Document: EB 2019/128/R.2
Agenda: 3
Date: 5 December 2019
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

الصندوق على مفترق الطرق

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

جهة الاتصال لنشر الوثائق:

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

المجلس التنفيذي – الدورة الثامنة والعشرون بعد المائة
روما، 10-12 ديسمبر/كانون الأول 2019

للاستعراض

الصندوق على مفترق الطرق

1- في سياق الإصلاح الجاري لتسيير المجلس التنفيذي في الصندوق، طلب الأعضاء، كجزء من جدول أعمال المجلس، إدخال مناقشة استراتيجية في بداية كل دورة من الدورات، حيث يبدأ رئيس الصندوق بشرح رؤيته للتوجه الاستراتيجي المستقبلي للصندوق.

2- وتستجيب هذه الوثيقة القصيرة لهذا الطلب. وعوضاً عن تحديد رؤية طويلة الأمد، ستركّز على أربعة بنود تسلّط الضوء على التحديات والفرص التي تواجهها المؤسسة كجزء من هذه المناقشة الاستراتيجية. وستتطرق الوثيقة إلى ما يلي:

(أ) انخراط الصندوق مع بلدان الضوء الأحمر؛[1]

(ب) التوازن بين القروض والمنح؛

(ج) نهج الصندوق العمودي؛

(د) رأس المال البشري.

انخراط الصندوق مع بلدان الضوء الأحمر

3- على مدى الأشهر القليلة الماضية، انخرط المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق في جهد لإيجاد حل لإطار القدرة على تحمل الديون. وسيستمر هذا الانخراط خلال مناقشة بند مخصص لهذا الشأن على جدول أعمال الدورة الثامنة والعشرين بعد المائة للمجلس. وقد تقدمت إدارة الصندوق باقتراح لإطار القدرة على تحمل الديون يستند إلى آلية للتمويل المسبق، حيث يتم ربط مستوى إطار القدرة على تحمل الديون المستقبلي للبلدان التي تعاني من إجهاد عال للديون مع مستوى تجديد الموارد. علاوة على ذلك، يمكن النظر في بعض الخيارات الأخرى، على أمل الوصول إلى اتخاذ قرار بهذا الشأن.

4- ولكن القضية الأكثر إلحاحاً هي إمكانية وضع سقف على الحد الأقصى للموارد التي ستخصص بموجب إطار القدرة على تحمل الديون نتيجةً للمستوى المستهدف للتجديد. ومع أنه ستبذل جهود خاصة لحل مسألة إطار القدرة على تحمل الديون في التجديد الثاني عشر للموارد، إلا أننا نعي تماما بأن الضغوط طويلة الأمد على المساعدة الإنمائية الرسمية قد لا تسمح بزيادة حاسمة في الموارد لكل دورة من دورات تجديد الموارد. ومع إبقاء هذا الوضع في أذهاننا، فإن الإدارة تنظر في إمكانية استقطاب موارد إضافية من خلال الاقتراض. إلا أن البلدان الحمراء لن تكون في موقع يسمح لها بالاستفادة من الموارد المستقطَبة بسبب وضع إجهاد الديون الذي تعاني منه. وبالفعل، ومن النتائج غير المقصودة، وفي حال استمر هذا التوجه، فإنه سيؤدي إلى تقليص كبير لانخراط الصندوق في البلدان الحمراء، مع استمراره في الإيفاء بالالتزامات الواردة في وثائقه الأساسية مثل نسبة 90 إلى 10، وتخصيص 50 في المائة من الموارد لأفريقيا، وتحول

[1] انظر الوثيقة (IFAD11/2/R.6): الضوء الأحمر = قدرة منخفضة على تحمل الديون؛ منحة بنسبة 100 في المائة؛ الضوء الأصفر = قدرة متوسطة على تحمل الديون؛ منحة بنسبة 50 في المائة وقرض بنسبة 50 في المائة؛ الضوء الأخضر = قدرة مرتفعة على تحمل الديون؛ قرض بنسبة 100 في المائة.

تركيزه نحو البلدان "الصفراء" و"الخضراء" من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا التي يمكن لها أن تحصل على قروض من كل من الموارد الأساسية والموارد المقتَرَضة.

5- ويطرح هذا السيناريو، مترافقا مع مهمة الصندوق التي تنص على أن يركّز على أشد البلدان فقرا في أكثر الأوضاع هشاشة، سؤالا مفاده: هل هذا هو التوجه الذي ينبغي على الصندوق اتباعه؟ ألا يتوجب على الصندوق أن يجد سبيلاً للبقاء منخرطاً مع البلدان الحمراء؟ وإذا كان الجواب بلا، فهل بإمكاننا الاستمرار في الادعاء بأن تركيزنا هو على أشد الفقراء فقرا؟

التوازن بين القروض والمنح

6- على وجه الإجمال، نقدر بأننا نستخدم 57 في المائة من موارد الصندوق كمنح (إما كعناصر منحة بموجب الشروط التيسيرية لإطار القدرة على تحمل الديون أو بموجب برنامج المنح الاعتيادي في الصندوق). إلا أن الصندوق لا يمتلك حاليا أية نافذة مخصصة تستند إلى المنح لتدخلاته. وقد أثبت هذا الوضع في بعض الأوقات أنه يشكل عقبة أساسية في وجه قدرة الصندوق على الاستجابة لظروف ما بعد الأزمات، أو التطرق للتأقلم مع تغير المناخ وقضايا الصمود، وغيرها من الأوضاع حيث تعتبر المنح آلية أكثر ملاءمة.

7- في عام 2016، صادق المجلس التنفيذي على استراتيجية للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة، مما مكن الصندوق من القيام بأنشطة في هذه البلدان تؤدي إلى تحول ريفي مستدام وشمولي. وتتضمن هذه الأنشطة إعادة الانخراط في البلدان حيث تسببت الهشاشة في تعليق البرنامج القطري الاعتيادي الممول بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، أو منعت الانخراط في هذا البلد بموجب هذا النظام. كذلك مكنت الاستراتيجية الإدارة أيضا من العمل من خلال شركاء غير حكوميين، بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني، في الحالات التي كانت الأطر المؤسسية تتسم بضعف شديد للتطرق للاحتياجات الإنمائية الملحة. إلا أن محدودية موارد المنح منعت الصندوق من الانخراط بنشاط في هذه البلدان.

8- ولدى المصارف الإنمائية متعددة الأطراف العديد من المخططات للاستجابة للاحتياجات المخصوصة لهذه البلدان. إذ يمكن لمجموعة البنك الدولي على سبيل المثال تقديم تمويل يستند بصورة كاملة على المنح من خلال المؤسسة الدولية للتنمية، في حين تتوفر لمصرف التنمية الأفريقي إمكانية الوصول إلى نافذة تيسيرية من خلال صندوق التنمية الأفريقي.

9- إلا أن أية مبادرة لخلق أو زيادة الآليات المستندة إلى المنح في الصندوق يمكن أن تؤدي إلى أثر سلبي على موارده الأساسية (خطر الاستعاضة).

10- ويمثل هذا الوضع تحدياً بالنسبة لنا لإيجاد التوازن بين عمل القروض وعمل المنح: لأنه ومن جهة، ستدفع استراتيجية الرفع المالي بالصندوق إلى التحرك بصورة أكبر نحو التحول إلى مؤسسة تمويل للتنمية كاملة متكاملة. وقد نرغب أيضا في النظر في كيفية عمل المصارف الإنمائية متعددة الأطراف، وأن نقلد النماذج التي تتبعها مثل المؤسسة الدولية للتنمية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير. ومن جهة أخرى، قد يُنظر إلى خلق نافذتين جديدتين للمنح وكأنهما تدفعان بالصندوق بصورة أكبر إلى نموذج عمل وكالة نمطية من وكالات الأمم المتحدة. ولا يوجد بالضرورة تناقض بين هذين النموذجين في أن أحدهما لا يعني بالضرورة إلغاء الآخر. وبالنظر إلى تنامي عبء الديون على البلدان متوسطة من الدخل من الشريحة الدنيا والبلدان

منخفضة الدخل، ستكون هنالك حاجة للمرونة المتمثلة في امتلاك نشاط لحافظة قروض، علاوة على نشاط كبير يتعلق بالمنح.

صندوق عمودي

11- الصناديق العمودية هي آليات لتمويل التنمية تتميز بمصادر تمويل مختلطة، تخصص فيها المساعدة الإنمائية الرسمية لغايات مخصوصة. وتتمتع هذه الصناديق بشعبية كبيرة على وجه الخصوص في قطاعي الصحة والتعليم، ومنها على سبيل المثال التحالف العالمي للقاحات والتحصين، والشراكة العالمية من أجل التعليم، والصندوق العالمي. وفي السياق الذي تشتد فيه الضغوط على المساعدة الإنمائية الرسمية والموارد الأساسية (غير المقيدة) في نظام الأمم المتحدة، ازدادت الموارد المخصصة لبرامج منفصلة واضحة ومحددة بصورة ضيقة ضمن المجال الإنمائي، أو ضمن إقليم من الأقاليم، بصورة مطردة، بحيث غدت طريقة يحبذها العديد من الجهات المانحة. وقد أدى المصدر المكرس لتمويلها، ورشاقتها في الإيصال، ومشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني فيها، إلى نجاحها في الإيصال الحاسم للأثر على نطاق واسع.

12- ويمكن من حيث المبدأ لصندوق عمودي مخصص للزراعة أن يوائم الجهود الرامية إلى معالجة المعوقات المحددة طويلة وقصيرة الأمد للقطاع لتعزيز كل من الأنشطة الزراعية وغير الزراعية دعما لتحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة.

13- وتتألف الهيكلية العالمية الحالية للزراعة والأمن الغذائي من عدة أركان. وبالإضافة إلى الوكالات الثلاث التي تتخذ من روما مقرا لها (وهي منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية)، والمصارف متعددة الأطراف (البنك الدولي، والمصارف الإنمائية الإقليمية)، والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، والجهات المانحة الثنائية، والاتحاد الأوروبي، وهنالك عدد كبير من المؤسسات العامة، والمنظمات غير الحكومية، والأعمال الخاصة، والمؤسسات الخيرية الناشطة في هذا المجال. وهي تتضمن صناديق مثل البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي، والتحالف العالمي من أجل الزراعة الذكية مناخيا، والآليات التي تركز على تمويل المناخ والبيئة (مثل مرفق البيئة العالمية، والصندوق الأخضر للمناخ). وضمن هذه الهيكلية، هنالك درجة كبيرة من انعدام التجانس وحاجة لتنسيق أعظم. ويستثمر البنك الدولي والجهات المانحة الثنائية حوالي 5 في المائة من إقراضها في الزراعة، في حين تركّز المصارف الإنمائية الإقليمية بصورة متزايدة على البنى التحتية الريفية أو غيرها من الاستثمارات "الثقيلة". أما منظومة الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية فهي تسهم في البحوث الحاسمة.

14- وعلى خلفية هذا المشهد، ينفرد الصندوق في تركيزه المخصوص على الاستثمار في التحول الريفي الشمولي، من خلال استهداف أشد السكان فقرا في أشد البلدان فقرا. وبعد 40 سنة من التركيز على تحويل الاقتصادات الريفية، سواء من خلال الأنشطة في المزرعة أو خارجها، يمكن للمرء أن يتصور أن يغدو الصندوق صندوقا عموديا للتحول الريفي والصمود. أي شكل يتوجب لهذا التحول أن يتخذه، وما هي بعض النواقص التي سيعاني منها؟

القدرات البشرية

15- أثبتت الإصلاحات التي أُجريت على مدى السنوات الثلاث الماضية، والتحليل الأخير الذي أجرته شركة McKinsey الاستشارية إخلاص موظفي الصندوق وتفانيهم لخدمة مهمة الصندوق، ولكنها أشارت أيضا إلى المعوقات الموجودة نظرا لحجم التحدي العالمي الكامن في التطرق لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومستوى طموحنا. وتعد القدرة البشرية للصندوق على الإيصال أمر غاية في الأهمية. ومع أنه ستتم مناقشة هذا الموضوع بصورة مفصلة في سياق ميزانية هذا العام، إلا أنه لا بد من تمعننا بصورة مشتركة بما يتعدى اعتبارات الميزانية. وإذا ما أردنا أن نتعامل ببساطة مع جانب رأس المال البشري في الصندوق باتباع نهج العمل بالصورة المعتادة على أساس إضافي يتسم بإصلاح ما يمكن إصلاحه، والمضي قدما على الرغم من المخاطر الكامنة، فإن الخوف هو من تحدي استمرار وجود قدرة غير كافية، وبخاصة في ضوء تحركنا لأن نغدو مؤسسة تنمية كاملة النضج. إننا نخاطر بأن نفشل في اجتذاب المواهب الشابة المؤهلة لإعادة الشباب لهذه المنظمة، والمواهب التي تتمتع بالخبرة لتنشيطها. وبصورة مشابهة، فإن قدرتنا على الإبقاء على موظفينا ستشكل تحديا، وعلى وجه الخصوص في سياق اللامركزية والحاجة لجملة من المهارات المتنوعة الضرورية للاستجابة للنموذج المتغير للصندوق.

النتيجة وسبيل المضي قدما

16- وضعت هذه الوثيقة الخطوط العريضة لبعض القضايا ذات الأهمية للصندوق. كذلك فقد أثارت بعض الأسئلة للتحفيز على المناقشة.

17- وتتطلع إدارة الصندوق للدروس المشتركة المستفادة من هذه العملية الأولى من نوعها، والتي نعتقد بأنها ستوجهنا في الدورات اللاحقة.