Document: EB 2014/112/R.6/Add.1
Agenda: 6
Date: 5 September 2014
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على الانتقائية القطرية والمواضيعية: قضايا وخيارات

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Kees Tuinenburg
القائم بأعمال
مكتب التقييم المستقل في الصندوق
رقم الهاتف: 2274 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: k.tuinenburg@ifad.org

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

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra
الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة الثانية عشرة بعد المائة
روما، 17–18 سبتمبر/أيلول 2014

للاستعراض

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على الانتقائية القطرية والمواضيعية: قضايا وخيارات

أولا – الخلفية

1- بما يتفق مع سياسة التقييم في الصندوق، وامتثالا للطلب الذي تقدمت به لجنة التقييم في دورتها الرابعة والثمانين المنعقدة في يوليو/تموز 2014، يوفر مكتب التقييم المستقل في الصندوق في هذه الوثيقة تعليقاته على الوثيقة الخاصة بالانتقائية القطرية والمواضيعية: قضايا وخيارات.

2- يرحب مكتب التقييم المستقل بهذه الوثيقة التي تتطرق لقضايا هامة ذات صلة بالانتقائية القطرية والمواضيعية. علما بأن هذه القضايا قد نوقشت بتعمق في سياق التقييم المؤسسي لكفاءة الصندوق وكفاءة العمليات التي يمولها الصندوق،[1] الذي استكمل عام 2013. ويسر مكتب التقييم المستقل أن يرى إدارة الصندوق تبذل جهودا جدية لمتابعة التوصيات الرئيسية التي انبثق عنها هذا التقييم.

3- أكد التقييم المؤسسي لكفاءة الصندوق وكفاءة العمليات التي يمولها الصندوق على الاعتراف بالاستجابة العالية التي يوليها الصندوق لاحتياجات فقراء الريف والحكومات المتلقية. وتلك خاصية من الخصائص التي تميز الصندوق، وهي تتماشى مع مهمته ومع نهجه الإنمائي الإجمالي. وفيما يتعلق بقضية الانتقائية، فقد أشار التقييم المؤسسي إلى أن الصندوق يوسع من انتشاره أكثر من اللازم، وخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار، من بين جملة أمور أخرى، الأولويات الناشئة لإرساء الشراكات مع القطاع الخاص، ولانخراط أعمق في حوار السياسات على المستوى القطري، وتوسيع نطاق الأثر. وقد أشار إلى الانتقائية القطرية كوسيلة لتعزيز الفعالية التشغيلية والمؤسسية للصندوق. وأوصى التقييم المؤسسي أيضا بانتقائية مواضيعية أكبر لتحقيق قدر أعلى من الفعالية والكفاءة على مستوى المشروعات ومستوى البرامج القطرية، ولإرساء شراكات ذات معنى مع تقسيم أكثر وضوحا للعمل يسمح للصندوق ببناء الكتلة الحرجة المطلوبة من خبرته في المجالات التي تمثل أكبر قدر من الأهمية بالنسبة لزبائنه.

ثانيا – الانتقائية القطرية

4- وجد التقييم المؤسسي لكفاءة الصندوق وكفاءة العمليات التي يمولها الصندوق بأن هنالك عدد من العوامل التي تعيق الكفاءة المؤسسية للصندوق، من بينها النهج الشامل للانتقائية القطرية في برنامجه الإقراضي، على الرغم من أن التقييم يعترف أيضا بأن الاستراتيجية القطرية للصندوق ودورة مشروعاته تنطوي على تكاليف ثابتة لا مفر منها.

5- وبالتالي، فإن الكفاءة المؤسسية تستدعي المزيد من كل من الانتقائية القطرية، ومن آليات إيصال بديلة في عمليات الصندوق بهدف مساعدة البلدان التي تتمتع بمخصصات صغيرة بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، أو التي تتصف بتعداد صغير نسبيا من السكان الريفيين، بأسلوب يتسم بفعالية

[1] انظر https://webapps.ifad.org/members/eb/108/docs/EB-2013-108-R-3-Rev-1.pdf.

التكاليف. ومن المثير للاهتمام، أنه بالإضافة إلى هذا التقييم المؤسسي، هنالك تقييمات حديثة أخرى أجراها مكتب التقييم المستقل في الصندوق أثارت شواغل مشابهة في الحالات التي يتصف فيها بلد ما بعدد منخفض جدا من السكان الريفيين الفقراء الذين يكسبون عيشهم من زراعة الحيازات الصغيرة والأنشطة ذات الصلة بها. ومن شأن الإبقاء على علاقة إقراضية ذات مغزى مع مثل هذه البلدان أن يسهم في الكفاءة المؤسسية للصندوق.

6- في السنوات الأخيرة، أدخلت إدارة الصندوق عددا من الإجراءات الرامية إلى تحسين الكفاءة المؤسسية والتشغيلية للمنظمة. إلا أن الإدارة تؤكد في كل من ردها على التقييم المؤسسي لكفاءة الصندوق وكفاءة العمليات التي يمولها الصندوق ووثيقة الانتقائية القطرية والمواضيعية، بأن الانتقائية القطرية ستتعارض مع مهمة الصندوق المتمثلة في دعم فقراء الريف على مستوى العالم. ولا بد من الإشارة هنا إلى أنه، ومع بعض آليات الإيصال البديلة، مثل الشراكات التي تقوم فيها جهات مانحة أخرى بدور القيادة، بإمكان الصندوق أن يوفر الدعم لعدد كبير من البلدان دون أن يتكبد التكاليف العالية لإعداد المشروعات والإشراف عليها.

7- تسعى الوثيقة المقدمة إلى المجلس التنفيذي للنظر فيها للتطرق لهذه القضية من خلال إيضاح كيفية تقرير دائرة إدارة البرامج إدراج البلدان الأعضاء في الصندوق في برنامج القروض والمنح في بداية كل فترة من فترات تجديد الموارد. ويستند هذا القرار أساسا على برامج الفرص الاستراتيجية القطرية التي تم الاتفاق عليها بالفعل، أو التي هي في ذخيرة المشروعات. وتشير إلى أنه "بناء على المبادرات المتخذة بالفعل، والخبرة المكتسبة، تعتبر إدارة الصندوق بأن العدد الحالي للبلدان الموجودة في برنامج القروض والمنح (99 بلدا) عدد يمكن إدارته بصورة كاملة مع مضي المؤسسة قدما، بما في ذلك بعض التقليصات الإضافية، كما تستدعي الحاجة إليها، في تكاليف الإدارة التشغيلية. وبما يتماشى مع توصية التقييم المؤسسي لكفاءة الصندوق وكفاءة العمليات التي يمولها الصندوق الخاصة بالمزيد من الانتقائية القطرية، فإن إدارة الصندوق على استعداد للنظر في تعديل هذا الرقم في تجديدات الموارد المستقبلية ليصل إلى 90 بلد كحد أقصى."

8- أحاط مكتب التقييم المستقل علما بالجهود المشجعة التي بذلتها إدارة الصندوق على مدى السنوات العشر الماضية لتصميم برامج أقل عددا وأكبر حجما، بما في ذلك اقتراحها بتعديل عدد البلدان في دورات تجديدات الموارد المستقبلية من 99 بلدا إلى ما لا يتجاوز في حده الأقصى 90 بلدا (أو ربما أقل من ذلك).

9- إلا أن هذا الأمر لا يتطرق بصورة كاملة للشاغل الذي أثاره التقييم المؤسسي، لأن التوصية التي انبثق عنها هذا التقييم فيما يخص المزيد من الانتقائية القطرية (لتعزيز الكفاءة) لا ينبثق فقط من عدد الدول الأعضاء النامية التي يعمل فيها الصندوق، ولكن أيضا من الحجم الصغير للبرامج أو العمليات الإفرادية في بلدان مخصوصة تتلقى مخصصات مالية صغيرة. وبالتالي، فإن السقف الموضوع على عدد البلدان بحد ذاته لا يوفر أية ضمانات بالنسبة لحجم البرامج والعمليات الإفرادية.

10- وستستفيد الوثيقة من وضوح أكبر على أساس إدراج أو استبعاد بعض البلدان المحددة، بما يتعدى ملاحظة أن هذا القرار يرتبط ببرامج الفرص الاستراتيجية القطرية المصادق عليها بالفعل، أو التي ستتم المصادقة عليها. ومن الناحية المثالية، يمكن لذلك أن يأخذ شكل إطار معرف للانتقائية القطرية. وستكون المعايير الأوضح، بما في ذلك الكفاءة المؤسسية كمعيار محوري، مفيدة لتقرير البلدان التي سيتم إدراجها في برنامج

القروض والمنح منذ بداية كل دورة من دورات تجديد الموارد، إضافة إلى اعتبارات نسبة السكان الريفيين الفقراء ووجود برنامج للفرص الاستراتيجية القطرية مصادق عليه أو مخطط له. ومن شأن ذلك أن ييسر تعريف عدد البلدان المغطاة على وجه الإجمال، وتعزيز الشفافية في عملية الاختيار، والسماح بوضع أولويات للبلدان ضمن الأقاليم، علاوة على مستوى العالم بأسره.

11- تضع هذه الوثيقة فرضية تقول بأن "الحد من عدد البلدان المختارة في برنامج القروض والمنح سيقلص أيضا بصورة فعالة من الطلب من الدول الأعضاء في الصندوق و، اعتمادا على شروط الإقراض، فإنه سيقلص أيضا من مستوى التدفقات العائدة من القروض." وبالفعل، وبالاعتماد على شروط الإقراض المطبقة، يمكن لمستوى التدفقات العائدة من القروض أن يرتفع أيضا.

12- وأخيرا، يود مكتب التقييم المستقل أن يؤكد مجددا على رسالة أخرى من رسائل التقييم المؤسسي. وهي أنه، وعلى الرغم من أن نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق يعكس تركيزا ملائما على الفقر، إلا أنه يمكن مواءمته بصورة أفضل مع جدول أعمال توسيع النطاق في الصندوق. وعلى وجه الخصوص، من المعقول توقع نسبة أعلى من تقاسم التكاليف من البلدان المتوسطة الدخل، وبالتالي توسيع الحجم الإجمالي لبرنامج القروض والمنح والموارد المتاحة للبلدان الأفقر. ويمكن إدخال مثل هذا الاعتبار في الإطار المقترح أعلاه.

ثالثا – الاختيارية المواضيعية

13- وجد التقييم المؤسسي بأن تنوع زبائن الصندوق وطبيعة مساعدته، التي يوجهها الطلب، قد أدت إلى تغطية عمليات الصندوق لجملة واسعة من القطاعات الفرعية/المواضيع. فالصندوق يعمل في مجالات مواضيعية عديدة، ويتتبع ويبلغ عن 64 فئة من فئات النتائج، مع دعم محدود في البعض منها. وقد وجد التقييم المستقل بأن مثل هذه التغطية المواضيعية الواسعة تعيق من تطوير خبرة كافية في المنظمة، ومن تنمية الكتلة الحرجة من المهارات التقنية في المجالات ذات الصلة. وبدورها، فإنها تعيق من التميز والكفاءة التشغيلية في الصندوق.

14- هنالك الكثير مما يستحق الصندوق الثناء عليه بالنسبة لمحورية زبائنه في عملياته، ولنهجه الذي ينبثق من القاعدة إلى القمة، وللجهود التي يبذلها منذ العام الماضي لتعزيز الخبرة التقنية، وتحسين الشراكات التي يرسيها مع المنظمات التي تتمتع بخبرات مكملة لخبرته (مثل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجال بناء القدرات في البلدان الهشة والبلدان متوسطة الدخل).

15- إلا أنه، ونظرا لحجمه وقدراته، لا يمكننا أن نتوقع من الصندوق أن يتطرق لجميع المشاكل التي يعاني منها جميع زبائنه. وبالمعنى العملي، لا بد من موازنة استجابته لزبائنه مع متطلبات إيصال دعم عالي الجودة بأسلوب يتسم بالكفاءة والفعالية، بما يتماشى مع مهمته. وفي استعراض لتمويل حافظة الصندوق[2] على مدى

[2] انظر الملحق 3 من الاستعراض السنوي لأداء حافظة الصندوق لعام 2012-2013 الذي أعدته دائرة إدارة البرامج في نوفمبر/تشرين الثاني 2013.

الفترة 2011–2013، أظهرت النتائج أنه ومن بين 14 مجالا مواضيعيا (قطاعات)،[3] هنالك مجالان (مصايد الأسماك والتنمية البشرية) لا يتمتعان إلا بمخصصات ضئيلة للغاية – 6.5 مليون دولار أمريكي و13.7 مليون دولار أمريكي على التوالي من إجمالي يبلغ ما يقرب من 2 مليار دولار أمريكي؛ وأن من بين 64 فئة للنتائج، هنالك 37 فئة تظهر مخصصات أقل من 10 ملايين دولار أمريكي على مدى سنتين، في حين لم يكن هنالك أية مخصصات لحوالي 17 فئة منها.[4] ولذلك، وكما استنتج التقييم المؤسسي، لا بد من تقليص عدد القطاعات وفئات النتائج لتيسير تعزيز النتائج على الفقر الريفي، بما في ذلك الوصول إلى كفاءة أفضل.

16- وتشير الوثيقة إلى أن الصندوق قد أولى مهمة التعامل مع مواضيع مختلفة لموظفين ضمن شعبة السياسات والمشورة التقنية. ويشير استعراض مكتب التقييم المستقل لعدد الموظفين في هذه الشعبة إلى أن القدرات على المشورة التقنية قد ازدادت، كما أوصى به التقييم المؤسسي. إلا أن تنوع هذه المواضيع غدا كبيرا جدا بحيث يغطي الزراعة؛ والتمويل الريفي؛ والمؤسسات الريفية؛ والتمايز بين الجنسين والشمول الاجتماعي؛ والأسواق الريفية؛ وتطوير المشروعات؛ والتغذية؛ وإدارة المياه والبنى التحتية؛ والأمن الغذائي والتغذية. وهنالك مستشار واحد لكل من المجالات التالية: منظمات المنتجين؛ وحيازة الأراضي؛ والشعوب الأصلية والقبلية؛ والنظم الزراعية والثروة الحيوانية؛ والشباب؛ والاقتصاد؛ وتحويلات المغتربين.

17- علاوة على ذلك، فإن قضية التغطية المواضيعية الكبيرة واضحة ضمن العمليات الإفرادية التي يمولها الصندوق، علاوة على مستوى البرنامج القطري. وقد أثار عدد من التقييمات التي أجراها مكتب التقييم المستقل قضية تعقد المشروعات الناجم عن إدراج مواضيع/مكونات متعددة فيها، وكيف يمكن لهذا أن يؤثر سلبا على مخرجات المشروع وكفاءته. وبالتالي فإن المزيد من الانتقائية المواضيعية قد يدعم التحول إلى مشروعات أبسط وأكثر تركيزا.

18- وباقتراح المزيد من الانتقائية المواضيعية، فإن مكتب التقييم المستقل لا يعني إنكار أهمية أي فئة من فئات النتائج المخصوصة في سياق قطري معين؛ على العكس من ذلك، فإنه يرى المزيد من تقسيم المسؤوليات المعزز مع شركاء آخرين بأسلوب يسمح للصندوق ببناء الكتلة الحرجة من الخبرة في المجالات التي تعد الأكثر أهمية بالنسبة لزبائنه على وجه العموم. وكما أشير إليه في التقييم المؤسسي، فإن من شأن إطار محتمل للقيام بمثل هذه الخيارات أن ينظر في عوامل مختلفة مثل نتائج التقييمات الماضية، والدور المستقبلي المحتمل، والطلب من زبائن الصندوق، وتوليفة المهارات الحالية التي يتمتع بها الصندوق، ووجود شركاء آخرين متخصصين في المجالات المختلفة.

[3] تصنف حافظة الصندوق في 14 قطاعا وهي: الإنتاج الزراعي؛ التنمية التي يقودها المجتمع المحلي؛ مصايد الأسماك؛ التنمية البشرية؛ الري؛ الثروة الحيوانية والمراعي؛ الأسواق والبنى الأساسية ذات الصلة بها؛ إدارة الموارد الطبيعية؛ الدعم السياساتي والمؤسسي؛ البحوث؛ الإرشاد والتدريب؛ الخدمات المالية الريفية؛ المشروعات الصغيرة والصغرى؛ الإدارة وغيرها (التخفيف من آثار الكوارث، الإدارة بعد النزاعات، الثقافة/الإرث، إلخ). وتنقسم هذه القطاعات الأربعة عشر في 64 فئة من فئات النتائج.

[4] لإيضاح ذلك، يضم الإطار الاستراتيجي للصندوق ثمانية مجالات للتركيز المواضيعي كما هي واردة في الفقرة 11 من وثيقة الانتقائية. وتوفر هذه المجالات الثمانية إطارا كليا لأربعة عشر قطاعا يمول الصندوق عمليات فيها.

رابعا – الاستنتاج

19- وكنتيجة لذلك، يوصي مكتب التقييم المستقل بأن يقوم الصندوق بصياغة إطار واضح للانتقائية القطرية بما يتماشى مع المواضيع المذكورة أعلاه (الفقرة 10). ويتوجب على الصندوق أيضا أن يسعى إلى المزيد من الانتقائية المواضيعية على مستوى كل من المشروعات والبرامج القطرية، وفي الوقت نفسه، عليه أن يستمر في بناء الكتلة الحرجة من الخبرة في بعض المجالات المواضيعية المختارة.