

Document: EB 2019/127/R.3/Add.1
Agenda: 3(a)(ii)
Date: 21 August 2019
Distribution: Public
Original: English

A



الاستثمار في السكان الريفيين

استراتيجية الصندوق للانخراط مع القطاع الخاص 2019-2024

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

Deirdre McGrenra

مديرة مكتب الحوكمة المؤسسية
والعلاقات مع الدول الأعضاء
رقم الهاتف: +39 06 5459 2374
البريد الإلكتروني: gb@ifad.org

Oscar A.Garcia

مدير مكتب التقييم المستقل في الصندوق
رقم الهاتف: +39 06 5459 2274
البريد الإلكتروني: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni

نائب المدير
رقم الهاتف: +39 06 5459 2361
البريد الإلكتروني: f.felloni@ifad.org

المجلس التنفيذي - الدورة السابعة والعشرون بعد المائة
روما، 10-12 سبتمبر/أيلول 2019

للاستعراض

استراتيجية الصندوق للانخراط مع القطاع الخاص للفترة 2019-2024

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق

أولاً- مقدمة وتعليقات عامة

- 1- يرحب مكتب التقييم المستقل في الصندوق بفرصة توفير تعليقات على استراتيجية الصندوق للانخراط مع القطاع الخاص للفترة 2019-2024. وقد استكمل المكتب تقييماً مؤسسياً عن استراتيجية تنمية القطاع الخاص وإرساء الشراكات في الصندوق عام 2011، وتقييماً مؤسسياً عن الهيكلية المالية للصندوق عام 2018، وتقييماً مؤسسياً عن انخراط الصندوق في تنمية سلاسل القيمة المناصرة للفقراء عام 2019. كذلك فقد استكمل أيضاً تقريراً تقييماً تجميعياً عن إرساء الشراكات لأغراض تعزيز الفعالية الإنمائية عام 2018. وجميع هذه التقييمات ذات صلة بانخراط الصندوق مع القطاع الخاص.
- 2- للوهلة الأولى، قد يبدو التوسع بتمويل القطاع الخاص تغييراً كبيراً لقواعد اللعبة بالنسبة للصندوق. إلا أنه من الهام بمكان الانتباه إلى أن الصندوق ليس وحيداً في هذا الجهد: إذ أن العديد من مؤسسات تمويل التنمية العالمية نشيطة كجهات مقرضة للقطاع الخاص وكمستثمرة في الزراعة. علاوة على ذلك فإن الصندوق قد تبنى استراتيجيته الأولى لتنمية القطاع الخاص وإرساء الشراكات عام 2005، ولديه 15 عاماً من الخبرة في هذا المجال.
- 3- ونسلط الاستراتيجية الضوء على الفجوة التمويلية بين الموارد المالية المقدرة المطلوبة لتحقيق هدف التنمية المستدام الثاني وإسقاطات المساعدة الإنمائية الرسمية. كذلك فهي تشير أيضاً إلى التحديات التي يواجهها القطاع الخاص في الانخراط مع المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، والمشروعات الريفية والصغيرة والصغرى ومتوسطة الحجم، والحاجة إلى التمويل العام لتيسير مثل هذا الانخراط. وبالاستشهاد بالتقييمات السابقة، فإنها تؤكد على أن الصندوق يفتقر حالياً للأدوات المالية للانخراط بصورة مباشرة مع كيانات القطاع الخاص.
- 4- **صلة الأهداف.** يعتبر الهدفان المقترخان في هذه الاستراتيجية ذا صلة بمهمة الصندوق للحد من الفقر الريفى. وهما: (1) تعبئة التمويل الخاص والاستثمارات الخاصة في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة والمشروعات الريفية الصغيرة والصغرى ومتوسطة الحجم؛ (2) توسيع الأسواق وزيادة الدخل، وفرص العمل لصالح المجموعة المستهدفة للصندوق.
- 5- ومع أن هذين الهدفان الاستراتيجيان ذو صلة، إلا أن الإجراءين المقترحين بموجب الهدف الأول (استخدام الأدوات المالية التي تلعب دوراً محفزاً لتمويل القطاع الخاص في الزراعة على نطاق صغير، والمشروعات الريفية الصغيرة والصغرى ومتوسطة الحجم، واستخدام برنامج القروض والمنح لحشد استثمارات القطاع الخاص) قد تتبلور بصورة أفضل من الإجراءين الآخرين بموجب الهدف الثاني (تنمية سلاسل قيمة شمولية مع الشركاء من القطاع الخاص)، "واختبار وتوسيع نطاق التكنولوجيات الجديدة والحلول التي تتسم بفعالية التكاليف". لأنهما معرّفان بمصطلحات عامة وليس من الواضح ما هو الأسلوب التي سيتم من خلاله الابتعاد عن القيام بمزاولة الأعمال على النحو المعتاد، أو الخبرات السابقة للصندوق.

6- ومع أن تنفيذ الطرائق التي اقترحتها الاستراتيجية (توسيع نطاق الانخراط مع القطاع الخاص بصورة متدرجة وضمن الملكية القطرية، وتجنب الابتعاد عن مهمة الصندوق، والإبقاء على الانتقائية والتركيز، والعمل مع شركاء التنمية الآخرين والوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى، والسعي للحصول على موارد إضافية وتجنب خطر الاستعاضة، وتخصيص مبالغ تدخلات القطاع الخاص دون الاستناد إلى نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء) هي كلها طرائق معقولة، إلا أنها أشبه بالمبادئ العامة أكثر من كونها طرائق تشغيلية.

7- **التوازن في المحتوى الاستراتيجي.** على وجه العموم، تركز الاستراتيجية على إدخال الإقراض غير السيادي، مما يُعدّ بحد كبير أكثر التطورات الجديدة أهمية، وتحديد المصادر التي يمكن تعبئتها لهذا النوع من الإقراض. أما ما تبقى من الاستراتيجية فهو يمثل طرائق إجرائية أقل ابتكارية. وكان بإمكان هذه الاستراتيجية أن تكون أكثر قيمة لو أنها تحرت بعمق الخبرات المتاحة للصندوق واقتربت إجراءات ملموسة بصورة أكبر. إضافة إلى ذلك، كان بالإمكان التطرق لمجالات مثل الانخراط السياساتي وبناء القدرات في الصندوق وفي البلدان التي يعمل فيها الصندوق.

8- **حجم العمليات المتصورة.** سيكون النشاط الجديد للقطاع الخاص محدوداً نسبياً لجهة الحجم. ونظراً لأن هنالك حاجة لحوالي 180 مليار دولار أمريكي كل عام للتطرق لهدف التنمية المستدامة الثاني وحده، فإن نسبة 5 بالمائة من رأسمال الصندوق التي يخطط الصندوق للمساهمة بها من مصادره الخاصة لأنشطة القطاع الخاص هي نسبة ضئيلة للغاية.

ثانياً - تعليقات مخصصة

9- **روابط أوثق مع سلاسل القيمة.** يتمتع الصندوق بالخبرة في تنمية سلاسل القيمة، ويمكن لهذه الاستراتيجية أن تشير نوعاً ما إلى ذلك. وكان من شأن التركيز الأقوى بكثير في هذا المجال - التركيز على الفجوات في التعاون مع كيانات القطاع الخاص وتمويل سلاسل القيمة أن يضيف المصدقية لاستراتيجية الصندوق للانخراط مع القطاع الخاص. ولهذه الغاية، كان بإمكان الاستراتيجية أن تستقي من التقييم الحديث الذي أجراه الصندوق للانخراط في تنمية سلاسل القيمة المناصرة للفقراء. كما كان بإمكانها أيضاً أن تستجيب بصورة أكثر مباشرة لتوصيات ذلك التقييم، على سبيل المثال من خلال: (1) وضع المبادئ الأساسية لتنمية سلاسل القيمة (التوصية الأولى)؛ (2) التأكيد على التزام الصندوق بالترويج للحكومة الشمولية لسلاسل القيمة ولخلق بيئة ناظمة (التوصية الرابعة)؛ (3) مناقشة (مع توسيع أكبر في ملحق إذا اقتضى الأمر) النهج المعززة لتمويل سلاسل القيمة (التوصية السادسة)؛ (4) تنمية قدرة موظفي الصندوق ومدراء مشروعاته للعمل مع كيانات القطاع الخاص لأغراض تنمية سلاسل القيمة المناصرة للفقراء (التوصية السابعة). كذلك يعتبر الإبقاء على التركيز على المجتمعات الفقيرة وشديدة الفقر أمراً هاماً على وجه الخصوص.

10- **التميز الذي قد يتمتع به الصندوق في الإقراض غير السيادي.** سيعتبر إيجاد التميز الصحيح غاية في الأهمية بالنسبة للصندوق، إلا أن التفسير الوارد في الوثيقة غير واضح. فعلى سبيل المثال، فإن "طرف الطيف ضئيل الحجم" للإقراض غير السيادي موجود حالياً وتغطيه مؤسسات التمويل الصغرى. وكان بإمكان الصندوق المساهمة في تعزيز هذه المؤسسات من خلال تزويدها بالتمويل بقرض طويلة الأمد، مما

يسمح لها بتوسيع انتشارها. ولا بد لمثل هذا التمويل طويل الأمد أن يكون بالعملة المحلية لأنه لا يجوز لمؤسسات التمويل الصغري أن تقرض بالعملة الصعبة، مما قد يعرض زبائنها لمخاطر تقلبات سعر الصرف. كذلك فإن الحيز الأوسط للإقراض غير السيادي مجال رمادي، أي أنه صغير أكثر من اللازم بالنسبة للمصارف، وهو صعب من الناحية التجارية. ويغطي هذا المجال عدد من صناديق الاستثمار في الأثر التي توفر التمويل للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة ومنظماتهم (بما فيها التعاونيات). أما مستثمرو الأثر (الذين تمت مشاوره قلة قليلة منهم فقط لأغراض هذه الاستراتيجية كما هو واضح في الذيل الأول) فهم يعملون بصورة تجارية، ويتركز هدفهم الأساسي لا على تعظيم الفوائد وإنما على تخفيف أثر اجتماعي واضح. وكان بإمكان الصندوق النظر في توفير تمويل الخسارة الأولى لحفاظ القروض الصعبة. وأخيراً، من شأن تمويل الاستثمارات الرأسمالية الأطول أمدا كجزء من دعم الصندوق لسلاسل القيمة أن يساعد المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة ومنظماتهم بدون التسبب في الابتعاد عن مهمة الصندوق.

11- **الإضافية وتجنب "المزاحمة"**. في نهج القطاع الخاص في الصندوق، سيكون من الهام بمكان (كما أشير إليه في الملحق الثاني من الاستراتيجية) أن يضمن الصندوق أن تكون تدخلاته إضافية لما يوفره الصندوق وأن لا تؤدي إلى مزاحمة وإبعاد الجهات الفاعلة الموجودة حالياً من خلال قطع الطريق عليها تجارياً. وعضواً على ذلك، يتوجب على الصندوق أن يسعى للتعاون مع مستثمري الأثر والمصارف المحلية، ومؤسسات التمويل الصغري المحلية، بهدف مساعدة الجهات الفاعلة في القطاع الخاص لمساعدة الزبائن الجوهريين في الصندوق.

12- **إرساء الشراكات والتشاور مع المؤسسات الخارجية**. من الهام بمكان الإشارة إلى أن الذيل الرابع يتضمن بياناً هاماً يتعلق بنهج الصندوق. "من الناحية المبدئية، وبما يتماشى مع النهج المتدرج لعمليات القطاع الخاص، يخطط الصندوق مبدئياً للوصول إلى القطاع الزراعي لأصحاب الحيازات الصغيرة بصورة غير مباشرة، أي من خلال الوسطاء الماليين الذين لم يتمكنوا حتى تاريخه من تمويل هذه المجموعة المستهدفة". ومن غير الواضح لماذا يسعى الصندوق للعمل مع مؤسسات لم تتجح في الوصول إلى أصحاب الحيازات الصغيرة في الوقت الذي توجد فيه مؤسسات موثوقة وقائمة لديها خبرة كبيرة في الوصول لهؤلاء الزبائن. وإذا كانت المؤسسات غير ناجحة في هذا المجال، فالسبب في ذلك في العادة افتقارها للكفاءة أو توقعها تحقيق أرباح عالية للغاية. ويتوجب على الصندوق عوضاً عن ذلك أن يسعى للتعاون مع المؤسسات التي عملت بالفعل مع المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة.

13- ومع أن قائمة المؤسسات التي تم التشاور معها طويلة، إلا أن مجلس تمويل زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة وغيره من الجهات الفاعلة التي تركز على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة غير موجود في هذه القائمة. ويعد هذا المجلس تحالفاً لمؤسسات الإقراض الاجتماعي (الذي يشار إليها أيضاً بالمقرضين الزراعيين الذين يسعون لتحقيق "الأثر أولاً") والذين يتمثل هدفهم الرئيسي لا في تعظيم الأرباح وإنما في تخفيف أثر إيجابي على المجموعات المستهدفة للصندوق. وهناك بطبيعة الحال بعض الشركاء الطبيعيين للصندوق لجهة تركيز الاستثمارات ومواءمتها مع أهداف الاستثمار. وبالمضي قدماً، سيكون الهام بمكان للصندوق اختيار الشركاء الذين يتمتعون بسجل مثبت والذين هم على صلة مباشرة بعمله.

- 14- **التمويل وجمع التبرعات.** من باب التفاؤل أن يفترض الصندوق أن بإمكانه توسيع جمع الأموال من القطاع الخاص لتغطية أنشطة القطاع الخاص من مصادر غير حكومية بدون: (1) تطوير سجل مثبت أو تعيين فرق لديها سجل مثبت؛ (2) إنشاء البنى التحتية الضرورية؛ (3) استثمار حجم كبير من رأسماله الخاص في كل مشروع من المشروعات. وهناك قلة من مؤسسات القطاع الخاص التي قد تمول أي كيان بدون سجل يثبت أنه من القطاع الخاص. ولو أراد الصندوق أن يحظى بالمصداقية في استثماراته في القطاع الخاص، يتوجب عليه أن يخصص بعضا من موارده لهذا القطاع.
- 15- **المخاطر.** ينطوي إقراض القطاع الخاص أو الاستثمار فيه على مخاطر. والقول بأن الصندوق سوف يخفف من جميع المخاطر الناجمة عن انخراطه مع القطاع الخاص مضلل نوعا ما. إذ يتوجب على الصندوق أن يعترف بأن التطرق لخطر الائتمان في عمليات القطاع الخاص سوف يؤدي إلى خسائر في القروض لا بد من تغطيتها من خلال رأسماله. ولذلك فإن هيكله المشروعات بصورة صحيحة أمر حاسم لنجاح أي نشاط من أنشطة القطاع الخاص.
- 16- **الموارد البشرية وبناء القدرات.** يعد إقراض القطاع الخاص أمرا مختلفا عن إقراض القطاع العام. وسيحتاج الصندوق لتعيين: (1) مهنيين أكفاء يتمتعون بالخبرة في الإقراض الزراعي لأسواق القطاع الخاص الناشئة؛ (2) محامين يمكنهم أن يهيكلوا المعاملات؛ (3) موظفين في دائرة ائتمان مستقلة يتمتعون بالخبرة مع القطاع الخاص. وفي معظم مؤسسات التمويل الإنمائي، يتم هيكله المشروعات من منظور الأعمال، وهنا يحتاج الصندوق لبناء الخبرة. وبالإضافة إلى موظفي الصندوق، لا بد من بناء خبرة الحكومات وموظفي المشروعات لتعزيز التعاون بين العمليات السيادية وغير السيادية، كما تتصوره الاستراتيجية.
- 17- **الموارد المالية.** تفتقر الاستراتيجية إلى الميزانية، بما في ذلك معلومات عن: (1) عدد الموظفين المعينين وبأي تكلفة؛ (2) عدد المشروعات المتوقعة في السنوات القادمة وحجمها؛ (3) خسائر القروض المتوقعة وكيف سيتم تغطيتها. أما الافتراض بأن هذا المجال الجديد من العمل سيكون "محايداً من ناحية الميزانية" فهو غير واقعي.
- 18- **تقييم الأثر.** وعلى غرار تقدير أثر الصندوق الأوغندي للاستثمار في العوائد، يتوجب على الصندوق أن يبدأ بتحليل الآثار الاجتماعية والاقتصادية لاستثماراته في القطاع، وأن يتبنى منهجيات دقيقة للغاية لتقدير الأثر. ومن الهام بمكان أيضا أن يقوم بدراسات مستقلة للأثر منذ بداية كل مشروع بهدف جمع البيانات طويلة الأمد بغية إيجاد خطوط أساس ملائمة، ومجموعة ضبط لتقدير الأثر المقارن.

ثالثا - الملاحظات الأخيرة

- 19- مما لا شك فيه أن الانخراط مع القطاع الخاص أمر ضروري للمساهمة في تحويل الاقتصادات الريفية، ومن الضروري للصندوق أيضا أن يظهر بمظهر الشريك الموثوق ذي الصلة. إلا أن الاستراتيجية بصيغتها الحالية ليست طموحة جدا، وإنما يمكن النظر إليها على أنها خطوة صغيرة في الاتجاه الصحيح. كما يمكن النظر إليها أيضا كتجربة ريادية يمكن للصندوق أن يتعلم الدروس المستفادة منها.
- 20- وكان بالإمكان تعزيز فرضية قيمة الاستراتيجية من خلال ربطها بصورة أوثق بعمل الصندوق على سلاسل القيمة، بحيث تؤخذ التوصيات الناجمة عن التقييم المؤسسي الحديث كنقطة انطلاق هامة. وعلى الرغم من

أن الإفراض غير السيادي يمكن أن يشكل عنصرا هاما من عناصر الانخراط في القطاع الخاص، إلا أن هذا المجال الواسع ينطوي على تغييرات في تصميم المشروعات التقليدية وبناء قدرات الحكومات وموظفي المشروعات، والانخراط في حوار السياسات. ولا بد للصندوق من أن يحدد هذه القضايا بدقة أكبر.