

Document: EB 2013/109/R.17/Add.1
Agenda: 7(b)(ii)
Date: 30 August 2013
Distribution: Public
Original: English

A



تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لنيبال

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

Deirdre McGrenra

مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: +39 06 5459 2374
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

Ashwani Muthoo

القائم بأعمال مدير مكتب التقييم المستقل في الصندوق
رقم الهاتف: +39 06 5459 2053
البريد الإلكتروني: a.muthoo@ifad.org

المجلس التنفيذي - الدورة التاسعة بعد المائة

روما، 17-19 سبتمبر/أيلول 2013

للاستعراض

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لنيبال

تعليقات عامة

- 1- يعتبر مكتب التقييم المستقل في الصندوق أن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لنيبال كان برنامجا جيد الإعداد، وبمثابة تحسن عن برامج الفرص الاستراتيجية القطرية السابقة، حيث أعد باتباع نهج شمولي تشاركي، وانطوت عملية الإعداد على ممارسة الاستعانة بالدروس المستفادة. وعلى وجه العموم، يتطرق برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية إلى توصيات تقييم البرنامج القطري لعام 2012-2013، وهو يستقي من دروس التجربة السابقة. كذلك يعترف مكتب التقييم المستقل في الصندوق بأن تطوير إطار استراتيجي مشترك مع حكومة نيبال يمثل تحديا كبيرا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الوضع السياسي المتقلب الذي لا يمكن التنبؤ به. ولذا فإنه قد يتطلب بعض المرونة والتأقلم على مدى فترة تنفيذ البرنامج.
- 2- وعلى وجه العموم، تتسق التوجهات الاستراتيجية للبرنامج مع ذخيرة حافظة المشروعات ومع الأنشطة غير الإقراضية، وكما أوصى تقييم البرنامج القطري، فقد كان برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية متسقا مع دورة تخصيص الموارد على أساس الأداء، كما أن ذخيرة المشروعات محددة بصورة جيدة ومدعمة بمذكرات مفاهيمية مفصلة مما من شأنه أن يوفر الأساس لعملية صياغة وموافقة ملائمة. وسيؤدي ذلك إلى تجنب الحاجة إلى استخدام المخصصات المستندة إلى الأداء في الأشهر الأخيرة من الدورة والذي كان يمثل مشكلة في السابق.
- 3- وبالاعتراف بالوضع السياسي المتقلب ومشاكل الحوكمة، يركز برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، وهو على صواب، على زيادة التعاون مع منظمات المجتمع المدني وموفري الخدمات من القطاع الخاص، علاوة على الترويج لمؤسسات ريفية مستجيبة وخاضعة للمساءلة. ومن بين التحديات، الحاجة إلى أن يفي شركاء الحكومة المركزية المنخرطون في تنفيذ البرنامج بالتزامهم بالتلزم من الباطن لجزء كبير من التنفيذ إلى المجتمع المدني ومنظمات القطاع الخاص. وفيما يتعلق بالترويج لحكومات محلية مستجيبة، يتمثل التحدي في كيف يمكن تحقيق هذا الأمر في سياق لا توجد فيه حكومات محلية منتخبة، حيث يؤدي مهام الحكومة المحلية موظفون حكوميون غالبا ما يكون تدويرهم متواترا ويتمتعون بروابط محدودة وانخراط ضئيل في الثقافة المحلية والتحديات الإنمائية.
- 4- وبالنسبة لإدارة البرامج، فقد أدخل برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية خاصية ابتكارية مثيرة للاهتمام على هيئة وحدة دعم لتنفيذ البرنامج القطري، تؤسس ضمن وزارة المالية لتعزيز مهام الرصد والتقييم والمظاهر الائتمانية في الحافظة بأسرها. وقد أشار تقييم البرنامج القطري إلى أن هنالك حاجة كبيرة لمثل هذه الآلية. ويرحب مكتب التقييم المستقل بهذه المبادرة، ويفترض أنه قد تم التوصل إلى اتفاق مع الحكومة لتمويل هذه الوحدة على أساس مستدام من خلال مساهمات من ميزانيات المشروعات التي تدعمها القروض.
- 5- وقد وجد تقييم البرنامج القطري أيضا أن الاستدامة كانت من المجالات غير المرضية وتطرق برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لهذه المسألة من خلال إدخال تقديرات مؤسسية للشركاء المستقبليين متضافرة مع دعم لتنمية القدرات وتطوير استراتيجيات خروج لجميع التدخلات. وقد حاول برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية أيضا أن يتطرق لعامل هام آخر أسهم في تدهور الاستدامة وفقا لتقييم البرنامج القطري: وهو التركيز على خلق مجموعات مستفيدة

من المشروعات هدفها الرئيسي توزيع فوائد وإعانات المشروعات. وقد أدى ذلك إلى وضع ما أن تنتهي فيه إعانات المشروعات حتى تتفكك هذه المجموعات على الغالب لافتقادها لأي تدفق لدخل مستدام من مصادرها الخاصة. وعضوا عن خلق مجموعات تعتمد على المعونة، أوصى تقييم البرنامج القطري بتحول براغماتي يركز على الترويج لمشروعات ريفية مجدية اقتصادياً. وهذا بالفعل هو مجال تركيز البرنامج الثاني في ذخيرة المشروعات، والذي يحمل عنواناً عملياً هو "المشروعات الريفية وتحويلات العاملين في الخارج".

6- ومما لا شك فيه أن هذه المبادرات قد أدت إلى مساهمة هامة في تحسين آفاق الاستدامة، إلا أن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لم يتطرق إلا بصورة جزئية لعامل هام آخر يساهم في تدهور الاستدامة المتحققة. فبناء على تقييم البرنامج القطري، يتعلق هذا العامل بانتشار وتمييع الموارد على العديد من المقاطعات وآلاف المجموعات المستفيدة. وإذا أخذنا بعين الاعتبار القدرة المتواضعة لإدارة التنفيذ في البلد، تقلص هذه التغطية الواسعة أيضاً من الكفاءة والفعالية. وقد أوصى تقييم البرنامج القطري باستهداف الدعم جغرافياً، على سبيل المثال من خلال الترويج للمشروعات الريفية المجدية اقتصادياً أو لسلاسل القيمة القوية على طول ممرات الطرق المختارة. ويعني ذلك ضمنا تركيز أكبر بكثير ومستوى أعلى بصورة واضحة من الدعم، أي أنه يتوجب على المشروع أن يستهدف مقاطعات أقل ومشروعات أقل أو وحدات مستفيدين أقل. ولا يبدو أن هذا النهج واضح في ذخيرة المشروعات المحددة. فعلى سبيل المثال، وبالنسبة للمذكرة المفاهيمية لبرنامج عن موازنة النظم الإيكولوجية في الهضاب والجبال، تتم الإشارة إلى حوالي 20 مقاطعة سيغطيها البرنامج. وفي حين أن أية عملية تصميم قد تخضع لبعض الضغوطات من الحكومة أو المقاطعات لضمان تغطية جغرافية واسعة، إلا أنه من الهام بمكان مقاومة مثل هذه الضغوط إذا أردنا للنموذج الجديد أن ينجح.

تعليقات محددة

7- **استراتيجية الاستهداف.** وجد مكتب التقييم المستقل أن استراتيجية الاستهداف الجغرافية لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية على وجه العموم متوائمة مع توصيات تقييم البرنامج القطري، بما في ذلك اقتراح البرنامج بإيلاء المزيد من التركيز على تنمية الأقاليم الوسطى والشرقية. إلا أنه يبدو أن هناك نوعاً من انعدام الاتساق بين الاستراتيجية (الفقرة 20) و ذخيرة المشروعات. إذ يبدو أن استراتيجية الاستهداف تستبعد الأقاليم الجبلية التي يقل عدد السكان فيها لأنها تقترح "التركيز على المناطق المتأثرة بالفقر، ولكن تسعى أيضاً إلى ضم المناطق التي تتسم بكثافة سكانية أعلى، وتلك التي تتمتع بإمكانيات إيكولوجية زراعية أو غير زراعية، وبإمكانيات وصول معقول إليها. وتضم مناطق تيراي الشرقية والغربية والغربية القصوى والهضاب الوسطى أعداداً كبيرة من السكان الفقراء الذين يتمتعون بإمكانيات جيدة لتنفيذ أنشطة في المزرعة وخارجها". وبالمقابل، فإن المذكرة المفاهيمية لبرنامج موازنة النظم الإيكولوجية في الهضاب والجبال تضم الأقاليم الجبلية.

8- يتضمن تعريف المجموعة المستهدفة ثلاث مجموعات، وهي: (1) الأسر التي تمتلك ما يكفي من الأراضي؛ (2) الأسر فقيرة الأراضي والشباب والشابات العاطلون عن العمل أو الذين يعانون من البطالة المقنعة، بما في ذلك المهاجرين العائدين الذين سيتم دعمهم من خلال مشروعات صغيرة في القطاع غير الزراعي ومن خلال إتاحة الفرص أمامهم للوصول إلى تأجير الحراج؛ (3) المزارعون الأقل هشاشة والمشروعات الصغيرة (غير الفقراء) الذين تم تحديدهم على أنهم مجموعة مستهدفة ثانية يمكن لها أن تشكل محركات هامة للتغيير ولتنمية سلاسل القيمة، والمساهمة في خلق فرص العمل.

9- ويثير هذا التعريف جملتين من القضايا. القضية الأولى، هي التصنيف الطبوغرافي على المستوى الصغرى، أي تيراي والهضاب والجبال، والذي لا يكون قابلاً للاستخدام على الدوام عند تحديد الإطار الاقتصادي الاجتماعي وتدخلات الدعم ذات الصلة بالسياق، كما أنه ليس هناك أي تفريق بين "فقراء الأراضي" و"أغنياء الأراضي". فمجتمعان في نفس مقاطعة الهضاب يبعدان عن بعضهما البعض مجرد كيلومترات قليلة، قد يواجهان جملة مختلفة بالكامل من التحديات والفرص المتاحة، كما أشار إلى ذلك تقييم البرنامج القطري. فعلى سبيل المثال، يمكن لمجتمع بالقرب من الطريق متاخم لنهر وتربة خصبة، ومع فرص وصول للأسواق واقتصاد نقدي بصورة طاقية، أن يكون مختلفاً بصورة شاسعة عن مجتمع يعيش في مناطق شاسعة للغاية تتسم بترب فقيرة (على الرغم من وجود مساحات واسعة من الأراضي في بعض الحالات) بدون أي مصادر للمياه، واندماج محدود بالأسواق واقتصاد يتسم بالكفاف إلى حد كبير. وباستثناء بعض المنتجات التي تتسم بارتفاع القيمة مقابل الوزن، فإن النمط الثاني من المجتمعات لا يتمتع إلا بمجال محدود للغاية لتنمية المشروعات أو الأنشطة النقدية مثل مخططات الائتمان والادخار. وبالتالي فإن تصنيف المجتمعات المحلية/المجموعات المستهدفة على أساس مستوى وصولها إلى الأسواق أو اندماجها يمكن أن يوفر أساساً أفضل لتصميم تدخلات دعم ذات صلة. إلا أنه بالنسبة لبعض التدخلات المخصصة (مثلاً الحراج المؤجرة) فقد يكون من المناسب أيضاً النزول خطوة أخرى من مستوى المجتمع المحلي وتحديد الأسر المستهدفة استناداً إلى خصائصها الأسرية الاجتماعية والاقتصادية.

10- وأما القضية الثانية المتعلقة بغير الفقراء أو ما يشكل "محركات للتغيير" في المجتمعات الريفية، وممن تم تعريفهم على أنهم المجموعة المستهدفة الثانية، فيمكن إثارة الجدل بوجوب أن يكون هؤلاء من ضمن المجموعة المستهدفة الأولى، ومن بين الشركاء في دعم التدخلات الهادفة إلى تنمية سلاسل القيمة والمشروعات الريفية المجدية اقتصادياً. وعلى الرغم أنهم ليسوا من الفقراء، إلا أنهم على وجه العموم ليسوا من الأغنياء أيضاً ويحتاجون إلى الدعم على شكل وصول إلى التمويل، وبخاصة التمويل الاستثماري، والوصول إلى الخدمات التقنية المتخصصة وخدمات الأعمال. وسيستفيد الفقراء بصورة غير مباشرة من خلال خلق فرص العمل ومن خلال كونهم موردين للمشروعات أو أعضاء في تعاونيات يمكن أن تساعد محركات التغيير هذه على إنشائها أو تطويرها. علاوة على ذلك فإن الانخراط النشط مع المشتريين الأكبر حجماً والأعمال الزراعية (الغنية أو التي غالباً ما تكون في المناطق الحضرية) كشركاء غالباً ما يشكل مفتاح التنمية الناجحة لسلاسل القيمة.

11- **تحديات التنسيق.** تم تحديد العمليتين الاثنتين في ذخيرة المشروعات على أنها برامج متعددة المكونات مع عدة شركاء مختلفين للتنفيذ. وعلى سبيل المثال، وبالنسبة للبرنامج الخاص بالمشروعات الريفية وتحولات المغتربين، من المتصور أن يتم التنفيذ من خلال وزارة الصناعة "بالشراكة مع وزارة التعليم". مع وجود العديد من الشركاء الآخرين أيضاً. ومن الدروس المستفادة من الماضي يشكل التنسيق والشراكة بين الوكالات الحكومية تحدياً كبيراً بحد ذاته، والبرامج المتعددة المكونات تتجح فقط في حال أنيط بكل شريك المسؤولية الكاملة عن تنفيذ مكون محدد، مما ينمي الإحساس بالملكية. ويقترح مكتب التقييم المستقل أن يتم التطرق لهذا المظهر بصورة دقيقة في عملية الصياغة والتصميم.

12- **حوار السياسات والشراكات.** في برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية (الفقرتان 23-24) يتم التأكيد بصورة صائبة على القضايا ذات الصلة بالسياسات المنبثقة عن تنفيذ المشروعات، ولكنه يحد النهج بمساعدة منظمات السكان الريفيين والمنتجين الريفيين الفقراء لإسراع أصواتهم بالنسبة لشواغلهم والتأثير على السياسة. ومن المحتمل لمثل هذا

النهج أن يتطلب دعماً بالمنح، إذ قد لا تكون الحكومة على استعداد لاستخدام حصيلة قروضها لدعم استقطاب التأيد ضد الحكومة نفسها. إلا أن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية بقي صامتا إزاء الخطط والميزانيات الخاصة بالمنح.

13- وبصورة مشابهة، فإن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لا يذكر على الإطلاق انخراط الصندوق وطريقة إدارة البرنامج القطري في حوار السياسات، ولا يحدد الخطط والميزانيات لمثل هذا الانخراط. وعلى سبيل المثال، وبالإضافة إلى المساهمة المالية للصندوق في صياغة استراتيجية التنمية الزراعية، يمكن أن يكون من الهام للصندوق توفير مدخل تقني وسياساتي أكثر أهمية لعملية الصياغة التي تقودها الحكومة ومصرف التنمية الآسيوي.

14- وفي موضوع ذي صلة، يرحب مكتب التقييم المستقل بمذكرة التفاهم الموقعة مؤخرا لتعزيز الشراكة بين الصندوق ومصرف التنمية الآسيوي. وبهذا الصدد، فإنه يقترح أن تقوم جميع برامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستقبلية في إقليم آسيا والمحيط الهادي، بما في ذلك برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الحالي قيد الاعتبار لنيبال، بتحديد الطريقة التي تعتمزم إدارة الصندوق من خلالها تفعيل مذكرة التفاهم هذه على المستوى القطري.

15- **الموارد المالية والبشرية.** أشار تقييم البرنامج القطري إلى أن الميزانية والموارد المخصصة لإدارة البرنامج القطري كانت في الحدود الاعتيادية لبرامج الصندوق متوسطة الحجم. ولكن بالنسبة لبرنامج نيبال، فهناك طلب كبير للغاية على الموارد إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مشاكل الحوكمة والوضع السياسي المتقلب. ولم يتطرق برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لهذه القضية، كما أنه لم يحاول وضع تقديرات للموارد المالية وغيرها من الموارد المطلوبة لتحقيق أهداف برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية.

16- **استعراض إنجاز برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية.** يقترح مكتب التقييم المستقل أن يوفر برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية ما يلزم لاستعراض إنجازها بما يتماشى مع أفضل الممارسات الملحوظة في المؤسسات المالية الدولية الأخرى في نظمها للتقييم الذاتي. ويتوجب إدخال مثل هذه الاستعراضات لإنجاز برامج الفرص الاستراتيجية القطرية كخاصية منتظمة في جميع هذه البرامج.

الملاحظات الختامية

17- مع كل الملاحظات الواردة أعلاه، يود مكتب التقييم المستقل أن يؤكد مجددا على تقديره العام للوثيقة وللجهود المبذولة في إعدادها في سياق غاية في التعقيد ومحفوف بالتحديات السياسية، ولمتابعة توصيات تقييم البرنامج القطري والاتفاق عند نقطة الإنجاز. وقد يكون من المطلوب مراجعة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية هذا خلال التنفيذ لمواءمة الاستراتيجية مع التغييرات في السياق السياسي والمؤسسي. ومن قبيل ذلك على سبيل المثال، عند وفي حال استكملت العملية الرامية إلى إعداد دستور جديد واستراتيجية جديدة للتنمية الزراعية.