Document: EB 2011/104/R.8/Add.1
Agenda: 5(b)
Date: 9 December 2011
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD
تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في عام 2010

مذكرة إلى ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Shyam Khadka
كبير مديري الصندوق
رقم الهاتف: 2388 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: s.khadka@ifad.org

نشر الوثائق:

Kelly Feenan
مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2058 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي - الدورة الرابعة بعد المائة
روما، 12-14 ديسمبر/كانون الأول 2011

للاستعراض

المحتويات

أولا- المقدمة **1**

ثانيا- التحسينات المنهجية **1**

ثالثا- نتائج التقييمات **2**

أولا- جودة وثائق تقارير إنجاز المشروعات وتفاوت التصنيفات 2

باء- الأداء المقارن للمشروعات التي جرى تقييمها واستعراضها 3

جيم- أداء برامج ومشروعات الصندوق 4

دال- تعليقات على بعض النتائج المحددة 4

هاء- التوصيات 5

استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في عام 2010

أولا- المقدمة

1- تتضمن هذه الوثيقة استجابة إدارة الصندوق المكتوبة للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في عام 2010، وفقا للقرارات التي اتخذها المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2004 والتي تكررت في النسخة المنقحة لسياسة التقييم (EB/2011/102/R.7/Rev.1، الفقرة 54).

ثانيا- التحسينات المنهجية

2- تتوجه إدارة الصندوق بالشكر إلى مكتب التقييم المستقل في الصندوق على إدارج تقارير إنجاز المشروعات في عينة التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق للمرة الأولى هذا العام، بعد إجراء عمليات التحقق من تقارير إنجاز المشروعات وتقديرات أداء المشروعات. وقد أسهم ذلك في زيادة حجم العينة التي يستند إليها التقرير السنوي زيادة كبيرة ومن ثم في تحسين ثبات بيانات التقرير السنوي وموثوقيته. بيد أنه من المهم أيضاً التأكد من ألا يدرج في التقارير السنوية عن نتائج وأثر عمليات الصندوق في المستقبل غير تلك التقييمات التي تم التوصل فيها إلى اتفاق عند نقطة الإنجاز أو التي صدرت بشأنها استجابة من إدارة الصندوق.[1]

3- وتتناول النقطة السابقة الشاغل الذي كانت إدارة الصندوق قد أعربت عنه في الماضي ويتمثل في أن تحليلات الاتجاهات التي لا تعتمد سوى على البيانات المستقاة من التقييمات المستقلة الواردة في التقرير السنوي لا تتسم بالموثوقية، نظراً لصغر حجم العينة المستخدمة وطبيعتها غير العشوائية.[2] ويستجيب ذلك أيضاً استجابةً تامةً لتوصيات فريق استعراض الأقران التي تفيد بضرورة زيادة اعتماد مكتب التقييم على تقارير إنجاز المشروعات المتحقق منها في الإبلاغ عن نتائج التقييم.

4- وفيما يتعلق بموثوقية عينة المشروعات التي يجري تقييمها كل عام، فمن الملائم الإشارة هنا إلى أن "تشويش البيانات السنوية يؤدي إلى تغير من سنة إلى أخرى لا يمثل أي اتجاه محدد. في حين تعطي متوسطات الثلاث سنوات صورةً أكثر اكتمالاً".[3] وقد دأبت نظم التقييم الذاتي في الصندوق، التي توصلت إلى نفس النتيجة، على استخدام متوسطات متعددة السنوات، على سبيل المثال، في وضع خط أساس وأهداف لإطار قياس النتائج للفترة 2010-2012. وقد أُدخل هذا التحسين المنهجي على التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2009 (الفقرة 14) ولاقى ترحيباً من إدارة الصندوق (EB 2010/101/R.10/Add.1).

[1] على سبيل المثال، يتضمن التقرير السنوي لهذا العام التقييمين القُطْريين لكل من اليمن وفيت نام، اللذين لم يتم بعد الانتهاء من الاتفاق عند نقطة الإنجاز الخاص بهما.

[2] استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق في عام 2006 (EB 2007/92/R.7/Add.1، الفقرتان 2 و3)

[3] كما لوحظ في النتائج الصادرة عن فريق التقييم المستقل التابع للبنك الدولي (البنك الدولي، الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية، 2009).

5- وبدأ بالفعل تطبيق التحسينين المنهجيين المشار إليهما أعلاه، ويمكن المقارنة المباشرة بين التصنيفات التي منحها مكتب التقييم المستقل وبين التقييمات الذاتية لإدارة الصندوق لنفس مجموعة المشروعات من خلال عملية التحقق من تقارير إنجاز المشروعات/تقدير أداء المشروعات. وبناء على ذلك، ترى الإدارة أن قياسات أداء المشروعات والبرامج المدعومة من الصندوق على مستوى النتائج أصبحت أكثر موثوقية.

ثالثا- نتائج التقييمات

أولا- جودة وثائق تقارير إنجاز المشروعات وتفاوت التصنيفات

6- تتوجه إدارة الصندوق بالشكر لمكتب التقييم المستقل على تحديد القضايا والدروس العامة الناشئة عن عمليات التحقق من تقارير إنجاز المشروعات والإبلاغ عنها، وتبدي التعليقات التالية.

7- ستعمل الإدارة، استجابةً لتعليقات مكتب التقييم بشأن وجود تفاوت في جودة تقارير إنجاز المشروعات، على زيادة توحيد تقارير إنجاز المشروعات وتعزيز تجانسها. بيد أن ذلك سيتوقف على قدرات الدول الأعضاء ومتطلباتها، كونها هي من يقود عملية إنجاز المشروعات، ونظرا لأن تقارير إنجاز المشروعات لا تزال في جوهرها نتاج عمل البلدان الأعضاء المقترضة (الشروط العامة لتمويل التنمية الزراعية، المادة 8.04). ويمكن للصندوق التأثير على عملية تقارير إنجاز المشروعات وسيقوم بذلك، ولكن يبقى زمام الأمور في يد الحكومات. وعلى نفس الدرجة من الأهمية، يمنح النموذج التشغيلي الحالي للصندوق أولوية قصوى للملكية القُطْرية لعملية التنمية ولبناء القدرات الوطنية، بما في ذلك لأغراض إجراء التقييمات. وعليه، فسنولي مزيداً من التركيز على مساعدة الحكومات في بناء قدراتها على إجراء عملية تقارير إنجاز المشروعات، بدلا من إجرائها بأنفسنا.

8- وقد حددت دائرة إدارة البرامج إطاراً زمنياً ومبادئ توجيهية لإعداد تقارير إنجاز المشروعات. وقد ازداد معدل تقديم تقارير إنجاز المشروعات بمضي الوقت، وبات الصندوق يتمتع بأحد أعلى هذه المعدلات، إن لم يكن أعلاها، بين المؤسسات المالية الدولية – على الرغم من أن عملية إعداد تقارير إنجاز المشروعات في الصندوق تمنح الإدارة سلطة أقل بكثير مما هو قائم في المؤسسات المالية الدولية الأخرى. ونظراً لضرورة توخي المرونة في إدارة الحافظة الإجمالية لمشروعات الصندوق بغية تحسين الأثر الإجمالي المتحقق، تُمدّد فترات تنفيذ المشروعات على أساس انتقائي، وهو ما يؤثر على مواعيد تقديم تقارير إنجاز المشروعات. وعلى المستوى الإجمالي، يتم تلقي عدد كبير بما يكفي من التقارير وتحليلها كل عام بغية الإبلاغ عن نتائج ثابتة. وقد أقدمت دائرة إدارة البرامج أيضاً على تعديل دورة الاستعراض لديها، وهو ما استتبع إجراء تغييرات في طريقة وضع التصنيفات في صيغتها النهائية، وذلك تلبيةً لاحتياجات مكتب التقييم المستقل.

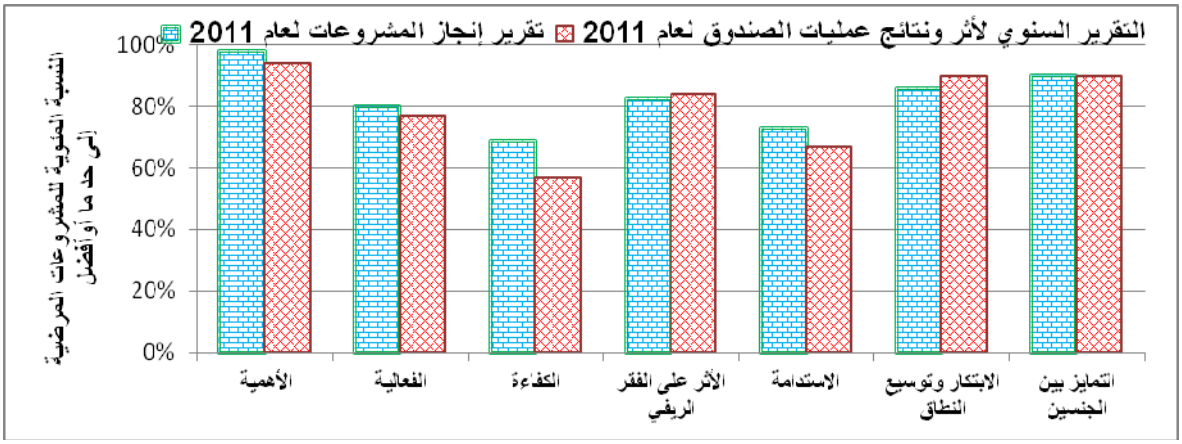
9- ولا تزال جودة الرصد والتقييم على مستوى المشروعات، من خلال إجراء التحسينات، تتسم بالضعف إلى حد ما، كما أشير إليه في معظم تقييمات المشروعات التي تجرى على أساس لاحق. فمن الواضح أن عملية إعداد تقارير إنجاز المشروعات لا يمكنها وحدها إحداث أي تغيير جذري في جودة نظام الرصد والتقييم. ولا يزال ضعف نظم الرصد والتقييم يؤثر على جودة تقارير إنجاز المشروعات وجودة التقييمات بوجه عام.

10- ومع إدراك أن ثمة حاجة واضحة لتحسين جودة تقارير إنجاز المشروعات ودقتها،[4] فقد تعهدت الإدارة بتخصيص المزيد من الموارد لعملية إعداد تقارير إنجاز المشروعات والتزمت بإتاحة التقارير على نطاق واسع من أجل تعزيز عملية تبادل المعرفة.[5] وينبغي أن تتناول هذه التدابير بعض الاقتراحات التي طرحها مكتب التقييم في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2010.

باء- الأداء المقارن للمشروعات التي جرى تقييمها واستعراضها

11- فيما يتعلق بالتفاوت بين تصنيفات تقارير إنجاز المشروعات وتصنيفات مكتب التقييم المستقل للمشروعات، فقد لاحظت إدارة الصندوق مع الارتياح نتيجة التقرير السنوي لعام 2010 التي مفادها أن "متوسط التفاوت الكلي [بين تقارير إنجاز المشروعات وعمليات التحقق من تقارير إنجاز المشروعات] لم يتجاوز - 0.2، وهو ما يشير إلى أن التصنيفات الواردة في تقارير إنجاز المشروعات وعمليات التحقق من تقارير إنجاز المشروعات على أي حال ليست متباعدة كثيرا." ولما كانت عملية التحقق من تقارير إنجاز المشروعات عملية جديدة وينبغي التفكير في الجوانب التقنية لعمل هذه الأداة الجديدة ودقتها، فقد أعادت الإدارة إنشاء مجموعة البيانات المستخدمة في التقرير السنوي لعام 2010 بحيث يمكن إعادة تصنيف البيانات حسب نوع التقييم. وأكد هذا التحليل انخفاض مستوى التفاوت في التصنيفات التي أبلغ عنها مكتب التقييم بشأن 14 مشروعاً. ويمكن عزو الفرق الطفيف في التصنيف العام الذي أشار إليه التقرير السنوي إلى حدٍ بعيد إلى عملية التحقق من تقارير إنجاز المشروعات/تقديرات أداء المشروعات الجديدة. وقد يكون لذلك دلالة إشارية على تمتع التصنيفات في عمليات التحقق من تقارير إنجاز المشروعات/تقديرات أداء المشروعات بمستوى إضافي من الدقة، إذا ما قورنت بأدوات التقييم الأخرى.

12- وتدعم انخفاض مستوى التفاوت بين التقييم المستقل والتقييم الذاتي أيضا عينةٌ أوسع مكونة من 40 مشروعاً جرى تصنيفها وإدراجها في التقرير السنوي لعام 2010، و50 مشروعاً تولت إدارة الصندوق تصنيفها وجرى إدراجها في تقرير الفعالية الإنمائية للعام الحالي، ويرد بيان ذلك في الشكل التالي.



[4] الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، خطة عمل لتعزيز نظام التقييم الذاتي (EB 2011/103/R.6)، الفقرة 34.
[5] المرجع السابق، الفقرتان 39 و43.

13- وكما هو موضح في الشكل البياني، تتماثل نسبة المشروعات التي حصلت على تصنيف مرضٍ إلى حد ما أو أفضل في مجال التمايز بين الجنسين. أما بالنسبة لمجالي الأثر الفقر الريفي والابتكار وتوسيع النطاق، فتأتي تصنيفات مكتب التقييم أعلى بدرجة طفيفة من تصنيفات الإدارة، بينما ترتفع تصنيفات الإدارة بدرجة طفيفة عن تلك الصادرة عن مكتب التقييم في مجالات الأهمية، والفعالية، والاستدامة. ويزداد التفاوت نسبيا في مجال الكفاءة الاقتصادية. ويرتفع تصنيف الكفاءة في تقارير إنجاز المشروعات بوجه عام مقارنة بغيرها من التقارير التي تصدر عن مكتب التقييم. غير أن استعراض تقارير إنجاز المشروعات يظهر الكفاءة الاقتصادية للمشروعات على أنها أضعف المجالات.

جيم- أداء برامج ومشروعات الصندوق

14- تؤيد الإدارة النتيجة الواردة في التقرير السنوي والمتمثلة في أن أداء المشروعات المدعومة من الصندوق لا يزال قوياً من حيث الأهمية، والفعالية، والأثر على الفقر الريفي، والابتكار، وتمكين المرأة (الفقرة 141). وأشير أيضاً إلى حدوث تحسّن كبير في أداء الصندوق كشريك (الفقرة 141). وفضلاً عن ذلك، تؤيد الإدارة التعليقات المدرجة في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق على الرغم من التحسينات التي أجريت على مدى السنوات الأخيرة، ولا يزال الأداء في ثلاثة مجالات – وهي كفاءة المشروعات الممولة من الصندوق، وإدارة الموارد الطبيعية، والبيئة والاستدامة – هو الأضعف. وتؤيد الإدارة أيضاً النتيجة التي تشير إلى "حدوث تحسّينات منذ عام 2006 في الأنشطة غير الإقراضية، أي حوار السياسات، وإرساء الشراكات، وإدارة المعرفة" (الفقرة 144).

15- وتُقدّر الإدارة جهود مكتب التقييم في مقارنة أداء الصندوق معيارياً مع أداء المؤسسات المالية الدولية الأخر، وهو الأمر الذي يتضمن إمكانيات تعلم كبيرة ولئن كان ينطوي على صعوبات جوهرية". ويلاحظ أن "أداء المشروعات المدعومة من الصندوق أفضل نسبياً من العمليات التي يمولها مصرف التنمية الآسيوي، والبنك الدولي في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا، ومن مصرف التنمية الأفريقي (فقرة 76).

دال- تعليقات على بعض النتائج المحددة

16- ربما يعزى إلى السياق المحيط عدم حدوث تحسّن في الكفاءة الاقتصادية للمشروعات الذي أُبلغ عنه في التقرير السنوي لهذا العام (الفقرة 25) واتساع التفاوت نسبيا بين نتائج التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق وتقارير إنجاز المشروعات. فنظرا لأن مشروعات الصندوق عادة ما تجرى في مناطق نائية ومحرومة وغالباً ما توجه لخدمة مجتمعات مهمشة، فغالبا ما ترتفع التكاليف الاقتصادية لتحقيق الفوائد بالأسعار المطلقة – ومن ثم قد لا يمكن عقد مقارنة مباشرة بين معدل العائد الاقتصادي للمشروعات المموّلة من الصندوق والمشروعات المموّلة من المؤسسات الأخرى في المناطق الأقل ضعفا. ومع استمرار الأثر على الفقر والتمايز بين الجنسين (من خلال مستوى مقبول من الفعالية الإنمائية) والاستدامة على سلّم أولويات الصندوق، فسيستمر الاعتماد على المفاضلة بين هذه العوامل وبين الكفاءة الاقتصادية باعتبارها عوامل مهمة في تقدير فعالية المشروعات خلال استعراضات تقارير إنجاز المشروعات. ومن الممكن أن يتسبب الإفراط في التركيز على الكفاءة في تعريض مجال مهمة الصندوق للخطر، ولا سيما أهدافه المتعلقة بالاستهداف، عن طريق حث الموظفين على التركيز على المناطق والمجتمعات التي يسهل

الوصول إليها وتتمتع بإمكانيات عالية. ولا يقر مكتب التقييم المستقل بهذه المفاضلات في التحليل الذي يجريه.

17- وعند تفسير البيانات المتعلقة بالكفاءة، يجدر أيضاً ملاحظة أنها لا تقاس بصورة ملائمة ومتسقة. ويرجع ذلك في جانب منه إلى أوجه القصور في البيانات المتاحة، وفي جانب آخر إلى التحديات التي يطرحها تحديد النتائج غير المادية (مثل رأس المال الاجتماعي، وتمكين سكان الريف الفقراء، وما إلى ذلك)، التي غالبا ما تمثل نتائج مهمة للمشروعات الممولة من الصندوق.

18- وبوجه عام، وكما ورد في تقرير الفعالية الإنمائية للصندوق للعام الحالي، "لا تزال الكفاءة الاقتصادية ضعيفة نسبياً، وإن بدأت في التحسن." (الملحق 1، الفقرة 57)، وتحتاج إلى إدخال مزيد من التحسينات عليها. ومنحت الإدارة أولوية قصوى لتحسين كفاءة المشروعات عند اقتراح إطار قياس النتائج لفترة التجديد التاسع (2013-2015)، كما أنها تهدف إلى تحقيق نتائج أفضل "جزئيا من خلال زيادة التركيز على الكفاءة الاقتصادية للمشروعات، وكذلك من خلال تعزيز جدول أعمال توسيع النطاق بغية تحقيق وفورات حجم (زيادة المخرجات لكل وحدة مدخلات)".[6] ومع ذلك، ستواصل الإدارة النظر إلى المفاضلات بين السعي لتحقيق الكفاءة الاقتصادية وتحقيق أهداف الحد من الفقر والتمايز بين الجنسين، وبين الأثر البيئي.

19- وأشارت الإدارة إلى قضايا الاستدامة المتعلقة بنظم التمويل الريفي التي يدعمها الصندوق في أذربيجان، ولاوس، ورواندا، وتنزانيا (الفقرة 50). وتتصل التعليقات التي أبداها مكتب التقييم المستقل بسياسة التمويل الريفي في الصندوق وتتوافق معها تماماً – على سبيل المثال، "الأخطاء الكلاسيكية في التمويل الريفي"، أدوات صنع قرار التمويل الريفي، 2010. وبالنسبة للتعليقات المبداة في الفقرة 107 بشأن التمويل الريفي، ترغب الإدارة في توضيح أن سياسة التمويل الريفي وأدوات صنع قرار التمويل الريفي كلاهما موجه نحو تحسين استفادة الفقراء من الخدمات المالية. وكجزء من الحافظة القُطْرية الجديدة لكينيا، ومن المتوقع أن يسفر برنامج وصول التقنيات والابتكارات المالية إلى المناطق الريفية، الذي تمت الموافقة عليه في عام 2010، عن زيادة الفعالية في مجال التمويل الريفي.

هاء- التوصيات

20- تدعم إدارة الصندوق التوصيتين التاليتين دعما كاملا، من بين التوصيات الأربعة التي أُبديت في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2010 (الفقرة 143):

(أ) إدراج نُهُج الصندوق ونتائجه في إجراء حوار السياسات باعتباره موضوعا للتعلم في التقرير السنوي لعام 2012؛

(ب) تصميم إطار الحوافز والمساءلة المطلوب لزيادة عدد مديري البرامج القُطْرية المنتدبين في المكاتب القُطْرية للصندوق.

21- وفيما يتعلق بالنقطة (ب)، يقرّ الصندوق بأن الحوافز وأقدمية مديري البرامج القُطْرية يمثلان بكل وضوح نقطتان رئيسيتان لنجاح استراتيجية الحضور القُطْري للصندوق، وقد قطع تعهدات بالفعل كجزء من

[6] إطار قياس النتائج للفترة 2013-2015 (الوثيقة REPL.IX/3/R.4).

العرض الذي تم تقديمه أمام المجلس التنفيذي بشأن سياسة الحضور القُطْري في الصندوق. وتتولى شعبة الموارد البشرية استعراض إطار الحوافز الحالي ومتطلبات تنمية مهارات مديري البرامج القُطْرية.

22- ويوصي مكتب التقييم إدارة الصندوق بإعداد مبادئ توجيهية متسقة وتطبيقها في عام 2012 بحيث تكون بمثابة الوثيقة المرجعية الأساسية لموظفي الصندوق في توليد مستويات ملائمة من التمويل المقابل من الدول الأعضاء المتلقية في سياق المشروعات الممولة من الصندوق، مع الوضع في الاعتبار مستوى تنمية هذه الدول. غير أن إدارة الصندوق لا توافق على هذه التوصية. فلئن كان مستوى التمويل المشترك لمشروع معين ذا أهمية، فهو أقل أهمية من حشد مخصصات موارد أكبر لأغراض التنمية الزراعية والريفية في بلد معين. بمعنى أن زيادة توسيع النطاق من جانب الحكومات (من خلال التمويل الخطي وليس التمويل المتوازي)، بدون اللجوء بالضرورة إلى التمويل المشترك لمشروع معين، قد يمثل استراتيجية أفضل بكثير على المدى الأبعد. ومع ذلك، فقد وضعت إدارة الصندوق هدفاً شاملاً لحشد موارد التمويل المشترك (1.50 دولار أمريكي لكل دولار يقوم الصندوق بإقراضه أو منحه) ليكون بمثابة أداة للتوجيه في السعي لزيادة التمويل المقابل لجميع المشروعات الجاري تصميمها. وقد حقق الصندوق نجاحاً استثنائياً في حشد التمويل المشترك من المصادر المحلية ومن المانحين لأغراض المشروعات. ولا نرى أن ثمة ضرورة لإعداد مزيد من المبادئ التوجيهية بشأن هذا الموضوع.

23- وقد أحاطت الإدارة علماً بالتوصية الواردة في التقرير السنوي والتي تفيد بإجراء تقدير وافٍ للإنجازات التي تلت مذكرة التفاهم المبرمة في عام 2008 مع مصرف التنمية الأفريقي، وإجراء استعراض وافٍ لإطار التعاون القائم مع مصرف التنمية الأفريقي. وفي هذا الصدد، تود الإدارة التأكيد على أن وضع أساس لشراكات أكثر استباقاً بين الصندوق وهاتين المنظمتين سيعتمد إلى حد بعيد على الجهود التي تبذلها كلا المؤسستين في تصميم برامج ممولة تمويلاً مشتركاً على المستوى القُطْري. وتمثل تفضيلات وأولويات الدول الأعضاء المقترضة عاملاً مهماً يؤثر على النتيجة من حيث التمويل المشترك للمشروعات. ويشارك الصندوق في تمويل المشروعات مع جميع المؤسسات المالية الدولية، ومنها مصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي. ويتحدد التمويل المشترك للمشروعات على المستوى القُطْري استناداً إلى استراتيجية المانحين في البلد المعني، والاهتمام بالمشروع، وسياسات الحكومة. وقد توصلنا إلى أن مذكرات التفاهم العالمية ليس لها تأثير يذكر. فعلى سبيل المثال، ليس لدى الصندوق أي مذكرة تفاهم مع البنك الدولي، الذي يمثل أكبر ممول مشارك له، في حين توجد مذكرة تفاهم بينه وبين مصرف التنمية الأفريقي، الذي يشارك في التمويل بمبالغ أقل.