

Document: EB 2018/124/R.51
Agenda: 4(b)
Date: 6 September 2018
Distribution: Public
Original: English

A



الاستثمار في السكان الريفيين

بيان لجنة مراجعة الحسابات عن التقييم المؤسسي للهيكلية المالية للصندوق

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

Deirdre McGrenra

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

Alberto Cogliati

رئيس لجنة مراجعة الحسابات
كبير المستشارين
دائرة العلاقات الدولية
قسم الخزنة
وزارة الاقتصاد والمالية
الجمهورية الإيطالية
البريد الإلكتروني: alberto.cogliati@tesoro.it

المجلس التنفيذي - الدورة الرابعة والعشرون بعد المائة

روما، 11-13 سبتمبر/أيلول 2018

للاستعراض

بيان لجنة مراجعة الحسابات عن التقييم المؤسسي للهيكالية المالية للصندوق

- 1- ترحب لجنة مراجعة الحسابات بالتقييم المؤسسي هذا.
- 2- ويمثل هذا التقييم المؤسسي إضافةً قيمةً للأدوات الموضوعية تحت تصرف إدارة الصندوق ومجلسه التنفيذي لخيارات أفضل عن السبل الرامية لدعم المهمة الاستراتيجية للصندوق في السنوات القادمة، في سياق الاتفاق العام في الآراء الإيجابية الذي تم التوصل إليه خلال مشاورات التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، والأهداف الطموحة التي حددتها الدول الأعضاء لهذه الفترة.
- 3- يصف التقييم المؤسسي للهيكالية المالية للصندوق الوضع المالي الحالي للمنظمة، ويحدد نقاط ضعفها وقوتها، ويقترح الخيارات المتاحة لتعزيز استدامتها المالية.
- 4- في اجتماعها الخمسين بعد المائة، استعرضت لجنة مراجعة الحسابات بصورةً مسهبةً التقييم المؤسسي للهيكالية المالية للصندوق الذي سيُعرض على المجلس التنفيذي في دورة سبتمبر/أيلول. ولذا تود اللجنة أن تتشاطر ملاحظاتها وأن تتقدم ببعض التوصيات.
- 5- المهمة الرئيسية للجنة مراجعة الحسابات هي منح ضمانات معقولة للمجلس التنفيذي بأن المخاطر مفهومة بصورة ملائمة، ومُدارة بصورة جيدة وتم التخفيف منها بصورة كافية.
- 6- وأما الاستنتاجات التي توصل إليها هذا التقييم، بما في ذلك مقترحاته، فلها تبعات خطيرة على الصندوق. وبالتالي، فإن الملاحظات التي ستعقب هذه الفقرة ستركز في المقام الأول على بعد المخاطرة في هذا التقييم.
- 7- أولاً، تعترف لجنة مراجعة الحسابات بأن هذه الوثيقة مفيدة وجيدة البناء، وتود أن تشكر مكتب التقييم المستقل في الصندوق على هذا العمل المتقن، كذلك فإن الشكر موصول إلى جميع موظفي الصندوق الذين أسهموا في هذا التقييم.
- 8- يصف هذا التقييم الصندوق حالياً على أنه "تيسيري أكثر من اللازم"، مع هيكلية وتنظيم موجهين إلى حد كبير لبيئة محفوفة بمخاطر متدنية. علاوةً على ذلك، يشير هذا التقييم إلى أن بعض المظاهر، مثل إطار القدرة على تحمل الديون، يمكن أن تخلق عبئاً على الاستدامة المالية للصندوق، وإذا لم يتم التطرق إليها بصورة مرضية فقد تؤدي إلى إعاقة الزيادات في برنامج القروض والمنح.
- 9- وعلى أساس تحليل مبسط لهيكل الميزانية مع مرور الوقت، الذي ترفده اعتبارات أخرى جميعها مدعومة بالبيانات والإسقاطات المعقولة، يقترح التقييم أساساً شطب إطار القدرة على تحمل الديون، وكذلك المنح، من هيكل الميزانية، كما يقترح الوصول إلى الأسواق المالية الدولية بهدف توسيع حافظة القروض بشروط عادية من خلال استخدام الموارد المالية المُقترضة. وستسمح الموارد المالية المُقترضة الإضافية بزيادة كبيرة في الإقراض بشروط عادية بأسعار مُعدّلة عن المستويات الحالية.
- 10- ولا تعلق اللجنة على وجوب اتباع الصندوق لهذه التوصيات أم لا، ولكنها تود أن تنكر المجلس بأن ذلك سيؤدي إلى نقلة معتبرة في الهيكالية المالية للصندوق، مع تبعات على نموذج عمله بأسره.

- 11- وفي حال تم تحقيق هذا التغيير في الحافظة الإقراضية، فإنه سيؤدي عبر جميع أشكال المحاكاة والإسقاطات التي تقدم بها مكتب التقييم المستقل، إلى جلب عوائد كافية للإبقاء على الاستدامة المالية للصندوق في السنوات القادمة. وفي أفضل السيناريوهات الممكنة فإن ذلك سيؤدي إلى تحقيق توازن كامل بين الإيرادات والنفقات بحلول عام 2023.
- 12- كذلك يقترح هذا التقييم المؤسسي أيضاً جملة واسعة من الإجراءات الثانوية التابعة والمبادرات التي يمكن للصندوق أن يتبناها لجعل تحقيق الهدف المذكور سابقاً حقيقة واقعة وللتقليل من المخاطر المتنوعة.
- 13- وترغب اللجنة في التعبير عن تقديرها الإجمالي للتحليل الذي أجراه مكتب التقييم المستقل. وهناك اتفاق واسع أيضاً على ملاءمة المنهجية المستخدمة. وبالنسبة للنقطة الأخيرة، فإنها تود أن تورد ملاحظاتها في المقاطع التالية.
- 14- برأي اللجنة، تم تحديد العوامل التي تعيق الاستدامة طويلة الأمد لنموذج العمل الحالي للصندوق بصورة صحيحة. وأما الحلول المقترحة، فهي متسقة منطقياً مع التحليل المُجرى، وتتطوي على احتمال أن تكون مفيدة في تحقيق أهداف الصندوق في حال قرر المجلس اتباع التوصيات، وفي حال وافقت الدول الأعضاء في الصندوق على أن مثل هذه النقلة في نموذج عمله ونماذجه المالية أمر مرغوب به.
- 15- وبصورة أكثر خصوصية، تود لجنة مراجعة الحسابات لفت انتباه المجلس إلى القضايا التالية:

(أ) المخاطر

من أهم المخاطر بالنسبة للصندوق، في هذا المفصل الهام، هو قبول أو رفض الاستنتاجات التي خرج بها هذا التقييم بدون أن يكون على استعداد لقبول التبعات المتعلقة بها، وبدون أن يصل إلى فهم كامل ودعم تام للمقايضات التي ينطوي عليها هذا الخيار.

ونود أن نؤكد على أن القبول بالاستنتاجات التي انبثقت عن التقييم المؤسسي سوف تتطلب جدلاً أكبر بين الدول الأعضاء في الصندوق (ربما على مستوى العواصم).

أما عدم قبول هذه الاستنتاجات، من جهة أخرى، فإنه يعني ضمناً على الأقل، الحاجة إلى الانخراط مع إدارة الصندوق في إعادة النظر في الرؤية الاستراتيجية التي تم تحديدها أثناء مشاورات التجديد الحادي عشر للموارد، مع الإحاطة علماً بأن بعض التحاليل لم تُستكمل بعد، وبعض نقاط القرارات لم يتم التوصل إليها حتى الآن.

وعند القيام بتقدير الوضع بالمضي قدماً، فإنه من الضروري التوضيح بصورة مطلقة بوجود خطر متبقٍ لا يمكن إدارته سيبقى مستمراً على الدوام: فالمتغيرات الخارجية خارج نطاق سيطرة الصندوق، كذلك فإن الصندوق ليس بالضرورة فعال بشكل كامل في تخفيف جميع المخاطر. ويلعب الحجم دوره في هذا السياق، فالصندوق ليس بمستوى ونطاق المؤسسة الدولية للتنمية، ولا يمكن مقارنته بصورة كاملة بالمصارف الإنمائية متعددة الأطراف، أو بالبنوك الأخرى، أو حتى بالنوافذ التيسيرية وحدها. فمخاطره الاستراتيجية والتشغيلية في هذا السياق فريدة من نوعها.

ويتوجب على الدول الأعضاء أن تعي تماماً بأن مقترحات التقييم المؤسسي المتعلقة بالاقتراض من الأسواق تحمل في طياتها مخاطر متعددة. وأما الأمثلة على هذه المخاطر فهي تتضمن، دون أن تقتصر، على ما يلي:

- (1) خطر ألا يتبلور الطلب على القروض العادية بحجم يعادل التوقعات الأولية، أو ربما قد تعيق أشكال أخرى من المعوقات النتائج المرجوة؛
- (2) خطر ألا يتم التوصل إلى تصنيف ائتماني قوي، مما يمكن أن يكون له تبعات تتعدى حجم برنامج القروض والمنح وتخصيص الموارد؛
- (3) خطر، أنه وحتى في حال الوصول إلى تصنيف AAA، فإن الظروف المالية السائدة في الأسواق العالمية سوف تشكل عقبة في وجه التحقيق الكامل لحجم الاقتراض المستهدف.

علاوةً على ذلك، ومع أن الولوج إلى الأسواق الدولية للحصول على التمويل قد لا يعني بالضرورة إعادة النظر في مهمة الصندوق (والتي ستبقى تنحصر بالمساعدة المالية لدعم التحول الريفي)، إلا أنه يتوجب على المجلس التنفيذي أن يعي تماماً بأن الاقتراض من الأسواق يعني ضمناً تعديل الهيكلية المالية للصندوق (بما في ذلك التسعير)، ونموذج عمله لاستيعاب نطاق أوسع من العمليات.

إن لجنة مراجعة الحسابات تتطلع قدماً للاستمرار في هذه المناقشات في الأشهر والسنوات القادمة، بما يتسق مع خارطة الطريق الموضوعية أثناء مشاورات التجديد الحادي عشر للموارد.

(ب) التركيز على بعض مجالات التقييم المؤسسي

إننا نوافق مع التقييم المؤسسي بوجوب تعزيز الحوكمة والقيادة من جانب المجلس التنفيذي، كذلك فإنه يتوجب على المجلس أيضاً أن يهيئ نفسه لدور أكثر حسماً.

وقد حدد التقييم المؤسسي بعض نقاط الضعف والمجالات التي يمكن إدخال بعض التحسينات المحتملة عليها في هذا المجال. وذكر مراراً وتكراراً بأن التنوع في خبرات أعضاء المجلس قد يكون أوسع مما ينبغي، وأن الفرصة متاحة لاستخدام أكثر إسهاباً للمستشارين من قبل كل من المجلس التنفيذي ولجنة مراجعة الحسابات.

ومع أننا نتفق مع بعض المظاهر في هذه التقديرات، إلا أننا نود أن نؤكد على أننا نعتبر التنوع الواسع في الخبرة المهنية عاملاً يساعد على إثراء -لا الحد من- جودة الجدل القائم بين المجلس وإدارة الصندوق. ومثل هذه الجدل في الصندوق، كما هو الحال بالنسبة لغيره من المؤسسات المتخصصة متعددة الأطراف، لا يجب أن يركز حصراً على القضايا المالية.

وفيما يتعلق بأساليب تعزيز فعالية الحوكمة، فإننا نعتقد بأن الاقتراح القائل بالاستفادة من المستشارين من طرف ثالث أمر ملائم. وسوف تعرض اللجنة على المجلس في وقت قريب طلبات محددة لاستخدام المستشارين في بعض التقديرات التي تشعر اللجنة بأن الحاجة ماسة لها.

وبالاستمرار بموضوع تيسير الحوكمة الفعالة، تعترف لجنة مراجعة الحسابات وتدعم بصورة قوية المبادرات التي تبنتها إدارة الصندوق حتى تاريخه بشأن الشفافية. كذلك فإنه يسعد اللجنة ذكر أن

العرض المرتقب لأداة أخرى وهي "لوحة المخاطر"، وأداة إضافية ثانية على أعضاء المجلس وهي "أداة تتبع أداء الصندوق"، حيث يتم حالياً مناقشة التفاصيل مع إدارة الصندوق.

ومع أننا نتفق مع التقييم المستقل في تقديره الإيجابي الكامل المتعلق بإدارة الصندوق وموظفيه، وبالجودة العالية إجمالاً للإبلاغ المقدم للهيئات الرئاسية فيه، إلا أننا كنا نتوقع من التقييم المستقل أن يتطرق لقضيتين أخرتين مترابطين.

وتتعلق القضية الأولى بالنهج المستخدمة ضمن المنظمة لإجراء رصد فعال وجار للوضع التقني الإجمالي للصندوق. فقد وجد التقييم المستقل بعض القضايا التي تعيق الجدوى المالية للمنظمة، التي يمكن لفت انتباه المجلس التنفيذي لها في وقت أبكر بكثير، وربما بتركيز أكبر.

ثانياً، كنا سنقدر إيلاء بعض الاعتبار للفرصة المتاحة لتحسين جودة بعض الإفصاحات والتأكدات التي تقدمها إدارة الصندوق بشأن المواضيع التشغيلية. فالمجلس الذي يعتمد على إدارة الصندوق في العمليات اليومية، لم يستلم في بعض الحالات أية رسائل واضحة عن الحاجة الملحة لقرار يتعلق بقضايا عالقة. وفي أمثلة أخرى، كان هناك إرباك حول بعض الإجراءات والمؤشرات المستخدمة، منها على سبيل المثال كفاءة التكاليف التي غالباً ما يكون أداؤها ضعيفاً نسبياً مقارنةً بالمؤسسات الأخرى.

وأخيراً، فإننا نوافق على التوصيات التي تقدم بها التقييم المؤسسي فيما يتعلق بتعزيز الحوكمة المالية. وتذكرنا الوثيقة بأنه، ومع تطور أعظم للهيكالية المالية وتعقيد أكبر لنموذج العمل، تتبثق الحاجة، لا على الإبقاء على موظفي الصندوق فحسب، وإنما أيضاً عن تحسين الإشراف على جميع المستويات.

وحول هذه النقطة، تسعى اللجنة لضمان توفر إدارة الصندوق لمزيد من الانخراط، لأن الإشراف يرتبط بصورة مباشرة بالمهام الجوهرية لهذه اللجنة. وعلى وجه الخصوص، فإننا نعتقد بأن مهمة مراجعة الحسابات، التي ندرك أنها تتمثل بصورة كاملة لمعايير المراجعة الدولية، سوف تتطلب بعض التعزيز (الجهة كل من توليفة المهارات المطلوبة ومصادر الحصول عليها) بغية تحديث وتوفير الضمانات الملائمة ودعم جهود الإدارة في التخفيف من المخاطر الناشئة التي يواجهها الصندوق مع تحركه في فترة تتسم بتغييرات حاسمة. إن اللجنة تتطلع لمكتب الإشراف والمراجعة لانخراط مستمر، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالحاجة لمواءمة مخاطر المنظمة بغية معايرة الإجراءات ونطاق المراجعات في سياق نشاط أكثر انخراطاً واختلافاً للصندوق. وبهذا السياق، فإن اللجنة ترحب بالعرض الذي تقدم به المكتب عن خطته للتعزيز، والتي تتضمن مؤشرات للأداء والمساءلة.

(ج) توصيات لجنة مراجعة الحسابات للمجلس التنفيذي

حيث تتوفر للمجلس التنفيذي حالياً صورة عن القضايا الهيكلية التي تؤثر على الصندوق، وبعض الخيارات المتاحة على أرض الواقع، ترغب لجنة مراجعة الحسابات بإعادة التأكيد على أن الوقت ربما قد حان للدول الأعضاء في الصندوق للانخراط في مناقشات بناءة عن كيفية المضي قدماً.

وبدون الإيحاء بأي قرار مسبق، فقد يكون من المفيد النظر في وضع أولويات للتحاليل والمناقشات الخاصة بالتعديلات التي ستدخل على نظم الإشراف والنظم المالية والتشغيلية لتيسير تنفيذ استراتيجيات فعالة مهما كانت الخيارات النهائية، وتصحيح العمليات والإجراءات غير المثلى التي سلط التقييم المؤسسي الضوء عليها.

إننا نزن بأن بعض المظاهر الأساسية للمقترح الذي خرج به التقييم المؤسسي بحاجة لتحليل أعمق. وكما أشار إليه التقييم نفسه، فإن بعض الاستنتاجات قد انبثقت على أساس بيانات ومعلومات يمكن التمعن بها بصورة أكثر تحليلية، ونشير على وجه الخصوص إلى الأمور التالية:

(1) إسقاطات النفقات التشغيلية. وهي مدخل رئيسي لتحليل الخيارات المتاحة، والتي تم افتراض نموها بأسلوب خطي بمعدل 2 في المائة سنوياً. ولعل هذا المعدل غير واقعي، كذلك لا بد من أن يستند إلى تقديرات أكثر دقة؛

(2) يعتبر الطلب على القروض بشروط عادية بالمرود المرغوب للصندوق أحد المتغيرات الرئيسية للاستراتيجية المقترحة. وتطلب لجنة مراجعة الحسابات تقديراً أكثر دقة لوجود واستمرار الطلب على المدى الطويل على القروض بشروط عادية، لا مجرد افتراضه استناداً إلى براهين وضعية. إذ يتوجب على نموذج الإسقاطات أن ينظر في عوامل واقعية ويسمح لآثار التأخيرات في الصرف والتنافس مع الجهات الفاعلة الأخرى بالظهور في هيكل الميزانية. ولا بد من استخدام بيانات عالية الجودة وإجراء تقديرات ملائمة لوضع السيناريوهات البديلة الواقعية التي تأخذ بعين الاعتبار الالتزام بالاستمرار في إصدار السندات في الأسواق العالمية بهدف الإبقاء على التصنيف المطلوب. كذلك فإن الوصول إلى الاقتراض من الأسواق هو من المتغيرات الرئيسية في الحلول التي اقترحتها التقييم المؤسسي، وهو يتضمن تسديد تكاليف الاقتراض. وذلك ممكن فقط في حال كان الطلب على القروض بشروط عادية متين، وفي الوقت نفسه لا بد للقدرة على التقدم بمقترحات المشروعات وتنفيذها من أن تتبع المسار ذاته. ولا بد لمثل هذه الاعتبارات من أن تشكل جزءاً من أي عملية للإسقاطات.

وأخيراً، فإننا نعتقد بأن الحل القاضي بإلغاء إطار القدرة على تحمل الديون والمنح من هيكل الميزانية، والتزام الدول الأعضاء بالمساهمة في تسديد اهتلاكات القدرة على تحمل الديون بصورة أكثر صرامة، إنما يتطلب مناقشات ملحة أوسع بهدف التحديد، وفي أقرب وقت ممكن، مجال الحلول التقنية البديلة السليمة بصورة موازية، التي يمكن وجودها. ومن شأن ذلك أن يسمح للمجلس بالوصول إلى خيار يستتير بالمعلومات الصحيحة.