



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي - الدورة الرابعة والثمانون

روما، 18-20 أبريل/نيسان 2005

تقرير التقييم الخارجي المستقل للصندوق

مقدم من مدير مكتب التقييم

المحتويات

المقدمة

- 1-I - تقرير مدير مكتب التقييم بصفته مشرفاً على التقييم الخارجي المستقل
- القسم II - التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل للصندوق المقدم من الخبراء الاستشاريين المستقلين
- 1-II (شركة ITAD الاستشارية المحدودة)
- 1-III - تعليقات المستشارين المستقلين رفيعي المستوى على التقييم الخارجي المستقل
- 1-IV - رد إدارة الصندوق على التقييم الخارجي المستقل
- 1-V - مقتطفات من محضر الدورة الرابعة والثمانين للمجلس التنفيذي

المقدمة

وفقاً للأحكام التي وضعها المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2003، سيتسلم المجلس مسودة التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل للصندوق المقدم من خبراء استشاريين مستقلين ويستعرضه ويعلق عليه تمهيداً لاستكمالهِ وإعداد التقرير النهائي الخاص به.

وبناء على ذلك، فإن الوثيقة EB 2005/84/R.2 المؤلفة من الأقسام الأربعة المنفصلة التالية:

- (i) تقرير مدير مكتب التقييم بصفته مشرفاً على التقييم الخارجي المستقل؛
- (ii) مسودة التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل للصندوق المقدم من الخبراء الاستشاريين المستقلين (شركة ITAD المحدودة)؛
- (iii) تعليقات المستشارين المستقلين رفيعي المستوى على التقييم الخارجي المستقل؛
- (iv) رد إدارة الصندوق على مسودة التقرير النهائي.

عُرضت على المجلس التنفيذي في دورته الرابعة والثمانين التي عقدت في أبريل/نيسان 2005.

وفي أعقاب تلك الدورة، يتولى الخبراء الاستشاريون إعداد التقرير النهائي الوارد في هذه الوثيقة آخذين في الاعتبار التعليقات المقدمة من المجلس التنفيذي على مسودة التقرير النهائي. وطبقاً لأحكام سياسة التقييم في الصندوق، المنصوص عليها في اختصاصات التقييم الخارجي المستقل، التزم الخبراء الاستشاريون بإدراج التعليقات المتعلقة بالأخطاء الفعلية أو الناجمة عن عدم الدقة بينما أتيح لهم في الوقت ذاته خيار تحديد تعليقات المجلس التي تدرج في التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل.

ووفقاً لما قرره المجلس، أضيفت المقترحات المقترضة من محضر الدورة الرابعة والثمانين المتعلقة باستعراض المجلس لتمثل القسم (v) من التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل على النحو التالي:

- (i) تقرير مدير مكتب التقييم بوصفه مشرفاً على التقييم الخارجي المستقل؛
- (ii) التقرير النهائي عن التقييم الخارجي المستقل المقدم من الخبراء الاستشاريين المستقلين؛
- (iii) تعليقات المستشارين المستقلين رفيعي المستوى على التقييم الخارجي المستقل؛
- (iv) رد إدارة الصندوق على مسودة التقرير النهائي؛
- (v) مقترحات من محضر الدورة الرابعة والثمانين للمجلس التنفيذي فيما يتعلق باستعراض المجلس لمسودة التقرير النهائي.

وتقرر كذلك نشر التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل على الموقع المفتوح للصندوق وإعداده كمطبوعة من مطبوعات الصندوق حسب ما هو مذكور في الوثيقة EB 2005/84/R.2.



القسم - I

تقرير مدير مكتب التقييم بصفته مشرفاً على التقييم الخارجي المستقل

القسم I

الخلفية

1 - أقرت هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السادس لموارد الصندوق عام 2002 اقتراحاً يدعو إلى إجراء تقييم خارجي مستقل للصندوق. وفي فبراير/شباط عام 2003 وافق مجلس المحافظين على تقرير عن التجديد السادس للموارد وقرر إطلاق التقييم الخارجي المستقل. وفي أبريل/نيسان عام 2003 استعرض المجلس التنفيذي تقريراً عن التقييم الخارجي المستقل رفعه رئيس لجنة التقييم، واعتمد ما ورد فيه من توصيات بشأن التسيير والترتيبات التنظيمية؛ وأوكل إلى مدير مكتب التقييم مهمة الإشراف الكامل على ذلك التقييم. وضمن جملة أمور قرر المجلس التنفيذي بأنه سيقوم بتلقي مشروع تقرير التقييم الخارجي المستقل، واستعراضه، والتعليق عليه، وهو ما يشكل القسم الثاني من هذه الوثيقة.

2 - واستعرض التقييم الخارجي المستقل أداء الصندوق في الفترة الواقعة بين عامي 1994 و2003. وقد اتسمت هذه الفترة بالتحديات الاستثنائية التي واجهها المجتمع الإنمائي عموماً، ووكالات التنمية المعنية بالقطاع الريفي على وجه الخصوص، كما أنها شهدت انخفاض حجم المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى قطاع الزراعة. وفي الوقت ذاته تطورت حافظة الصندوق بحيث تحولت عن التركيز على الزراعة لتغطي مهام أوسع في ميدان التنمية الريفية. وعلى المستوى العالمي اعتمد المجتمع الدولي الأهداف الإنمائية للألفية، معبراً بذلك عن التزامه المتجدد بمعالجة مشكلة الفقر، وخصوصاً الفقر الريفي، والتصدي لعدد من التحديات الأخرى المألوفة بالفعل بالنسبة للصندوق.

الأهداف والمخرجات

3 - وفي ظل هذه الظروف شرع التقييم الخارجي المستقل في تحديد أهمية مهمة الصندوق، ونتائجه، وأثره في الحد من الفقر الريفي، وسعى إلى أن يكون تقييماً للإنجازات المحققة وللعمليات الجارية في آن معاً. ولم يركز التقييم الخارجي المستقل فحسب على نتائج أنشطة الصندوق وأثرها بل أنه رمى أيضاً إلى تقدير فعالية العمليات الرئيسية على مستوى المؤسسة والإدارة التي يتم عبرها وضع وتنفيذ سياسات الصندوق، وبرامجه، ومشروعاته. وعلى هذا فإن أفق عملية التقييم هذه أوسع من أفق أي تقييم مشابه خضعت له منظمة إنمائية متعددة الأطراف حتى الآن.

4 - وتتألف حصيلة التقييم الخارجي المستقل من خمسة مخرجات. والمخرجات الأربعة الأولى هي: تقرير المرحلة الأولى؛ وتقرير الاستعراض المكتبي؛ والتقرير المجمل عن الزيارات القطرية (بما في ذلك أوراق العمل القطرية العشر، والتقريران عن استعراض إدارة الموارد البشرية وقضايا التسيير/المؤسسة)، ومسودة التقرير النهائي. وقد جرى توزيع هذه المخرجات في صيغة مسودات التماساً لتعليقات إدارة الصندوق، واللجنة التوجيهية، والمستشاران المستقلان الرفيعان، ومكتب التقييم، إلى جانب منسقي القوائم الثلاث الذين يكفلون توزيع المخرجات المذكورة على أعضاء قوائمهم. أما المخرج الخامس فهو التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل الذي سيتم إعداده عقب الدورة الحالية للمجلس التنفيذي.

هيكل التسيير

5 - أوضح المجلس التنفيذي أن التقييم الخارجي المستقل هو تقييم متعدد الجهات المعنية يمتلكه المجلس ذاته.

6 - عمل مدير مكتب التقييم كنقطة ارتباط للخبراء الاستشاريين القائمين بهذا التقييم، ويكفل امتثال عملهم مع الاختصاصات، والمنهجية، والعمليات المعتمدة، وكذلك مع أساليب التقييم الجيدة. ولهذه الغاية فقد زود المدير هؤلاء الخبراء الاستشاريين، وضمن جملة أمور، بتعليقات خطية بشأن كل المخرجات ومسودات التقارير. وتمشياً مع الوضع المستقل للتقييم الخارجي المستقل فإن المدير لم يعارض أو يؤيد نتائج التقييم التي لا يتحمل أي مسؤولية بشأنها. كما اضطلع المدير بدور المحاور بين إدارة الصندوق والمجلس التنفيذي من جهة والخبراء الاستشاريين من جهة أخرى ورفع خمسة تقارير عن تقدم عملية التقييم الخارجي المستقل إلى المجلس التنفيذي.

7 - وقد شكلت لجنة توجيهية، تضم مندوبي تسع من الدول الأعضاء في الصندوق، في 12 يونيو/حزيران عام 2003 لتوفير المشورة إلى مدير مكتب التقييم. وقد استفادت عملية التقييم الخارجي المستقل من نصائح، وإرشادات، وتعليقات اللجنة الاستشارية التي أقرت اختصاصات عملية التقييم على النحو التي أعدها مدير مكتب التقييم، واختارت فريقاً من الخبراء الاستشاريين، وتقدمت بملاحظات على كل مسودات تقارير التقييم الخارجي المستقل. وتألقت اللجنة التوجيهية من الدول الأعضاء التالية: الجزائر والبرازيل وكندا (التي انتُخبت لمنصب رئاسة اللجنة) والدانمرك والهند ومالي ونيجيريا والسويد والولايات المتحدة الأمريكية. وبالإضافة إلى ذلك فقد حضر مندوبو الدول الأعضاء التالية اجتماعات اللجنة بصفة مراقبين: بلجيكا والكاميرون ومصر وفنلندا وألمانيا وموزامبيق والنرويج وإسبانيا وسويسرا والمملكة المتحدة وفنزويلا.

8 - وساند مستشاران رفيعان المستوى، هما البروفسور م. س. سواميناثان والدكتور روبيرت بيشوتو، مدير مكتب التقييم في أداء مهمته. ويتمتع هذان المستشاران بشهرة دولية واسعة لما يتسمان به من استقلالية في الرأي، والتزام باستقلال التقييم، وخبرة في التقييم الإنمائي وكذلك في ميادين التنمية الريفية والزراعية. وتمثل دورهما في تقدير تنظيم التقييم الخارجي المستقل، ومنهجيته، واستنتاجاته بغية التأكيد للمجلس التنفيذي بشكل أكبر أن التقييم يجري بطريقة مستقلة وصارمة، بما يتماشى مع الأساليب الدولية المثلى والمعارف الحديثة في ميدان التنمية الريفية. وقدم المستشاران الرفيعان المستوى الآن أيضاً ملاحظتهما النهائية بشأن منهجية التقييم الخارجي المستقل، وأسلوب عمله، ونتائجه. وترد هذه الملاحظات في القسم الثالث من الوثيقة الحالية.

9 - ويسرت إدارة الصندوق التقييم الخارجي المستقل عبر السماح بالوصول غير المقيد إلى المعلومات والموظفين. وزودت الإدارة الخبراء الاستشاريين بتعليقات تفصيلية عن كل المخرجات ووفرت بطريقة تفاعلية المعلومات ذات الصلة لتعزيز نوعية التقييم الخارجي المستقل. وبالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة أنشأت جماعة لتنسيق التقييم الخارجي المستقل ضمن الصندوق برئاسة الرئيس المساعد المسؤول عن دائرة البرامج. وكفلت هذه الجماعة التنسيق بين الخبراء الاستشاريين ومختلف وحدات الصندوق، مما سهّل بشكل كبير عمل هؤلاء الخبراء.

10 - وما من شك في أن تفسير التقييم الخارجي المستقل كان معقداً، غير أنه عمل بشكل جيد عموماً، وهو ما يرجع أساساً إلى الإدارة الدقيقة والتزام كل الجهات المعنية باكتشاف الوسائل اللازمة بالاستفادة إلى الحد الأقصى من الفرصة التي يتيحها هذا التقييم للنهوض بأداء الصندوق في المستقبل. كما أن الوضع المستقل لمكتب التقييم الذي يرفع تقاريره مباشرة إلى المجلس التنفيذي، وهو مالك عملية التقييم الخارجي المستقل، قد أسهم في تيسير تلك العملية.

فريق الخبراء الاستشاريين

11 - جرى التعاقد من الخبراء الاستشاريين للتقييم الخارجي المستقل، وطبقاً لما طلبه المجلس التنفيذي، كوحدة واحدة عبر عملية عطاء دولي علني وتنافسي أنجزت تحت إشراف مدير مكتب التقييم وبمساندة الخدمات المتخصصة في الصندوق. وتطلبت عملية الانتقاء نحو سبعة أشهر وأسفرت عن اختيار شركة الإعلام، والتدريب، والتطوير (شركة ITAD) في المملكة المتحدة التي قامت بتشكيل فريق من الخبراء الاستشاريين برئاسة السيد دريك بواتيه مدير الشركة. وترد القائمة الكاملة بأسماء أعضاء هذا الفريق، وأدوارهم، ومراكزهم المهنية في القسم الثاني من هذه الوثيقة (مسودة التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل).

12 - وضمن القيود التي تفرضها عوامل من بينها الافتقار إلى البيانات عن التقييم الذاتي، فقد أدى الفريق مهمة جسيمة تتمثل في تقييم أكثر من عشر سنوات من حياة الصندوق، وقام بتحقيقاته ضمن الصندوق وفي الميدان وذلك بدرجة عالية من الكفاءة المهنية. وفي عمليات التقييم المعقدة والشاملة، مثل عملية التقييم الخارجي المستقل، فإن بالمستطاع على الدوام اكتشاف مجالات كان يمكن أن تستفيد من مزيد من التحليل والتركيب، مثل مجال ميزانية الصندوق وعملية الميزنة. على أن الخبراء الاستشاريين تمكنوا، بصفة عامة، من إعداد تقرير يلبي كثيراً متطلبات الاختصاصات ويتماشى مع المنهجية والعمليات التي تم اعتمادها في البداية. ويستند التقرير إلى تحليل متين ويخلص إلى استنتاجات وتوصيات ذات آثار مهمة على مستقبل الصندوق.

السمات المميزة للتقييم الخارجي المستقل

13 - يعتبر التقييم المستقل الشامل، مثل التقييم الخارجي المستقل، ظاهرة جديدة نسبياً فيما يتعلق بالمنظمات الإنمائية. وهناك بضعة منظمات إنمائية متعددة الأطراف خضعت لعمليات تقييم في الماضي. وتولى قيادة هذه العمليات في معظم الأحيان عدد صغير من الجهات المانحة. على أن الوضع في هذا الصدد على وشك التغيير. ونُفذت مؤخراً، أو هي على وشك التنفيذ، عدة عمليات متعددة الجهات المانحة للتقييم المستقل في منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية التي قادتها الهيئات الرئاسية في تلك المنظمات والمؤسسات. ومن الإنصاف أن نقول إن هذا النوع من التقييم المستقل اكتسب في السنوات الأخيرة أهمية متزايدة، وهو ما تؤكد أيضاً مبادرة قامت بها لجنة المساعدة الإنمائية في هذا الميدان مؤخراً وأطلقت عليها اسم "تهج جديد لتقييم أداء المنظمات متعددة الأطراف".

14 - ويعتبر التقييم الخارجي المستقل أول تقييم شامل ومستقل حقاً في تاريخ الصندوق. ويمكن أن تشكل تجربة الصندوق المتعلقة بالتقييم المذكور، والدروس المستخلصة من هذه العملية مراجع وإرشادات مفيدة لعمليات التقييم الخارجي المستقل للمنظمات الإنمائية متعددة الأطراف في المستقبل. وهناك عدد من السمات المميزة للتقييم الخارجي المستقل التي تستحق الذكر وهي:

- إن التقييم الخارجي المستقل هو عملية مستقلة وخارجية، وذلك ما يقر به مالك العملية ذاته، وهو المجلس التنفيذي، وكذلك المجتمع الإنمائي الدولي. وينعكس هذا المبدأ في هيكل التسيير، ومعايير انتقاء الخبراء الاستشاريين، وفي العينة العشوائية من البلدان والمشروعات التي استعرضها ذلك التقييم أيضاً.

- إن التركيز على تقدير الأثر هو أمر لم تركز معظم عمليات التقييم المؤسسي المستقل له ما يكفي من اهتمام في الماضي. وقد أثبت التقييم الخارجي المستقل أن بالمستطاع تقدير الأثر، ولو أن ذلك يخضع لبعض القيود المنهجية.
- إن التقييم الخارجي المستقل هو تقييم للمؤسسة أيضاً، وهو يتناول بعض جوانب تيسير الصندوق وكذلك وظائف وعمليات الإدارة، مثل إدارة الموارد البشرية ومبادرات التغيير السابقة والحالية. وقد تبين أن هذه المهمة عسيرة على نحو خاص وأنها تتطلب من الخبرة المتخصصة ما يتجاوز المستوى المطلوب عادة في تقييم الفعالية الإنمائية. ومع ذلك فقد اتضح أن هذا الجانب من التقييم الخارجي المستقل يعتبر مساهمة لا غنى عنها في تشخيص أداء الصندوق المتعلق بتسليم سياساته، وبرامجه، ومشروعاته.
- كفل استخلاص العينة العشوائية من البلدان والمشروعات أن هذه العينة نزيهة من أي تحيز يمكن أن يخل باستقلالية التقييم الخارجي المستقل وحياده ومصداقيته.
- أتاح استخدام علامات القياس القيام بمقارنة أداء الصندوق مع الجوانب ذات الصلة في المنظمات الإنمائية المماثلة. ويعتبر وضع علامات القياس مهمة صعبة بسبب قلة البيانات القابلة بحق للمقارنة وعلامات القياس الموثوقة. على أن مثل هذه العملية ستسهل في المستقبل بفضل الجهود الراهنة الرامية إلى ضمان تناسق العمليات، والمعايير، والبيانات ضمن المنظمات متعددة الأطراف.
- شهدت عملية التقييم الخارجي المستقل مستوى لم يسبق له مثيل من الشفافية والتفاعل بين الجهات المعنية. وقد جرى توزيع كل المخرجات والتقارير المرحلية التي أعدها الخبراء الاستشاريون على نطاق واسع، وقامت إدارة الصندوق، واللجنة التوجيهية، ومكتب التقييم بالتعليق عليها خطياً. كما أتيحت هذه المخرجات والتقارير إلى منسقي القوائم الثلاث الذين قاموا بتوزيعها على مندوبي الدول الأعضاء الأخرى ضمن قوائمهم. وكانت هذه العملية أحياناً مرهقة ومستنزفة للوقت، إلا أنها أثبتت في آخر المطاف أنها ترتيب ممتاز أسهم في الحد من المفاجآت في نهاية عملية التقييم وفي تعزيز ملكية الصندوق لاستنتاجات التقييم. وبالإضافة إلى ذلك فإن الكثير من التفاعلات والتعليقات قد دعمت نوعية التقييم وأسهمت كذلك في شفافيته ومصداقيته، وذلك ضمن جملة أمور من خلال عملية شفافة للغاية تضمنت مناقشات عامة للقضايا التي أثارها التقييم، بما في ذلك أهم هذه القضايا وأكثرها حساسية.

الاستنتاجات الرئيسية والآثار المستقبلية

15 - ثمة مسار من الدلائل الواضحة التي تربط استنتاجات التقييم الخارجي المستقل بالجزء التحليلي من التقرير. والاستنتاج الأساسي الذي خلص إليه هذا التقييم هو أن للصندوق دوراً مهماً، وجلياً، ومميزاً في الحد من الفقر الريفي. على أن تحقيق ذلك يتطلب أن يعزز الصندوق أداءه. وهناك ثلاثة استنتاجات رئيسية منبثقة من التقييم الخارجي المستقل تؤثر على أداء الصندوق في المستقبل.

16 - أولاً، يخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن أداء الحافظة الشاملة للصندوق يماثل ما هو قائم في المنظمات الإنمائية المشابهة متعددة الأطراف. كما تبين للتقييم أن نصف المشروعات التي خضعت للتقييم فحسب قد حققت أثراً يتجاوز الأثر المتواضع. كما أن إنجازات العينة في ميدان الابتكار رديئة. ومن الواضح أنه ليس هناك مجال للتهاون في ضوء النقشي الواسع والمتغلغل لظاهرة الفقر الريفي وحجم الجهود التي ما تزال الحاجة تدعو إليها لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويتطلب ذلك من الصندوق على وجه الخصوص أن يعالج أسباب ضعف الأثر، ويعزز من كفاءته، ويعمل بصورة أكثر انتظاماً على ترويج الابتكارات التي يمكن توسيع نطاقها وتكرارها على يد الجهات الأخرى. كما أن



على الصندوق أن ينهض بصياغة سياساته الداخلية، وبالحوار الخارجي بشأن السياسات، وأن يعزز من علاقات الشراكة مع الجهات الإنمائية الفاعلة الأخرى.

17 - ثانياً، إن العديد من مبادرات التغيير السابقة التي قامت بها إدارة الصندوق لم تهدف بشكل صريح إلى النهوض بالفعالية، كما أنها لم تعط النتائج المنشودة. على أنه تم مؤخراً إطلاق عدد من المبادرات الواعدة. ويخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن الصندوق بحاجة إلى تغييرات أعمق وأوسع، وإلى نموذج تشغيلي جديد كي يتمكن من التصدي للتحديات العديدة التي تواجهه. وعلى وجه الخصوص فإن الأمر يقتضي أن يقوم الصندوق بتجديد عمليات الإدارة فيه وأن يعمل بنشاط على تطبيق السياسة الجديدة للموارد البشرية.

18 - ثالثاً، فإن التقييم الخارجي المستقل يدعو، فيما يتصل بموضوع التسيير، إلى أن يضطلع المجلس التنفيذي بدور أوسع في الإشراف على الفعالية الإنمائية لأنشطة الصندوق.

19 - وأخيراً، فإن التقييم الخارجي المستقل يطرح عدداً من التوصيات التي تتبثق بوضوح من المجالات التي تحتاج إلى تحسين والتي حددها هذا التقييم. وتلبي هذه التوصيات بشكل كاف المتطلبات المتعلقة باختصاصات فريق التقييم الخارجي المستقل من حيث أنها تشير إلى وجهات واضحة للسياسات والاستراتيجيات التي ينبغي أن يتبناها الصندوق، وإلى خطوات أخرى ينبغي أن يقوم بها للنهوض بأدائه في المستقبل وتلبية الآمال الواسعة التي يعلقها المجتمع الإنمائي الدولي عليه.



**القسم II - التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل للصندوق المقدم
من الخبراء الاستشاريين المستقلين (شركة ITAD الاستشارية المحدودة)**

التقييم الخارجي المستقل للصندوق

التقرير النهائي

المقدم من



شركة ITAD الاستشارية المحدودة

18 مايو/أيار 2005

بيان المحتويات

9-II

موجز
الفصل

25-II

1- التقييم وسياقه

25-II

الغرض من التقييم الخارجي المستقل

26-II

طرق التقييم وإطاره

27-II

التممية الريفية في عالم متغير

28-II

المهمة المتطورة للصندوق

33-II

2 - حافظة المشروعات: الأداء والأثر

33-II

اتجاهات تخصيص الموارد

38-II

اتجاهات الحافظة وأدائها

46-II

أداء المشروعات والبرامج

55-II

البرامج القطرية وتأثير السياسات

59-II

الأثر على الفقر الريفي

73-II

3- العمليات المؤسسية: أداء الإدارة

79-II

إطار تقدير كيف استمدت نتائج الصندوق من أدائه المؤسسي

80-II

القيادة والتسيير والإدارة

83-II

تطوير السياسات والاستراتيجيات

85-II

إدارة الموارد البشرية

88-II

الشراكات

91-II

عمليات الإدارة

96-II

التعلم وإدارة المعرفة

99-II

البحث عن نموذج جديد للعمل

101-II

4 - الأداء في المستقبل

101-II

الاستنتاجات

107-II

التوصيات

114-II

الملحق 1: ثبت المراجع

118-II

الملحق 2: قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم

122-II

الملحق 3: طرق التقييم وأدواته

136-II

الملحق 4: ملخص تجميحي لوثائق العمل القطرية

183-II

الملحق 5: الاختصاصات

شكر وتقدير

كتب هذا التقرير في مرحلة صياغة مسودة التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل للصندوق في الفترة من سبتمبر/أيلول حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2004. وكان المؤلفون الرئيسيون هم كريس بارنيت، واليسون ايفانز، وأيان هيل، ودريك بواتيه. وتولى نيل شالمرز مسألة إدارة البيانات. وقامت جين ستانتون بمهمة التدقيق اللغوي وإعداد التقرير. ويرد في الجدول المبين في الصفحة 7 من القسم الثاني قائمة كاملة بأعضاء فريق التقييم الخارجي المستقل وزملائهم في فرق التقييم الوطنية.

ويعرب الفريق عن تقديره لمدير مكتب التقييم ومستشاريه وللجنة التوجيهية وإدارة الصندوق على تعليقاتهم القيمة وما قدموه من معلومات ارتجاعية نقدية للصياغات الأولى لهذا النص وتقارير التقييم الخارجي المستقل الأخرى.

قائمة بالفريق الدولي والوطني للتقييم الخارجي المستقل

الاسم	الدور	الجهة التابع لها
الفريق الدولي		
Derek Poate	رئيس الفريق	شركة إيتاد
Alison Evans	خبير أقدام، تخصيص الموارد وتحليل السياسات	عمل حر
Ian Hill	خبير أقدام، الاستعراض المكتبي لإقليم آسيا والموارد البشرية	عمل حر
John Rowley	الفريق الأساسي، إدارة المعرفة وبوركينا فاسو	عمل حر
Mary Underwood	الفريق الأساسي، بوليفيا	عمل حر
Andy Batkin	الفريق الأساسي، إدارة دورة المشروعات وتنزانيا	عمل حر
Chris Barnett	الفريق الأساسي، الشركات، أرمينيا	شركة إيتاد
Chris Brewster	الموارد البشرية	كلية هينلي للإدارة
Neil Chalmers	النظم وإدارة البيانات	عمل حر
Parvin Sultana	بنغلاديش	شركة إيتاد
Ridley Nelson	باكستان	عمل حر
EB (Ted) Rice	بيرو	عمل حر
Chris Mowles	مصر	عمل حر
Munhamo Chisvo	موزامبيق	شركة جيمت الاستشارية الإنمائية
Monique Munting	غينيا	عمل حر
Jane Stanton	إدارة العقود	شركة إيتاد
رؤساء فرق التقييم الوطنية¹		
Alexander Poghossian	أرمينيا	شركة ألفا بلاس
Mahbub Alam	بنغلاديش	عمل حر
Javier Gómez	بوليفيا	مركز الدراسات
Fernand Sanou	بوركينافاسو	شركة بيفاك
Hossam Hussein	مصر	استشاريو الشمال والجنوب
Ibrahima Diakité	غينيا	عمل حر
Verona Parkinson	موزامبيق	شركة أجيما الاستشارية
Carolina Trivelli	بيرو	معهد الدراسات في بيرو
Abdul Wasay	باكستان	استراتيجية التنمية الابتكارية
Athumani Liviga	تنزانيا	شركة تنزانيا NGC

¹ توجد في أوراق العمل القطري قوائم كاملة بالفريق الاستشارية لكل قطر

موجز

المقدمة والنهج

1 - يحتوي هذا التقرير على نتائج وخلصات وتوصيات التقييم الخارجي المستقل للصندوق. وقد طرحت فكرة إعداد هذا التقييم أثناء المشاورات الخاصة بالتجديد السادس لموارد الصندوق، وطلب مجلس المحافظين الانتهاء من إعداده في وقت مناسب يسمح بالنظر فيه قبل بدء المشاورات الخاصة بالتجديد السابع للموارد. وتكمن الأهداف الرئيسية للتقييم في تحديد مدى مساهمة الصندوق في الحد من الفقر الريفي وبحث مدى ملاءمة مهمة المنظمة وأهدافها، وتقدير مستوى التعلم والأداء على مستوى المؤسسة، وطرح توصيات بشأن اتجاهات السياسات والخطوات اللازمة لتحسين أداء الصندوق.

2 - صمم التقييم في إطار أهداف تحقيق الأثر والأداء المؤسسي باستخدام معايير شاملة للملاءمة، والأثر، والفعالية، والكفاءة، والاستدامة، في تقييم الأداء. وامتدت الفترة الرئيسية المشمولة بالتقييم من عام 1994 إلى عام 2003، ولكن الاتجاهات والمبادرات قبل عام 1994 ومنذ عام 2003 أخذت في الاعتبار بغرض فهم السياق العام ومراعاة التطورات الحديثة.

3 - نفذت عملية جمع البيانات على مرحلتين هما: (i) إعداد الاستعراض المكتبي في مقر الصندوق والذي تناول جميع وثائق الصندوق ذات الصلة، بجانب عينة ضمت 21 برنامجا قطريا (مع التركيز الخاص على 42 مشروعا ممولا بقرض وعدة منح)، وعقدت مقابلات مع الموظفين بشأن العمليات المؤسسية وأداء المشروعات والبرامج؛ (ii) زيارة عينات فرعية شملت 20 مشروعا في 10 بلدان. وتوسع التقييم الخارجي المستقل، خلال المرحلتين، في إجراء المقابلات الفردية والجماعية شبه المنتظمة مع استخدام عملية التصنيف (التي اعتمدت أساسا على منهجية الصندوق في مجال التقييم) بغرض وضع موجز لرأي التقييم. ووفقا لما اشترطه المجلس التنفيذي للصندوق، تم اختيار البلدان والمشروعات عشوائيا من جميع الأقاليم الجغرافية الخمسة التي ينفذ فيها الصندوق عملياته. ويتضمن الملحق 3 تفاصيل هذه المنهجية.

4 - فضلا عن ضيق نطاق التقييم الخارجي المستقل والوقت المحدد لإعداده، كانت هناك قيود أخرى تمثلت في عدد من العوامل التي شملت ندرة البيانات التي يمكن الاعتماد عليها والمستمدة من التقييم الذاتي من الصندوق وشركائه؛ والتحيز المتفائل بمستويات أعلى من الواقع من جانب المستفيدين من المشروعات والمسؤولين الذين شملتهم عمليات التقدير الذاتي، وصغر عدد المشروعات المنجزة التي شملتها العينة. وبرغم كل هذه القيود، فإن التقييم الخارجي المستقل يثق في مصداقية ما توصل إليه من نتائج وردت في أربعة عشر تقريرا وسيطا تم تجميعها وتلخيصها في التقرير النهائي هذا.

المهمة المتطورة للصندوق (الصفحة II-28)

5 - أنشئ الصندوق في عام 1977 مع تركيز اهتمامه حصرا على القطاع الريفي. وكان الهدف في البداية هو تمويل مشروعات تحددها وتصممها جهات أخرى. ولكن سرعان ما رؤي أن اهتمامات الشركاء أوسع كثيرا من مجال الأغذية والزراعة، وأن تصميم مشروعاتها لا يركز بالقدر الكافي على احتياجات أشد الفئات الريفية فقرا. وترتب على ذلك أن أصبح الصندوق يتولى تحديد المشروعات وتصميمها. وفي منتصف التسعينات اعتمد الصندوق هدفا جديدا هو "قيادة الجهود العالمية لمساعدة أشد الناس فقرا في العالم". ومع مطلع القرن الحادي والعشرين توسع الصندوق في رسالته لتشمل طائفة من الإجراءات لتمكين فقراء الريف. وكانت استمرارية الاستراتيجيات السابقة واضحة، ولكن الاتجاه الجديد تضمن التركيز المباشر على مسألة التمكين وعلى دور الأسواق والعمل وكسب الدخل من النشاط غير الزراعي وعلى تحقيق اللامركزية والتسيير والإدارة.

6 - ويرجع التوسع في رسالة الصندوق وأهدافه أساسا إلى تغيير المفاهيم المتعلقة بالفقر وكيفية تقديم المساعدات الإنمائية. وشملت الاتجاهات الأوسع التحرك بعيدا عن تركيز المشروعات على الإنتاج الزراعي صوب إتباع نهج مباشر بصورة أكبر نحو الحد من الفقر وتطبيق استراتيجيات الحد من الفقر في إطار مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والاتفاق الدولي حول الأهداف الإنمائية للألفية، والضغوط التي تعرضت لها الجهات المانحة لرسم أهدافها حول هذه الغايات وتحقيق التناغم بين أساليب عملها. وقد حاول الصندوق الاحتفاظ بمجالات تركيز متميزة بالاعتماد أساسا على دوره التحفيزي والابتكاري والقيام بدور أقوى في مجال الشراكات وحوار السياسات والقيام بدور المنظمة المناصرة لقضايا فقراء الريف. ولكن مع تغير عدد الجهات الفاعلة في هذا المجال وأساليب ممارسة الأعمال في القطاع الريفي، أصبح الطابع المميز للصندوق أقل وضوحا. غير أن الصندوق استمر في التركيز على التنمية في مناطق محددة نظرا لقلة عدد المهتمين بهذا المجال، كما أنه المنظمة الدولية الوحيدة التي أنشئت للتركيز حصرا على أحوال فقراء الريف لاسيما أشدهم فقرا. ولا تزال هذه المهمة قائمة، بل وتعمقت شرعيتها في ضوء الأهمية التي أعطتها التقارير الأخيرة عن التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية إلى تنمية القطاع الريفي. والواقع أن المشكلة التي أنشئ الصندوق لعلاجها لا تزال قائمة، ومن المرجح أن تظل قائمة في المستقبل المنظور. ويمكن التحدي الحاسم الآن في قدرة الصندوق على إثبات دوره المتميز استنادا إلى إتباع نهج محدد بوضوح تجاه الابتكار والاستهداف والشراكات وحوار السياسات الموجهة جميعا نحو تحقيق النتائج من أجل فقراء الريف، لاسيما أشدهم فقرا، ضمن الجهود العالمية المتناسقة لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

اتجاهات تخصيص الموارد (الصفحة II - 33)

7 - كانت الخطوة الأولى في تحليل الأثر هي فحص اتجاهات تخصيص الموارد. وتنص سياسات الإقراض ومعاييرها في الصندوق على توجيه هذه الموارد إلى أشد السكان والبلدان فقرا، بل وتقتضي كذلك عدالة التوزيع الجغرافي للموارد. وبين تحليل تدفق المعونات المقدمة من الصندوق بحسب نسبة عدد السكان الذين يعتمدون في معيشتهم على أقل من دولار أمريكي في اليوم أن معظم موارد الصندوق ذهبت إلى أشد البلدان فقرا. وينحاز تخصيص موارد الصندوق إلى الفقراء بشكل عام، ولكن مستوى إقراض الفرد من فقراء الريف يكون أعلى بشكل عام في البلدان الأقل فقرا انعكاسا لمجموعة مختلفة من العوامل هي: الاتجاه نحو سكان الريف الأقل عددا، والارتفاع المحتمل في تكاليف الوصول إلى الفقراء في المناطق النائية، والزيادة في القدرة الاستيعابية في البلدان الأقل فقرا. وقد كفلت حصص المخصصات الإقليمية تحقيق التغطية الجغرافية مع تزايد تركيز الاهتمام على أفريقيا جنوب الصحراء. وهذا التركيز له ما يبرره بالنظر إلى أن أفريقيا هي القارة الأقل احتمالا في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ونتيجة لذلك انخفض حجم الإقراض الإقليمي لآسيا وأمريكا اللاتينية في الفترة 2001-2004. وكان نصيب الهند والصين من مساعدات الصندوق يقل عن الحصة التناسبية مع ما قد يستحقه عدد الفقراء بالقيمة المطلقة في هذين البلدين.

8 - نجح الصندوق في تعبئة التزامات تمويل مشترك بمعدل 1.3 دولار أمريكي لكل دولار قدمه بشكل مباشر، ولكن رغم أن الحجم كان كبيرا إلا أنه تفاوت كثيرا من سنة لأخرى وضم عددا كبيرا جدا من الشركاء الذين ساهم العديد منهم بمبالغ ضئيلة. كما أن حجم التمويل المشترك انخفض عما كان عليه قبل 1994. ويواجه الصندوق تحديات في موامة نهج التمويل المشترك التقليدية مع البرامج القطاعية الشاملة ودعم الميزانيات العامة وتحقيق التوافق مع مبادئ الممارسات الجدية للتناغم والتواءم².

² يتعلق التواءم بالمنظمات الإنمائية التي تطبق استراتيجيات تعبر عن الأولويات الإنمائية القطرية، أما التناغم فيتعلق بمحاولة المنظمات الإنمائية تطبيق إجراءات وسياسات مشتركة للمعونة بغرض خفض تكاليف المعاملات التي تتحملها البلدان المتلقية للمعونة.

9 - يقوم الصندوق حالياً بإدخال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء بغرض استخدام إطار أكثر شفافية لتوجيه المخصصات القطرية. وسوف يضع هذا النظام في اعتباره الأداء المؤسسي والسياساتي القطري والقطاعي وأداء الحافظة. ويحذو هذا النهج حذو مؤسسات مالية دولية أخرى، ولكن مع بعض السمات التي تميز الصندوق. وفي حين أن هذا النظام ينطوي على إمكانية مساعدة الصندوق على أن يكون أكثر قدرة على الاختيار فيما يتعلق بمستوى الموارد وبين الوسائل المتاحة على المستويين القطري والقطاعي فليس من الواضح أن لديه حالياً المجموعة الكافية من الوسائل لتطبيق نهج قطري أكثر تمييزاً. وتشير تجربة المؤسسات المالية الدولية الأخرى إلى أن استخدام هذا النظام لنهج أكثر انتقاءً في تخصيص الموارد إنما يعني زيادة المساعدات غير الإقراضية والمنح مقارنة بتقديم القروض في ظل الظروف السياسية الصعبة. وتنتم المجموعة الحالية من القروض ومنح المساعدات التقنية والمنح القطرية الأخيرة من الصندوق ببعض المرونة، ولكنها لا تستند إلى نهج منظم في العمل في ظل الظروف السياسية المختلفة.

أداء الحافظة (الصفحة II - 38)

10 - أدت الصعوبات التي واجهها الصندوق في تصنيف المشروعات والعناصر إلى تعقيد عملية تحليل الحافظة. ففي الفترة من 1994 حتى 2003 انخفض مجموع قيمة تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية للزراعة. وقد حافظ الصندوق على حصته حتى عام 1999، ثم بدأ الانخفاض منذ ذلك التاريخ. وبينما تعتبر البيانات الخاصة بإجمالي التدفقات محدودة، فقد كان ذلك يعني أنه برغم المهمة المحددة المنوطة بالصندوق إلا أنه لم يستطع التصدي للاتجاه النزولي لتدفقات المساعدات المقدمة للزراعة في تسعينات القرن الماضي، سواء بشكل مباشر من خلال زيادة الحصة المخصصة من موارده للزراعة (برغم أن أثر ذلك كان متواضعاً بسبب حجم الانخفاض في المساعدة المقدمة من المؤسسة الدولية للتنمية) أو بشكل غير مباشر، من خلال إقناع الجهات المانحة الأخرى الأكبر بالحفاظ على، أو زيادة المبالغ المخصصة من مواردها للزراعة. وبدلاً من ذلك وسع الصندوق نطاق عمله ليشمل التنمية الريفية. وقد حدثت زيادة واضحة في عناصر المشروعات التي تتعلق بالدعم المؤسسي وبناء القدرات المحلية وتقديم الخدمات المالية الريفية وتنمية البنية الأساسية الريفية، بينما انخفض التركيز على الإمداد بالمدخلات، ومصايد الأسماك، والري والمشروعات الريفية الصغيرة. وتؤدي تعاريف العناصر إلى تشويش التحليل، ولكن ثمة دليل يشير إلى أن الحافظة أصبحت أكثر تعقداً، وانطوت على مشكلات تتعلق بالدعم الإداري والتقني.

11 - وتشير البيانات الخاصة بأداء الحافظة إلى أن الصندوق يسير على منوال معظم المؤسسات المالية الدولية الأخرى ولكن ذلك لا يعني السكون إلى الرضا عن الذات. فبالمقارنة مع البنك الدولي، الذي تتوافر لديه البيانات عن الأنشطة الريفية، يعتبر الصندوق قاصراً في الأداء برغم أن اتجاهات التغيير في الأداء أظهرت تحسناً في الفترة بين 2000 و 2003. ويعتبر مستوى الأداء منخفضاً أيضاً فيما يتعلق بطول الفترة المنقضية بين إقرار المجلس التنفيذي للمشروع والتوقيع على اتفاقية القرض الخاصة به ثم بين تاريخ التوقيع ونفاذ المفعول، حيث أن هذه الفترات أطول في الصندوق من المؤسسات المالية الدولية الأخرى وذلك فضلاً عن وجود تفاوت ملحوظ فيما بين الأقاليم. ويتبين من طول الفترة المعتادة بين إقرار القرض ونفاذ مفعوله أنه من المطلوب بذل جهود أكبر قبل التنفيذ حتى يمكن للمشروع أن يمضي قدماً، أو قد يعني ذلك أن المشروع الجاري عرضه على المجلس التنفيذي ليس "جاهزاً" تماماً بعد - وهو ما يعني في كثير من الحالات أن المقترض لم يلتزم بالشروط الحاسمة للقرض، أو أن ترتيبات التمويل المشترك أو الترتيبات المؤسسية الضرورية لم تتخذ بعد. ويمكن، إجمالاً، أن يعني مثل هذا التأخير وجود مشكلة لم تحل في مرحلة تصميم المشروع.

أداء المشروعات والبرامج (الصفحة II - 46)

12 - يقوم تحليل الأداء على أساس عينة من عشرين مشروعاً اختيرت عشوائياً من عشرة بلدان. وتمت دراسة جميع هذه المشروعات باستخدام منهجية ووسائل موحدة بعد موافقتها مع الاختلاف بين المشروعات الجديدة التي أصبحت نافذة المفعول

في السنة الماضية أو نحوها، وبين المشروعات الأقدم أو المقلدة. وبين الملحق 4 تفاصيل النتائج. وتؤيد هذه النتائج بشدة ما توصل إليه تقرير الاستعراض السنويان عن نتائج عمليات الصندوق وأثرها الصادران عن مكتب التقييم في عامي 2002 و2003.

13 - **الملاءمة:** تلائم الأهداف الاحتياجات في جميع مشروعات العينة. ولكن الإطار الاستراتيجي للصندوق، وكذلك الاستراتيجيات الإقليمية والقطرية بدرجة أقل، لا تتضمن وسائل انتقائية فعالة. ونظرا لأن التوجيهات الاستراتيجية للصندوق عامة جدا فإنه لا يوجد أساس واضح يقوم عليه رفض مشروع ما. وفيما يتعلق بخمسة مشروعات في ثلاثة بلدان أثرت شكوك بشأن ما إذا كانت هذه المشروعات تعتبر اختيارا استثماريا جيدا للصندوق.

14 - **الفعالية:** صنف ثلثا المشروعات بأنها مرضية، ولكن نصفها يواجه مشكلات كبيرة في التنفيذ ولم تصبح فعالة إلا بعد إعادة تصميمها في منتصف المدة. وهذا الوضع يقلل من الفعالية ويضعف من الكفاءة. وهناك حاجة إلى توخي المرونة وتوفير الموارد من أجل إدخال التعديلات في فترة مبكرة من التنفيذ. وهذه قضية ترتبط ارتباطا وثيقا بعمليات الإشراف.

15 - **الاستهداف:** صنف الاستعراض المكتبي، استنادا إلى وثائق المشروعات، عملية الاستهداف بأنها مرتفعة المستوى، ولكن الأدلة المستمدة من بلدان مختلفة تقيد بأن هذه العملية أقل فعالية في الواقع. فوثائق الفرص الاستراتيجية القطرية ووثائق المشروعات تفتقر إلى التحليل الواضح للمعايير المستخدمة في تحديد الفقراء ولا تضع مبادئ توجيهية للتنفيذ. كما أن تسرب فوائد المشروعات إلى غير الفقراء، يطرح مشكلة، ولكنه يتيح الفرصة للصندوق لوضع أساليب أفضل لمساعدة الحكومات على تقديم الخدمات الريفية إلى فئات المجتمع الأشد فقرا.

16 - **الكفاءة:** نادرا ما تخضع المشروعات للتحليل الاقتصادي ولا يعطى اهتمام كاف لمؤشرات فعالية التكاليف، لاسيما فيما يتعلق بالمشروعات غير المعروف استثماراتها النهائية سلفا. ويكشف نحو نصف مشروعات الصندوق عن عدم جودة استخدام الموارد المستثمرة، وصنف 45 في المائة فقط من العينة بأنها "مرتفعة" أو "كبيرة" الكفاءة.

17 - **أداء المقترضين:** لاحظ الاستعراض المكتبي أن التحليل المؤسسي غالبا ما يكون غير كاف لاسيما فيما يتعلق بتقديرات إمكانات إدارة المشروعات. وتعتبر إدارة المشروع ذات المستوى الأقل من المرضي عاملا رئيسيا يعرقل عمليات التنفيذ في السنوات الأولى. لذلك يتعين وضع خطط أفضل لترتيبات الإدارة، وينبغي للصندوق أن يتعلم من دروس البلدان التي استخدمت فيها المنافسات المفتوحة في تعيين فرق الإدارة بشكل جيد.

18 - **الإشراف:** تنص قواعد التشغيل في الصندوق على مسألة التعاقد مع المؤسسات المتعاونة للقيام بعمليات الإشراف. وتم تحديد ذلك منذ فترة طويلة بأنه يمثل جانب ضعف في الصندوق انتقدته عمليات التقييم السابقة لهذا السبب. وهذه الانتقادات أيدتها نتائج هذه الدراسة. ويكشف تقييم البرنامج القطري لإندونيسيا والمقابلات التي أجراها فريق التقييم الخارجي المستقل مع المؤسسات المتعاونة، أن التكاليف التي يتحملها الصندوق لهذا الغرض تقل عن البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. وتبين تصنيفات نوعية الإشراف أثناء الزيارات القطرية أن هذه النوعية أقل كثيرا من تقديرات ضمان النوعية لحافظة المشروعات الريفية للبنك الدولي. وتميل المؤسسات المتعاونة إلى التركيز على الجوانب المالية والائتمانية على حساب قضايا التنمية. ويعد هذا القصور عاملا يساهم في تأجيل بعض قضايا التصميم إلى منتصف المدة. ويتعين على الصندوق أن يمارس أعمال الرصد وأن يتدخل بصورة أكثر فعالية في عمليات الإشراف. ويؤدي التعاقد على الإشراف الخارجي والطبيعة الفردية التي تربط بين البلدان ومديري البرامج القطرية إلى ظهور ضعف هيكلي أساسي في العلاقة بين مقر الصندوق والعمل الميداني.

البرامج القطرية وتأثير السياسات (الصفحة II-55)

19 - بدأ إعداد وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية في عام 1995 لتحل محل بعثات التحديد العام والبرمجة الخاصة. وكانت تكلفة إعداد هذه الوثائق منخفضة في البداية وتمثل الهدف منها في صياغة البرنامج القطري بأسلوب يحقق التناغم بين المشروعات والقروض والمنح وحوار السياسات. ولم يتحقق هذا الهدف المنشود منها حتى الآن، وإن كانت هناك بعض الأمثلة المعزولة الجيدة التي تشير إلى ما ينطوي عليه هذا النهج من إمكانات. وفي أغلب الحالات كانت هذه الوثائق تتساق وراء الحافطة الجارية والمقررة مع ضعف تحليلات مزايا الصندوق النسبية والأساس المنطقي الذي يقوم عليه تدخل الصندوق في البلد المعني. وفي الآونة الأخيرة كرست دائرة إدارة البرامج وقتاً أفضل لتحسين النوعية.

20 - ثمة أدلة مثيرة للاهتمام، وإن كانت متفرقة، تشير إلى تأثير السياسات في عينة مشروعات تنزانيا وموزامبيق، وبعض الأمثلة الأخرى من حافطة الصندوق في بنغلاديش. وتدعو المهمة المنوطة بالصندوق إلى استخدام الأدلة من المشروعات والبرامج التي تعتمد عليها مشاركة الصندوق في رسم السياسات منذ البداية. ولكن الصندوق لم يكتسب القدرة الكافية على القيام بتحليلات سياساتية تفصيلية بطريقة تسمح للموظفين بالترويج لمثل هذا الحوار ولم يطور نموذجاً يساعد على التأثير في السياسات. وحتى في حالة وجود علاقات جيدة وطويلة بين الصندوق والشركاء الوطنيين، فإن هناك أمثلة من مصر وإندونيسيا تكشف عن أن الصندوق لم يشترك في أي حوار سياساتي فيهما.

21 - تبرز نتيجة مماثلة من أنشطة شركاء الصندوق من المنظمات الإنمائية الأخرى على الصعيدين القطري والدولي. وتشير المقابلات التي أجريت مع موظفين على المستويين القطاعي والإقليمي في البنك الدولي، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية إلى أن الصندوق معروف بتنفيذ مشروعاته في مناطق ريفية أو بين صفوف مجموعات مهمشة يصعب الوصول إليها. ويعتبر تقرير الفقر الريفي لعام 2001 وثيقة مهمة اعترف بها العاملون الآخرون في الميدان، ولكن لا يسود الاعتقاد إجمالاً بأن الصندوق هو مصدر الأفكار السياساتية أو أنه يقوم بدور قيادي في حوار السياسات المتعلقة بالتنمية الريفية والحد من الفقر الريفي. ويؤدي صغر حجم الصندوق وموارده إلى الحد من قدرته على تنفيذ سياساته والقيام وحده بدور استقطاب التأييد والابتكار.

الأثر على الفقر الريفي (الصفحة II-59)

22 - يعتبر تقدير أثر أنشطة الصندوق عنصراً أساسياً في اختصاصات التقييم الخارجي المستقل، ويمثل تحدياً له لأن العينات تغطي عدداً من المشروعات التي تمر بمراحل مختلفة من التنفيذ. ومع ذلك فقد حاولت منهجية التقييم مراعاة هذه الاختلافات واقتبست، عند الاقتضاء، نتائج من المشروعات المقفلة أو التي توشك على الإقفال وليس من العينة في مجموعها. كما جرت مقارنات مع التقرير السنوي لنتائج عمليات الصندوق وأثرها الذي يجريه مكتب التقييم.

23 - لم يكن من المستغرب أن يتفاوت الأثر بشكل ملحوظ بين مشروع وآخر. ولم يعثر التقييم الخارجي المستقل إلا على عدد قليل من المشروعات الجيدة جداً، ولكن تبين من العينة كلها أن أثر المشروعات على الفقر كان متفاوتاً. فلم يحقق إلا ما يزيد قليلاً على نصف مشروعات العينة أثراً مرضياً على الفقر. فضلاً عن ذلك تشير التقديرات إلى أن معظم عناصر الأثر كانت متواضعة أو لا تذكر بينما تدنت احتمالات الاستدامة إلى أدنى حد قرب أو عند إقفال المشروعات. وهذا التفاوت في الأداء قد يكون مقبولاً إذا ارتبط بنهج ابتكاري يتقبل المخاطرة في علاج مشكلة الفقر. ولكن العينة تبين أن مستوى الابتكار كان سيئاً.

24 - حقق المشروعان أثراً مرتفعاً في بيرو، حيث اتسما بخصائص مثيرة تمثلت في السمة الابتكارية الثرية ومرونة التصميم والإدارة بما يتفق وطلبات المجتمع المحلي، ومواءمة التصميم بشكل يسمح له بالوصول إلى الفئات الأشد فقراً؛ وقوة

التزام المديرين الوطنيين، وقوة الحافز لدى مدير البرنامج القطري الذي مارس عمله من مقره في بيروت. وأدى الجمع بين الأثر الناتج عن ارتفاع مستوى الأمن الغذائي مع حدوث تأثير عميق إلى اعتداد المستفيدين بأنفسهم.

25 - لا تزال مجالات الخبرة التقليدية للصندوق تتسم بالقوة وتمثل في: تحسين الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي بجانب تحقيق بعض الفوائد الملحوظة من إنشاء الطرق وشبكات الري وتقديم الخدمات المالية. وفيما يتعلق بالمجالات غير التقليدية، مثل الصحة والتعليم، فقد كانت تمثل عناصر صغيرة من مشروعات الحافظة ولكن كان لها أثر معقول، مثل أنشطة إمداد المجتمع المحلي بالمياه الذي حقق أثرا فعالا ومشكورا.

26 - كان الأداء في مجالات أخرى أكثر تفاوتاً. فلم يستطع إلا أقل من نصف عينات المشروعات أن يتصدى للقضايا العويصة المتعلقة بصون البيئة والتنمية، وحقق أربعة من هذه المشروعات التسعة نتائج مرضية. ويبدو أن الأنشطة المتعلقة بالترويج لتنمية رأس المال الاجتماعي وإعطاء صوت أقوى للمستهدفين قد حققت نتائج سريعة بارزة، لكن عندما كان ذلك يرتبط بإنشاء مؤسسات جديدة كانت الاستدامة محل شك كبير. وفي هذا الصدد يتعين تقديم دعم أطول أجلا ووضع استراتيجيات خروج واضحة.

27 - يعتبر الابتكار مسألة أساسية في تنفيذ المهمة المنوطة بالصندوق. ويعرف الصندوق عبارة الابتكار تعريفا عريضا. وبرغم أن الصندوق يتطلع إلى أن يكون منظمة ابتكارية إلا أن الأدلة تشير إلى غير ذلك. وتشير عينة العمليات التي استخدمها التقييم الخارجي المستقل بوضوح إلى أنه بينما لا يوجد سوى عدد قليل من المشروعات التي اتسمت بالطابع الابتكاري الواضح (والمشروعات الأخرى التي تتضمن عناصر ابتكارية) فإن هناك عددا كبيرا آخر منها لا يتمتع بهذا الطابع. كذلك فإن إسهام الصندوق في الاستيعاب والتعلم والترويج والتكرار في مجال الابتكار يبدو غير منهجي وغير كاف في ضوء مهمته المؤسسية.

28 - يكشف تقدير أداء المشروعات عن جوانب ضعف هي: أن مستوى المواءمة يرتفع وتصبح الفعالية جيدة بعد إعادة التقييم في منتصف المدة، ولكن المشروعات تقفقر إلى النهج في تحديد المستهدفين وتعرض للعراقيل المتمثلة في عدم كفاية ترتيبات الإشراف والى ضعف احتمالات الاستدامة بعد اكتمال طاقة المشروعات ويبدو أن القضايا الرئيسية التي تحدد الأثر على الفقر الريفي تتعلق بأداء الحافظة وضمان النوعية والتأخر في التنفيذ، وهي مسائل تحتاج إلى الاهتمام الشديد بها من جانب مدراء في الصندوق. وكل هذه المسائل تعبر عن جوانب تتعلق بإدارة المؤسسة وعملياتها. ويرد تحليل ذلك في الفصل الثالث.

العمليات المؤسسية: أداء الإدارة (الصفحة II-73)

29 - وضع الصندوق نموذج عمل بسيط ولكنه فعال في سنواته الأولى بعد أن بدأ في تحديد المشروعات وتصميمها. ودار هذا النموذج حول علاقة فردية، أي بين مراقب المشروعات (المعروف حالياً بمدير البرنامج القطري) والبلد المعني والمشار إليه حالياً بنموذج مدير البرنامج القطري - القطر. وساعد ذلك كثيرا على جعل التصميمات مناسبة لطلبات المستهدفين. وكان هذا النهج منخفض التكلفة نسبيا ووفر قدرا كبيرا من المرونة لمديري البرامج القطرية واعتمد على المهارات التقنية للخبراء الاستشاريين والوكالات الشريكة. غير أن تغيير الأفكار حول المساعدات الإنمائية أدى، على المستوى القطري، إلى انسياق النهج البرنامجية والقطاعية الشاملة وراء الأولويات والاستراتيجيات القطرية للحد من الفقر. وارتبط ذلك بتغيير الأولويات في الصندوق التي أكدت على جوانب القيادة والتأثير في السياسات والابتكار. واستدعت هذه التغييرات إتباع نهج مختلف وتوفير مهارات وأساليب عمل جديدة. وقد اشتمل التقييم الخارجي المستقل على جزء مهم هو فحص ما إذا كان نموذج العمل في الصندوق قد تطور بما يكفي لتمكين الصندوق من الاستجابة بشكل فعال لهذه الطلبات الجديدة. وتمت مناقشة العلاقة بين

عناصر نموذج العمل وأثرها في الأداء المؤسسي وبين القيادة والتسيير والإدارة وتطوير السياسات والاستراتيجيات وإدارة الموارد البشرية والشراكات وعمليات الإدارة وإدارة المعرفة والتعلم.

القيادة والتسيير والإدارة (الصفحة II-80)

30 - تقع المسؤولية عن الإشراف المؤسسي على عاتق مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي وتمثل إجراءات العمل تلك المتبعة في المؤسسات المالية الدولية الأخرى والتي تسمح بعقد اجتماعات دورية وتوفير محاضر سير الأعمال. وثمة ترتيبات أخرى تسهم في مسألة التسيير والإدارة مثل سياسة نشر الوثائق التي تتفد منذ عام 2000، وإنشاء مكتب المراجع الداخلي ومجلس الطعون المشترك للموظفين، وإدارة التحقيق في شكاوى الموظفين، واللجنة الإشرافية، وسياسة التقييم لعام 2003.

31 - يهتم مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي بجوانب السياسات، ولكن من الناحية العملية كانت تجديدات الموارد هي الأداة التوجيهية الأساسية. ومثل التجديد الرابع للموارد في عام 1992 أول اشتراك حقيقي من جانب الدول الأعضاء في رسم سياسة الصندوق واستراتيجيته. وأدى التجديد الخامس للموارد إلى تكثيف هذه العملية ووضع لأول مرة برنامج للتغيير يمكن رصده. واستمر إحراز التقدم في إطار عملية التجديد السادس للموارد، حيث تم وضع جدول أعمال جديد شمل نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ونظام إدارة النتائج والأثر، وإتباع سياسة جديدة في مجال التقييم وتنفيذ مبادرة تجريبية للحضور الميداني. ويحاول جدول العمل الجديد مساعدة الصندوق على مواكبة المؤسسات الأخرى متعددة الأطراف، ولكنه يتناقض مع الأفكار القديمة للصندوق باعتباره منظمة صغيرة مختلطة العضوية وتركز على الابتكار والتجربة. وسيطرت التوجهات السياسية للتجديدين الخامس والسادس على عمل إدارة الصندوق والمجلس التنفيذي.

32 - يعقد المجلس التنفيذي ثلاث دورات فقط سنويا، وتستمر الدورة لمدة يومين. وتقل هذه المدة كثيرا عن المتبع في المؤسسات المالية الدولية والإقليمية المماثلة وفي البنك الدولي، حتى مع مراعاة الصغر النسبي لحافضة مشروعات الصندوق. تؤدي قلة تواتر هذه الدورات وقصر مدتها إلى ازدحام جدول الأعمال حيث يتضمن العديد من المواد التي لا تتوافر دائما في الموعد المناسب قبل بحثها. وتؤدي هذه الخصائص، عندما تقترن بالتجربة المسبقة المحدودة لأعضاء المجلس التنفيذي بعمليات المؤسسات المالية الدولية وافتقارهم إلى التدريب وعدم توافر الإرشادات من خلال تحديد الاختصاصات، إلى أن يصبح المجلس التنفيذي غير قادر على أن يؤدي دوره بالقدر الكافي.

33 - إن الترتيبات الراهنة لا تشجع على فحص الفعالية الإنمائية على أساس النتائج لأن المجلس يفتقر إلى الأدوات والتوجهات اللازمة. وتوجد لجانان فرعيتان تعملان في خدمة المجلس هما لجنة مراجعة الحسابات ولجنة التقييم. ولم يطور أيًا منهما نهجا شاملا لقياس نوعية الحافضة والفعالية الإنمائية. ومنذ منتصف عام 2004، بدأت لجنة مراجعة الحسابات الفحص التفصيلي لبرنامج عمل الصندوق. وفي ديسمبر/كانون الأول 2004، أصبح عمل لجنة التقييم يتناول تطوير السياسات والتقييم الذاتي.

تطوير السياسات والاستراتيجية (الصفحة II-83)

34 - أدى نموذج العمل الأصلي، بتركيزه على الترتيبات المرنة المنخفضة التكاليف بين الصندوق والبلدان، إلى إتباع نهج في تصميم المشروعات. يراعي إلى حد بعيد طلبات المستهدفين. ولا تزال عناصر هذا النموذج باقية وعرفت التحرك نحو تطبيق سياسات أكثر معيارية في توجيه العمليات والإجراءات الداخلية. وأدى ذلك إلى تخلف تطوير السياسات عن المهمة الموسعة للصندوق وانخفاض مستواها مقارنة بالمؤسسات المالية الدولية الأخرى. كما أن معرفة المنظمات الشريكة على المستويين القطري والدولي بسياسات الصندوق واستراتيجياته محدودة.

35 - يعطي الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006 انطبعا واضحا برسالة الصندوق، كما توفر الأهداف الاستراتيجية الثلاثة للموظفين مرجعا موحدًا وأساسا واضحا للتواصل بينهم. ولا يوفر هذا الإطار الاستراتيجي أو الاستراتيجيات الإقليمية مرشدا واضحا لتحسين انتقاء العمليات أو لزيادة الفعالية الإنمائية، بل إن مضمونها فضفاض، مثله في ذلك مثل معاملة المجموعة الرئيسية المستهدفة من الصندوق.

36 - يعتبر عدد مديري البرامج القطرية في دائرة إدارة البرامج، وهو العدد الذي ظل ثابتا منذ عام 1994، أقل من أن يسمح بمواكبة الطلبات الجديدة. وينتظر من مديري البرامج القطرية أن يعززوا الدور القيادي للصندوق على المستوى القطري وبين الشركاء واستخدام المعرفة المستمدة من البرامج في التوصل إلى حلول مبتكرة وحفز الشركاء على توسيع نطاق أنشطتهم الواعدة. وكانت الاستعانة بالخبراء الاستشاريين في دعم هذه المهام عملا فعالا، في كثير من الحالات، في الأجل القصير ولكنه جاء على حساب التعلم والدعم المؤسسي المحدود داخل الصندوق. ولم يسلم بأن تنمية مهارات هؤلاء المديرين تعتبر مسألة حيوية لتنمية مهارات الموارد البشرية.

إدارة الموارد البشرية (الصفحة II-85)

37 - موارد الصندوق البشرية هي المصدر الوحيد للمبادرات والأعمال والنتائج. وتؤثر إدارة هذه الموارد تأثيرا مباشرا في الأداء التشغيلي للصندوق. وقد فحص التقييم الخارجي المستقل مسألة إدارة الموارد البشرية بشيء من التفصيل مع عقد اجتماعات موسعة مع المديرين والموظفين جماعات وفرادى، بجانب إجراء مسح استقصائي للموظفين اجتذب إليه إجابات أكثر من ثلثي إجمالي عدد الموظفين.

38 - اتسمت سياسات الموارد البشرية بالتحفظ والطابع الإداري، وفشلت في إرساء ثقافة ترسخ المعايير والمساءلة وإدارة الأداء. وبالرغم من القيود الظاهرية التي فرضها النمو الصفري للميزانية بالقيمة الحقيقية فإن الطلب على التجديدين الخامس والسادس لموارد الصندوق أدى إلى زيادة بنسبة 43 في المائة في عدد الموظفين والخبراء الاستشاريين في الفترة ما بين 1994 و2003. وفي الوقت نفسه بقي العدد السنوي للقروض على حاله تقريبا بسبب هبوط الكفاءة التشغيلية للصندوق.

39 - تبين أوضاع الموظفين والخبراء الاستشاريين في الصندوق عددا من الخصائص المهمة هي:

- تحقق تحسن كبير في التوازن بين الجنسين في تشكيل الموظفين والخبراء الاستشاريين في الفترة بين 1994 و2003، حيث حدثت زيادة إجمالية بنسبة 50 في المائة في عدد الموظفين، كما حدثت هذه الزيادات على جميع مستويات المنظمة.
- يحصل جميع موظفي الصندوق، الذين لا تقل مدة خدمتهم عن ثلاث سنوات، على ترقية. وهذا يعني رفع مستوى العديد من الوظائف، إن لم يكن معظمها، مما يعني بدوره الزحف على الرتب بأسلوب يثبط من الجهود الحقيقية للترقي الوظيفي.
- سوف يتقاعد نحو 50 في المائة من موظفي الفئتين الفئتين الرابعة والخامسة في غضون خمس إلى ست سنوات، وهو ما يمثل مشكلة من حيث فقدان الذاكرة المؤسسية، ولكنه يتيح في الوقت نفسه الفرصة لدخول أجيال جديدة.
- يعتمد الصندوق اعتمادا كبيرا على الخبراء الاستشاريين حيث تبلغ نسبة الموظفين من الفئة الفنية إلى الاستشاريين ما يعادل 0.92.

40 - يبدو أن الثقافة التنظيمية تسير عكس اتجاه هدف الصندوق في أن يصبح منظمة ابتكارية تتوخى التعلم. فالاستخدام المفرط للخبراء الاستشاريين يحد من التطور الداخلي للمعرفة المؤسسية. وتبين عمليات المسح افتقاد الثقة بين الإدارة والموظفين لأسباب، منها ضعف التواصل. ومن المعتقد أن المدراء يهابون تحمل المخاطر.

41 - كان سوء إدارة الموارد البشرية عاملاً رئيسياً في تفاوت أداء المشروعات. وقد اعتمد الصندوق سياسة جديدة تجاه الموارد البشرية في عام 2004. ولو كانت هذه السياسة قد نفذت بالكامل لأمكن التصدي للعديد من هذه المشكلات، وإن كانت ستتطلب أيضاً إجراء تغييرات جذرية في ثقافة المنظمة، وهو أمر يجب أن يحظى بأولوية اهتمامات الإدارة العليا.

الشراكات (الصفحة II-88)

42 - يقتضي الدور التحفيزي للصندوق أن يمارس الصندوق عمله بأسلوب تشاركي سواء من أجل تعبئة الموارد أو من أجل التشجيع على تكرار الاستثمارات وتوسيع نطاقها. وقد أوجد التجديدان الخامس والسادس للموارد بيئةً سياساتية جديدة لهذه الشراكات، ولكن التوجيهات كانت ملتبسة ومتناقضة. وأدت عمليات تجديد الموارد، بدون انتباه، إلى عدم الدقة في استخدام هذا المصطلح والفشل في تحديد أهداف وأساليب واضحة وجيدة للعمل بما يحقق فوائد استراتيجية. وتوجد استثناءات لذلك، مثل العلاقة مع الصندوق البلجكي للمحافظة على الحياة، والعلاقات الناشئة مع الجماعة الاستشارية لمساعدة أشد الناس فقراً، والشراكات مع المنظمات غير الحكومية من خلال الشبكات الناشئة مثل فيد أمريكا وفيد أفريقيا، ولكن لم يستخدم الصندوق طريقة منهجية في جمع الدلائل التي تبين أن هذه الشراكات أدت إلى زيادة أثر وفعالية أنشطته. وتوجد ثغرات محددة على المستوى القطري حيث لم يستجب الصندوق لتحركات الجهات المانحة الأخرى نحو تحقيق اللامركزية للعمليات ولم يضع نهجاً جديدة لإدارة الشراكات. ويثير ذلك اهتماماً خاصاً على ضوء إعلان روما (2003) وإعلان باريس (2005) اللذين يشددان تحديداً على الحاجة إلى مزيد من الفعالية في تكوين الشراكات مع الجهات المانحة باعتبارها سبيلاً إلى تقديم مساعدات إنمائية تتم بمزيد من السرعة وفعالية التكاليف دعماً لاستراتيجيات التنمية الوطنية³.

عمليات الإدارة (الصفحة II-91)

43 - لم يتهاون موظفو الصندوق وإدارته أبداً في إعادة فحص العمليات والمبادرة بالتغيير. فقد شهدت السنوات الأولى من حياة الصندوق حدوث تطور مطرد في الممارسات مع تطور النموذج الأصلي لمشاركة مؤسسات مالية دولية أخرى في تمويل المشروعات وحلت محله التصميمات التي تعود إلى مبادرة الصندوق بما يعبر عن النهج الخاص به. وكان وسيظل من أهم أسس هذا النهج منح مديري البرامج القطرية حرية العمل التي ساعدتهم على ضبط علاقاتهم مع الحكومات وتحديد المشروعات وإدارة عمليات التصميم التقني والعلاقات مع المؤسسات المتعاونة أثناء تنفيذ المشروعات. وقد وصف تقرير التقييم الخارجي المستقل هذا النموذج بأنه مدير يقوم بعمل "الوكيل الحر". وشهدت السنوات منذ عام 1994 عدداً كبيراً من المبادرات القوية والعمليات التشاركية التي اعتمدت على النقد الذاتي في بيان الحاجة إلى الإصلاح. وقد تم توجيه العديد منها أثناء دورة المشروعات بينما انتشر الباقي على نطاق أوسع. ولكن الأمر الذي له مغزاه أن أياً من المبادرات المشروحة هنا لم ينبثق عن تحليل لمدى الفعالية الإنمائية وذلك على خلاف ما حدث في البنك الدولي حيث كانت التغييرات المماثلة تنشأ عن

³ عقد اجتماعاً روما وباريس خارج فترة التقييم الخارجية المستقل. ولذلك لم يكن ممكناً إجراء أي استعراض منتظم للطريق التي استجاب بها الصندوق للإعلانين. على أن الشواهد المتاحة منذ عام 2003 تشير إلى وجود فارق زمني بين الالتزام المؤسسي للصندوق بجدول أعمال التنسيق والمواءمة وبين التغييرات القطرية والميدانية في الأجلين القصير والمتوسط.

تحليل الأداء. وكانت مبادرات الصندوق موجهة للعمليات من منظور الكفاءة وليست موجهة للأداء من منظور تحليل الأثر. ولم يتم تقييم أي من هذه المبادرات لمعرفة أثرها على فعالية الصندوق الإنمائية.

44 - لفت نموذج العمل في الصندوق وما تتعرض له الموارد من قيود، الانتباه إلى تحسين دورة المشروعات. وكان الهدف في البداية هو تحسين النوعية مع خفض تكاليف الإدارة ثم تغيير الهدف وأصبح هو التواءم مع متطلبات السياسات من التجديدين الخامس والسادس لموارد الصندوق. وسوف يدخل برنامج التغيير الاستراتيجي الجاري نظماً محسنة لتكنولوجيا المعلومات والإدارة المالية. إلا أنه لم تكن هناك رابطة جيدة بين العدد الكبير من المبادرات خلال العقد الماضي أو متابعتها إلى أن تحقق نتائج ملموسة وأدى فشل الإدارة هذا إلى جعل الموظفين يرتابون فيما إذا كان هذا التغيير سيأتي بجديد. وبيّن الإطار 11، صفحة 95 من الاستعراض التطور المنطقي للمبادرات استجابة للاحتياجات التشغيلية. ولكن التقييم الخارجي المستقل رأى في الاستعراض المكتبي أن الطابع المميز للصندوق ومزاياه النسبية لم يحظوا بالتعبير الجيد، وأن الابتكارات قد أسئ استخدامها وفهمها وتوجيهها، وأن تصميم المشروعات اتسم بالإفراط أو بالتفريط. وبالرغم من تعدد المبادرات التي استهدفت تحسين النوعية إلا أن الصندوق لم ينجح في وضع نظام فعال لضمان النوعية في تحليل تصميم المشروعات.

45 - أصبح من المسلم به ضرورة تغيير الدور الذي يقوم به مدير البرنامج القطري ولكن لم يتحقق هذا حتى الآن وبذلك ظل نموذج مدير البرنامج القطري كوكيل حر يشكل قيوداً على أساليب العمل التي تؤثر سلباً في المشروعات والبرامج وإدارة المعرفة والابتكار. وفي أفضل الحالات فإنه يمكن مديري البرامج القطرية الذين يتسمون بأخذ زمام المبادرة من النجاح. وفي حالات أخرى عديدة يخلف وراءه بيئة عمل لا تتسم بالتحدي وإنما بسوء الإدارة وأدى ذلك إلى وجود عملية ضمان للنوعية لا توفر الدعم التقني الكافي ولا تحليل النوعية أو المساءلة تجاهها. وهكذا لم ينجح الصندوق بعد في وضع نموذج أعمال يستجيب للتحديات التي تواجه الصندوق.

التعلم وإدارة المعرفة (الصفحة II-96)

46 - شكلت المعرفة على الدوام جزءاً من ثروة الصندوق. ولكن الشكل العام للدور المهم للمعرفة بالنسبة لرسالة الصندوق تبلور في تقرير التقييم الخارجي السريع الصادر في عام 1994 وأدى بسرعة إلى وضع خطة عمل التجديد الخامس لموارد الصندوق التي استهدفت أن يكون الصندوق مؤسسة ابتكارية ومعرفية وحافزة وقائدة في مجال الحد من الفقر الريفي.

47 - تم إطلاق طائفة واسعة من المبادرات العملية وتطوير العديد من الأدوات، وكان الكثير منها مماثلاً لمبادرات مؤسسات مالية دولية ومنظمات إنمائية أخرى في منتصف تسعينات القرن الماضي. ولكن استراتيجية الصندوق في مجال إدارة المعرفة لم تُعتمد أبداً، ويبدو أن اهتمام الإدارة بها قد تضاءل. وإجمالاً لم تكن ثقافة المنظمة، بسوء اتصالاتها وتجهيزها من تحمل المخاطر وقلة العمل فيها كفريق وعدم تطور الموظفين، بالأمر المشجع على التعلم أبداً.

48 - فحص التقييم الخارجي المستقل، في إطار تقرير الاستعراض المكتبي، أداء الصندوق في ضوء نموذج إدارة المعرفة الذي يبين تسلسل عملية جمع المعلومات وتحديد قيمتها وحفظها ونشرها في إطار عمليات الصندوق وبين شركائه. وتبين أن من بين أوجه الضعف الأساسية ضعف سجل الصندوق في جمع البيانات والتقييم الذاتي. ووجهت انتقادات كثيرة داخل الصندوق وفي العديد من الدراسات للترتيبات التي تتخذها المشروعات لرصد وتقييم القروض والمنح، كذلك فإن هذه الترتيبات لا تعطي أولوية مناسبة للبحث عن المعلومات من المصادر الخارجية برغم كثرة "الشراكات". وكان للآليات التي تنطوي على إمكانات كبيرة، مثل الشراكة الأساسية للتعلم والاتفاق عند نقطة الإنجاز، أثر محدود بل وكانت له آثار عكسية. وأدى استخدام الموقع الإلكتروني إلى سرعة استرجاع المعلومات داخلياً، وأجاد الموظفون استخدام هذه الأداة وغيرها من الروابط غير الرسمية لتلبية احتياجاتهم الشخصية. وتتوافر وسائل الإعلام القادرة على النشر ولكن المجهين على الاستقصاء من المؤسسات

المالية الدولية وعلى المستوى القطري أفادوا بانخفاض مستوى الوعي وسوء الاتصال وندرة الاستفادة منها. ولم تحدث عمليات رصد أو متابعة للاتصالات.

49 - نتيجة لذلك، كان وعي المنظمات الشريكة على المستويين الدولي والقطري بسياسات الصندوق واستراتيجياته ضعيفا، وباستثناء تقرير الفقر الريفي لعام 2001، يعتبر الصندوق غائبا عن ميدان الثقافة الإنمائية المعاصرة.

الاستنتاجات (الصفحة II-101)

50 - كانت الفترة قيد الاستعراض حافلة بالتغيرات. فقد حل محل الدعم المباشر للزراعة اتخاذ إجراءات تمكينية أوسع لدفع عجلة النمو الريفي، وتوصل المجتمع الدولي إلى توافق جديد في الآراء بشأن الأهداف الإنمائية للألفية. في ظل هذه الخلفية توسع الصندوق في رسالته. والواقع أن الحاجة إلى تحقيق تقدم سريع ومستدام نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية يضع عبئا إضافيا على الجهود المشتركة للمجتمع الإنمائي الدولي في المساعدة على تحقيق الأهداف الوطنية للحد من الفقر. وأصبح الاهتمام ينصب على نوعية المعونة. وفي هذا الصدد، خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن المهمة المنوطة بالصندوق، أي توفير موارد إضافية لتحسين الأحوال المعيشية لفقرى الريفي، لا تزال مهمة جوهرية وأساسية. ولكن ثمة محاذير من أن يصبح جدول أعمال الصندوق فضفاضا ومتباعدة. وقد ظهرت أوجه ضعف في الإدارة والتنفيذ. لذلك يتعين على الصندوق أن يركز على الجانب الأساسي الذي يتميز به عن غيره، أي كونه مؤسسة ابتكارية، حيث مزاياه النسبية الكامنة.

51 - تخصيص الموارد وأداء الحافظة. توصل التقييم إلى أن حافظة مشروعات الصندوق تعتبر مناصرة للفقراء بشكل عام، ولكن تخصيص الموارد قام، إلى حد بعيد، على أساس حالات مخصصة ولم يستجب بشكل عام للاحتياجات الإقليمية والقطرية، أو لأداء الجهة المقترضة. ومن المفروض أن يكون استخدام نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء عونا للصندوق على أن يكون أكثر منهجية في اختياراته. ولكن نظرا لصغر حجم الصندوق، فمن الطبيعي أن يثار القلق بشأن حجم مخصصاته المقبلة للبلدان التي تشغل مرتبة دنيا في سلم السياسات وجدول الأداء المؤسسي (أي ما يطلق عليه الدول الهشة) التي تتعرض لاحتمالات أكبر من حيث مخاطر الصراعات وانعدام الأمن وتحتاج إلى دعم طويل الأجل أكثر من غيرها. وليس معروفا بعد كيف سيؤثر هذا النظام في عمل الصندوق في هذه المناطق.

52 - إن تقدير أداء الحافظة مسألة معقدة بسبب صعوبة القياس مقارنة مع منظمات تتبع نهجا مختلفة في القياس وتطبيق إجراءات تشغيلية مختلفة. وتشير أفضل الدلائل المتاحة إلى أن أداء حافظة الصندوق يماثل أداء بعض الوكالات الزميلة، ولكن هذا الرأي مقيد بقلة استخدام أسلوب التقييم الذاتي ونقص التحليل المنهجي المستمد من النهج المستخدم حاليا في ضمان النوعية.

53 - أداء المشروعات والبرامج. تعتبر الملاءمة مرتفعة، فيما يتعلق بالأولويات الإنمائية الوطنية واستراتيجية الصندوق المؤسسية ولكن الاختبار ضعيف نظرا لأن الإطار الاستراتيجي والاستراتيجيات القطرية لا يوفران، على السواء، أداة فعالة لانتقاء المشروعات. وكانت وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية، بشكل عام، مجرد تجميع لأفكار عن مشروعات مع افتقارها إلى التناغم بين المشروعات أو الوسائل. وكانت أحدث هذه الوثائق هي التي بدأت تتضمن بعض التحليلات بشأن أفضل مجال يمكن للصندوق أن يحقق فيه قيمة مضافة. ويعتبر التأثير في السياسات على مستوى المشروعات والبرامج ضئيلا.

54 - تشير الدلائل المتعلقة بالفعالية والاستهداف إلى ضعف عملية التصميم، وهو ما أبرزه تقرير الاستعراض المكتبي في البداية. وتتعرض مشروعات كثيرة إلى مشكلات في التنفيذ، لا تقع جميعها تحت سيطرة الصندوق، ومع ذلك، فإن نسبة كبيرة منها مرتبط بضعف إدارة المشروعات نتيجة لسوء التحليل المؤسسي أثناء التصميم.

55 - تحقق غالبية المشروعات أهدافها الخاصة بها، ولكن العلاقة السببية بين الأهداف والأثر على الفقر غالباً ما تكون غير واضحة وكثيراً ما تكون مفرطة في الطموح ولم يطبق الصندوق هيكل النتائج الذي يشكل جزءاً أساسياً من الإطار المنطقي، وأسفر ذلك عن أمثلة عدة لعدم اتساق اللغة وسوء تحديد الأهداف وعدم صلاحية أو ملائمة المؤشرات. وتكررت كثيراً عمليات إعادة التصميم نتيجة لسوء النوعية عند نقطة البداية وضعف التحليل الاقتصادي والمؤسسي والمشكلات التي ترتبط بالإدارة والإشراف. وأخيراً، نادراً ما يتم تقدير مستوى الكفاءة من خلال التحليل الاقتصادي ويمكن القول أن نصف مشروعات الصندوق فقط يحسن استخدام الموارد.

56 - يعتبر التأثير على السياسات. ضئيلاً على مستوى المشروعات والبرامج. وتوجد بعض الأمثلة المهمة على كيفية تأثير أنشطة المشروعات على السياسات، ولكن معظمها حدث في فراغ، مما قلل قليلاً من احتمالات تحقيق المشاركة السياسية والاستراتيجية الأوسع وترسيخ قواعد إضفاء الطابع المؤسسي عليها في الأجل الطويل.

57 - الأثر الإنمائي. يوجد عدد قليل من المشروعات التي تعتبر مرتفعة الإنجاز حيث حققت مكاسب كبيرة في مجال الأمن الغذائي الأسري والتمكين المجتمعي من خلال إتباع نهج ابتكارية مستندة إلى المجتمعات المحلية. ولكن نصف مشروعات العينة فقط هي التي حققت أثراً فوق المتواضع. وينبغي بذل الكثير من الجهود للإسهام بشكل فعال ومستمر في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وإجمالاً تعتبر احتمالات تحقيق فوائد مستدامة احتمالات متواضعة لا أكثر.

58 - إن الابتكار هو مبرر وجود الصندوق، ولكن الدلائل تكشف عن وجود أوجه قصور كبيرة في نهج الصندوق. فالممارسات التشغيلية تفتقر للوضوح وينظر إليها على أنها غاية وليست وسيلة، وذلك بجانب ضعف الاهتمام بالابتكار وتوسيع النطاق عند تحديد أهداف المشروعات.

59 - الأداء المؤسسي. حدد التحليل الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل عدداً من أوجه الضعف في أداء المؤسسة. وتبين أن من بين الأسباب الرئيسية لهذا الضعف أن نموذج العمل الأصلي لم يتطور بشكل يلبي المتطلبات الحالية ولا يرقى حالياً إلى نمط البرنامج الذي يتطلع إليه الصندوق لتوفير التمكين التحفيزي. ويقع في لب هذه المشكلة استمرار نموذج عمل مدير البرنامج القطري - المستوى القطري. وتأثر الأداء المؤسسي أيضاً بالقضايا التي تؤثر بدورها في عناصر أخرى من نموذج العمل الوارد بيانها في الفقرات 30-49، وأصبحت الحاجة إلى التغيير أمراً مسلماً به وشهدت السنوات العشر الماضية عملية مستمرة تقريباً للاستجابة إلى احتياجات التغيير. غير أن التغيير الذي نتج عن ذلك لم يصل إلى مده أو تعرقل بسبب الثقافة التنظيمية المتأصلة في الدور الأصلي للصندوق كمؤسسة تمويل تكميلي.

60 - التسيير والإدارة في المؤسسة. تلبى الترتيبات القائمة للاحتياجات الأساسية للمنظمة، ولكن ازدحام جدول أعمال المجلس التنفيذي وقصر فترات انعقاد دوراته قيدت من قدرته على العمل على تحسين الأداء الإنمائي. ويمكن لتحسين قيام المجلس التنفيذي بمهامه مع التركيز على ضمان النوعية وتحسين إدارة الأداء على مستوى المؤسسة أن يوفر التوجيه الاستراتيجي الأوضح والإشراف الدقيق.

61 - تطوير السياسات. يطبق الصندوق عدداً قليلاً نسبياً من السياسات التشغيلية أو القطاعية بجانب القليل من إجراءات وعمليات التسيير والإدارة الداخلية. ويعتبر معدل تطوير السياسات غير كاف مقارنة بالمؤسسات المالية الدولية الأخرى، ولا يبدو أنها تواكب جداول الأعمال الاستراتيجية المستجدة للصندوق. ويعتبر وعي المنظمات الشريكة على المستويات القطرية والدولية بسياسات واستراتيجيات الصندوق ضعيفاً. ولكن المحاولات الأخيرة في سد "العجز" في السياسات تحمل إمكانات طيبة. ولم يستطع الصندوق أن يلتقط مغزى الدور المؤثر للسياسات من حيث تنمية المهارات ومغزى ذلك لمديري البرامج القطرية فيما يتعلق بالتنظيم والإدارة.

62 - كانت سياسات الموارد البشرية محافظة جدا وركزت فقط على الموظفين الدائمين برغم ارتفاع نسبة العاملين بعقود مؤقتة والخبراء الاستشاريين. وأخفقت الثقافة المؤسسية في توفير الحافز على الابتكار، كما أخفقت في زرع الثقة بين الإدارة والموظفين وأدت إلى سوء الاتصال الأفقي والرأسي. وتتضمن السياسة الجديدة العنصر الصحيح للتغيير ولكنها تتطلب التزاما وتوجهاً بالغي القوة لتحقيق مقاصدها.

63 - تعتبر **الشراكات** ضرورة أساسية لقيام الصندوق بدوره التحفيزي. ولكن النهج الحالي أدى إلى تعدد الترتيبات الضعيفة التي تفتقر إلى الملاءمة الاستراتيجية ولا تتضمن أهدافا أو مؤشرات لرصد الأداء.

64 - **عمليات الإدارة**. كانت الحاجة إلى التغيير أمرا مسلما به، وانعكس ذلك في سلسلة من المبادرات على مدى الفترة المشمولة بالتقييم. ويكمن الدافع إلى هذا التغيير في الاهتمام بالكفاءة أكثر من الاهتمام بتحسين الأثر. ولم يوفر الهيكل السطحي للإدارة لاتخاذ القرارات بتوافق الآراء توجهات استراتيجية وتحركات كافية للوصول بجدول أعمال التغيير إلى مدها. وظلت أدوار وهياكل مديري البرامج القطرية والشعب الإقليمية على حالها دون تغيير ملحوظ ولم تستجب للمهام المتطورة. ومع قلة الدلائل على إدراك قيمة التغيير كان الموظفون يرتابون، بشكل عام، من جدوى التغيير، وإن كان تنفيذ معظم المبادرات الأخيرة قد اتسم بقدر أكبر من الفعالية.

65 - **التعلم والمعرفة** مسألتان حيويتان لنجاح الصندوق. وقد بذلت الجهود من أجل الترويج لإدارة المعرفة ولكن هذه الجهود تقوضت بسبب ضعف الثقافة التنظيمية. وقد حققت المبادرات الأخيرة أثرا محمودا، لاسيما فيما يتعلق بسياسة نشر الوثائق وتكوين المواقع الإلكترونية، ولكن توجد ثغرة كبيرة في الاتصالات مع انخفاض مستوى الوعي بسياسات الصندوق واستراتيجياته بين المنظمات الشريكة على المستويين القطري والدولي. كما أن صغر حجم الصندوق وموارده والاستخدام المفرط للاستشاريين يحد من قدرته على التعلم.

الآثار المتعلقة بالصندوق

66 - يمر الصندوق بمرحلة حاسمة في تاريخه. ويبين مستوى الأداء الذي كشف عنه هذا التقييم أنه في حين أن للصندوق دورا ملائما وواضحا ومتميزا عليه أن يقوم به، إلا أنه يحتاج إلى تحسين أدائه أو تأدية عمله بمزيد من الكفاءة الابتكارية والتركيز على الفقراء الذين يصعب الوصول إليهم. وبدون ذلك لا بد أن تتساءل البلدان الأعضاء عما إذا كان الصندوق يتمتع بالكفاءة التي تسمح له بمواصلة صرف المبالغ للقروض والمنح. والخيار هنا واضح، إذ يمكن للإدارة أن تستمر في إدخال إصلاحات معزولة وأن يكون موقفها هو رد الفعل تجاه الظروف، أو يطبق حسب توصية التقييم الخارجي المستقل، مجموعة من التحسينات الجوهرية لاستعادة حيويته وانطلاقه على طريق جديد. وقد صممت التوصيات بشكل كلي لتحقيق هذا الهدف، وستتيح فترة التجديد السابغ للموارد إطارا زمنيا مناسباً يمكن خلاله تحقيق تقدير النتائج قبل حلول التجديد التالي للموارد.

التوصيات (الصفحة II-107)

67 - يقوم الطريق إلى الأمام على الاستفادة من عمليات التغيير التي مر بها الصندوق في السنوات الأخيرة. ويتمثل التحدي القائم في تحديد وتنفيذ برنامج يحقق النجاح الذي عجزت عنه المحاولات السابقة. وتحمل الإدارة المسؤولية التشغيلية والاستراتيجية، ولكن يجب على المجلس التنفيذي أن يوفر التوجيهات والبيئة التفويضية المواتية. وقد وضعت التوصيات تحت ستة عناوين هي:

(أ) إدارة التغيير

68 - من أكثر المهام صعوبة وضع خطة للتغيير ذات مصداقية على خلفية من الإخفاقات السابقة، وتكون مقنعة للمجلس التنفيذي ولموظفي الصندوق على السواء. وإن حجم وخطورة التغيير الذي يشمل سياسة الموارد البشرية، وانتهاج أسلوب جديد في العمل، وممارسة ضغوط لتحقيق تحسينات قابلة للقياس في فعالية التنمية عن طريق التجديد الثامن للموارد ينطوي على آثار كبيرة على الصندوق ولا يمكن ترك النتائج للصدفة. ولذلك، يوصي التقييم الخارجي المستقل بأن يعطى أقصى اهتمام لتعيين شخص يتبع رئيس الصندوق مباشرة وله سلطات تنفيذية واسعة ويكلف بمهمة وضع الأهداف القائمة على أساس الأداء لدفع عملية التغيير من أجل إعادة الحيوية للصندوق.

(ب) التصدي لأسباب ضعف الأثر

69 - ذكر التقييم أنه لا بد من تحسين الأداء الإنمائي لمشروعات الصندوق وبرامجه القطرية. ويجب إدخال تحسينات جذرية على الآليات القائمة لضمان النوعية اللازمة لفحص تصميمات ودورات المشروعات الجديدة، مثل الإشراف والاستعراض في منتصف المدة، مع شفافية التحليل والصلات من خلال مسؤولية الموظفين عن إدارة أداء الموارد البشرية. وتشمل الأمثلة التي ثبتت فعاليتها في المنظمات الأخرى استعراض العناصر الرئيسية مثل ترتيبات استهداف الفقراء أو معالجة القضايا المتعلقة بالجنسين، والتقييم الذاتي للمشروعات، وتطوير سياسات داخلية وتشغيلية ووضع مبادئ توجيهية للممارسات الجيدة.

(ج) تطوير نموذج عمل جديد

70 - اتضحت الحاجة إلى وجود نموذج عمل جديد بعد توسع نطاق ومجال عمل الصندوق، فضلا عن النهج المتغيرة في التنظيم والتخطيط الإنمائي على المستوى القطري. وقد صممت التوصيات لتحقيق المزيد من المرونة للإدارة وإزالة القيود التاريخية التي أصبحت غير ملائمة وتشمل العناصر المحددة ما يلي:

- تغيير نموذج مدير البرنامج القطري كوكيل حر وبعيد؛
- وضع ميزانية صفرية للنمو لإعادة تقدير الاحتياجات في الصندوق بشكل عام وإعادة تخصيص وفورات أموال برنامج التغيير الاستراتيجي والمبالغ المستخدمة حاليا لخدمات الخبرة الاستشارية والإشراف في إنشاء وظائف جديدة ووضع هيكل جديد لمديري البرامج القطرية والشعب الإقليمية والدعم التقني في دائرة إدارة البرامج؛
- استخدام نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لتحقيق المزيد من الانتقائية والتميزية بين الخدمات على المستوى القطري؛
- تنفيذ السياسة الجديدة للموارد البشرية؛
- وضع استراتيجية للتأثير في السياسات على المستويات القطرية والدولية وربط ذلك باستعادة حيوية إدارة المعرفة والبناء على العمل الجيد الذي أُجري مؤخرا لتحسين الاتصالات؛
- إنشاء آليات فعالة للإصلاح أو للحلول محل لجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات/لجنة الاستعراض التقني/فريق تصميم المشروعات لتعميق طابع التحدي في المشروعات والبرامج والسياسات الجديدة؛
- الإفراج عن المبالغ المرتبطة بالقيود المفروضة منذ فترة طويلة على الإشراف على المشروعات؛
- التوسع في نسبة التكاليف الخارجي لمهام مدراء البرامج القطرية الموفدين خارج المقر مع التركيز الخاص على البرامج القطرية الكبيرة أو البرامج التي تتضمن عنصرا ابتكاريا كبيرا أو تنفذ في ظل ظروف صعبة.

(د) استخدام طرق أكثر براعة في التشجيع على اكتساب المهارات والتعلم

71 - حتى يمكن التوصل إلى الأفكار السياساتية المتطورة والإسهام فيها والمساعدة في تحسين إمكانات توسيع النطاق واستيعاب الدروس المستفادة من البحوث التطبيقية، والمساعدة في بناء قاعدة المعرفة للصندوق للقيام بدوره كمناصر لقضايا فقراء الريف، ينبغي للصندوق أن يدخل في شراكات استراتيجية طويلة الأجل مع منظمات البحوث الإنمائية ذات الشهرة العالمية في مجال البحوث وتحليل السياسات. فالصندوق أصغر من أن يقوم بدور فعال في هذا المجال إذا تصرف بمفرده. فمثل هذه العلاقة تكون شراكة حقيقية تتضمن جهداً مشتركاً قادراً على الابتكار وتحمل المخاطر. ومن شأن هذه العلاقة أن تعمق الفهم والمعرفة التقنية بقضايا السياسات والتوصل إلى أدلة عملية من مشروعاته.

72 - حتى يتسنى مساعدة الصندوق في تلبية الطلب الجديد على الإشراف التقني وضمان النوعية، وزيادة الوقت المتاح لمديري البرامج القطرية للقيام بالمزيد من الأعمال التقنية، نوصي بأن ينظر الصندوق إلى أبعد من العمل مع الخبراء الاستشاريين فرادى وأن يستعين بالمنظمات التجارية وتلك التي لا تتوخى الربح في إدارة المهام التشغيلية مثل استعراض برنامج المنح والحفاظة وضمان النوعية والإشراف التقني على المستوى القطري بهدف محدد هو وضع ونشر السياسات والدروس المستفادة. وسيؤدي ذلك إلى تطوير نهج جديدة لضمان النوعية والتصدي لأوجه الضعف في التعلم المؤسسي ودعم تغيير نموذج العمل وتحسين المساءلة.

73 - لا يزال الرصد والتقييم على مستوى المشروعات يتسم بالضعف ويحتاج إلى استعادة حيويته مع إجراء دراسات متعمقة عن الابتكارات أثناء التنفيذ باستخدام عينات بسيطة من المشروعات التي تنطوي على إمكانات عالية للتعلم.

74 - وعلى مستوى التفاصيل ينبغي للصندوق أن يدعم إصلاحات سياسة الموارد البشرية ويبرز العمل الذي يؤديه الموظفون كأفراد.

(هـ) توضيح الطابع الاستراتيجي المميز للصندوق، وإعادة تأكيد دوره التكميلي

75 - يتعين على الصندوق أن يوضح دوره كمؤسسة ابتكارية أساساً في مجال السياسات والمجالات التشغيلية والمؤسسية أكثر منه كمتعهد للمشروعات الروتينية التي تعكس عن كثب نهج المنظمات الإنمائية الأكبر. والواقع أن الميزة النسبية للصندوق لا تكمن في قدرته على منافسة المؤسسات المالية الدولية الأخرى وإنما في كونه داعية للأفكار والنهج الابتكارية المختبرة التي يمكن تكرارها على الصعيد الوطني باستخدام موارد أكبر.

76 - يسوق التقييم دليلاً واضحاً على أنه يتعين على الصندوق أن يوضح دوره بشكل أفضل وربطه بانتقائية ذات طابع استراتيجي أكبر على المستويين القطري والقطاعي. وسوف يتسم النهج الأكثر منهجية بسمات رئيسية معينة. أولاً، وجود صلة بنظام المعرفة تحدد وتنتشر في إطاره الدروس المستفادة من الصندوق والمصادر الأخرى؛ ثانياً، تعميق سمة الابتكار في تصميم المشروعات بأن تتضمن من بين أهدافها اتخاذ ترتيبات تحقق المرونة وتتحمل المخاطر وتنفذ عمليات التقييم؛ ثالثاً، تحديد الشركاء المحتملين لتوسيع نطاق الأنشطة منذ بداية المشروعات وتعزيز الإحساس بملكية المشروعات وتقاسم التعلم. ومن شأن المبادرة الجديدة لتعميم الابتكار أن تسهم في تنمية القدرات. وينبغي أن يتضمن هذا النهج القدرة على تحمل المخاطر مع زيادة الاهتمام بالتعلم من النتائج ونشرها. ويعني هذا إدارة العلاقات مع المنظمات الحكومية وغير الحكومية على أساس تمييزي واستخدام المنح بأسلوب استراتيجي إذا كانت المخاطر كبيرة.

(و) تحديد توجهات الفعالية الإنمائية

77 - تؤكد اقتراحات الإصلاحات في السنوات الأخيرة التزام المجلس التنفيذي بالعمل، ولكن قيود التنظيم وقلّة الدورات وقيود اختيار الوسائل عرقلت إحراز تقدم حقيقي. وفيما يتعلق بالتنظيم يحتاج المجلس إلى آلية لفحص برامج وميزانيات العمل بشكل أكثر فعالية بجانب فحص الفعالية الإنمائية وذلك برغم تغيير نطاق عمل لجنّتي مراجعة الحسابات والتقييم حالياً. ويجب، على الأقل، تحديد اختصاصات مديري المجلس التنفيذي بوضوح لبيان دورهم. ويتعين استعادة الحيوية لنظم الإدارة في تحليل الحافطة وعملياتها بغرض تزويد المديرين التنفيذيين بنظرة تحليلية للعمليات وليس مجرد لمحات معزولة عن بلدان ومشروعات فرادى من خلال عمليات التقييم.

الفصل 1- التقييم وسياقه

الغرض من التقييم الخارجي المستقل

1-1 صادقت هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السادس لموارد الصندوق، أثناء مداولاتها، على اقتراح بإجراء تقييم خارجي مستقل للصندوق. وبناء على ذلك قرر مجلس المحافظين وضع خطة التقييم والبدء بتنفيذه عام 2003 على أن ينهي إعداده عام 2004، في وقت يسمح للمجلس التنفيذي بالنظر بشكل كامل في تقرير التقييم قبل التوصية به إلى مجلس المحافظين بشأن المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق.

2-1 حددت اختصاصات التقييم في القسم الثاني من الاختصاصات على النحو التالي:

"الهدف الرئيسي للتقييم الخارجي المستقل هو تقدير مساهمة الصندوق في الحد من الفقر الريفي، والنتائج والأثر الذي حققه في هذا المجال، وصلة مهمة الصندوق وأهدافه بالأهداف الإنمائية الدولية والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية للبلدان المقترضة. أي أنه من الناحية الملموسة فإن التقييم الخارجي المستقل سوف يركز على تقييم الأثر المستدام وفعالية مبادرات الصندوق الإنمائية بما في ذلك المشروعات التي يدعمها الصندوق، وحوار السياسات، واستقطاب التأييد، والسياسات والاستراتيجيات الشاملة للمنظمة ككل. كذلك يتوقع من هذا التقييم أن يقدر أيضا فيما لو تعلم الصندوق شيئا من خبرته السابقة وما الذي تعلمه وكيف تطورت سياسات الصندوق وعملياته استجابة للدروس المستفادة من هذه الخبرة، وأخيرا، تقديم توصيات بشأن توجهات السياسات التي ينبغي للصندوق إتباعها والخطوات الأخرى التي ينبغي أن يتخذها لتحسين أدائه في المستقبل"⁴.

3-1 يتكون هذا الهدف من ثلاثة عناصر هي:

- نتائج التنمية والأثر فيما يتعلق بالحد من الفقر الريفي؛
- عملية التعلم وأداء السياسات والعمليات على مستوى المؤسسة؛
- التوصيات التطلعية لتحسين الأداء مستقبلا.

4-1 هذه الوثيقة هي التقرير النهائي. كما أنها محصلة للنتائج التي توصل إليها عمل مستفيض شمل التقرير الاستهلاكي والاستعراض المكتبي وعشر ورقات عمل من البلدان التي اختيرت منها المشروعات عشوائيا لدراستها وورقتين إضافيتين من المعلومات الأساسية المتعلقة بالتنسيق والإدارة في الصندوق وإدارة الموارد البشرية. وقد علفت إدارة الصندوق على جمع المواد الوسيطة، مثل أوراق العمل القطرية ووثائق المعلومات الأساسية. وتم تصحيح أي أخطاء عملية بعد إلقاء الضوء عليها.

5-1 يتألف التقرير من أربعة فصول. ويشرح هذا الفصل السياق العام للتقرير ويمهد للمشهد العام باستعراض المهمة المتطورة المنوطة بالصندوق. ويعرض الفصل الثاني النتائج المتعلقة بحافظة مشروعات الصندوق وأدائها أثناء فترة التنفيذ وأثرها على الفقر الريفي وتأثيرها في السياسات وذلك تحت أربعة عناوين فرعية هي اتجاهات تخصيص الموارد، واتجاهات الحافظة وأدائها، وأداء المشروعات والبرامج، والأثر على الفقر الريفي. ويفحص الفصل الثالث طريقة سير عمليات الصندوق المؤسسية وأسلوب عمل الإدارة ويرصد الصلة بين الأداء والأثر الإنمائي للصندوق. ويجمع الفصل الرابع النتائج ويستخلص

⁴ الصندوق (2003) التقييم الخارجي المستقل للصندوق، الاختصاصات، الفقرة 3، روما.

الاستنتاجات ويطرح التوصيات لتحسين الأداء في المستقبل. ويكمل النص ثلاثة ملاحق حيث يتضمن الملحق الأول ثبت المراجع، ويبين الملحق الثاني قائمة بمن عقدت معهم المقابلات أثناء الدراسة (باستبعاد من تمت مقابلتهم أثناء الزيارات الميدانية حيث يرد ذلك في أوراق العمل القطرية). والملحق الثالث يعرض عينات التقييم ومنهجيته وأدواته. ويتضمن الملحق الرابع تحليلاً إضافياً مستمداً من الزيارات الميدانية. واعتمد التقرير أيضاً على النتائج السابقة للتقييم الخارجي المستقل كما وردت إشارات مستفيضة إلى ذلك في النص كله. وتبسيطاً لعرض التقرير الاستهلاكي للتقييم الخارجي وتقارير الاستعراضات المكتوبة وأوراق العمل القطرية فقد وردت بمختصراتها في النص الإنجليزي.

طرق التقييم وإطاره

6-1 وضع إطار للتقييم في التقرير الاستهلاكي. وتم التوصل إليه من تحليل الأهداف المحددة للصندوق في مهمته الأصلية ثم عدل أو فسر في ضوء المبادرات السياساتية اللاحقة. ويرد الإطار في الجدول 1.

الجدول 1: إطار التقييم

إطار التقييم	الأهداف ذات الصلة المستمدة من المهمة المنوطة بالصندوق والاستراتيجيات اللاحقة
1 نتائج التنمية وأثرها في الحد من الفقر الريفي	
1.1 التأثير على السياسات من خلال الحوار واستقطاب التأييد	• دعم السياسات ^أ • دعم المؤسسات ^أ
2.1 أثر المشروعات الممولة بالقروض ومنح المساعدات التقنية	• تحسين أو زيادة إنتاج الأغذية في أشد بلدان العجز الغذائي فقراً ^أ • تحسين المستوى التغذوي لأشد السكان فقراً ^أ • تعزيز قدرات فقراء الريف ومنظماتهم ^د • تحسين الوصول العادل إلى التكنولوجيا والموارد الطبيعية الإنتاجية • زيادة إمكانيات وصول الفقراء إلى الأصول المالية والأسواق ^د
2 الأداء المؤسسي للسياسات والعمليات	
1.2 تخصيص الموارد	• التمويل المخصص على أساس معايير اقتصادية واجتماعية موضوعية فيما يتعلق باحتياجات بلدان الدخل المنخفض والتوزيع الجغرافي العادل ^ب • تعزيز الأثر التحفيزي ^ج
2.2 وضع السياسات والاستراتيجيات وتنفيذها	• القيام بدور قيادي في استئصال الفقر الريفي ^ج
3.2 الشراكات	• تطوير الشراكات الوطنية والائتلافات الإقليمية والدولية ^{هـ}
4.2 إدارة دورة المشروعات	• تصميم وتنفيذ برامج ابتكارية وفعالة التكاليف وقابلة للتكرار ^{هـ}
5.2 إدارة المعرفة	• إدارة الابتكار وعمليات التعلم والتأثير وتوسيع النطاق ^ج
6.2 إدارة الموارد البشرية	• مؤسسة تحفيزية تضم موظفين يتمتعون بقوة الدافع وحسن التدريب والكفاءة ^ج

المصادر: أ: المادة 2، المهمة المنوطة بالصندوق؛ ب: المادة 7، المهمة المنوطة بالصندوق؛ ج: الإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 1998-2000؛ د: الإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2002-2006؛ هـ: المشاورات الخاصة بالتجديد الخامس للموارد؛ و: المشاورات الخاصة بالتجديد السادس للموارد.

7-1 إطار التقييم يمثل هيكل القضايا المطروحة للبحث، ويقوم على أساس أهداف دراسة الأثر الإنمائي والأداء المؤسسي. ومعايير التقييم هي معايير عامة تسير على منوال المبادئ التوجيهية للجنة المساعدات الإنمائية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتعلق بالأثر والملاءمة والفعالية والكفاءة والاستدامة. ويرد شرح ذلك في الفقرة 4-23 من الملحق 3. وقد استخدم الإطار والمعايير في وضع مجموعة من الأسئلة التي تضم استفسارات التقييم ويمكن الإطلاع عليها في التقرير الاستهلاكي، الجدول 7 الصفحات، 23 إلى 32.

8-1 بعد مرحلة التصميم، نفذ التقييم على مرحلتين من تجميع البيانات. وكانت المرحلة الأولى هي إجراء الاستعراض المكتبي بمشاركة مجموعة صغيرة من أعضاء الفريق في روما، وأعقب ذلك القيام بزيارات لعينة من عشرة بلدان لدراسة 20 مشروعاً اختيرت كعينة عشوائية. وبيّن الملحق 3 تفاصيل الطرق التي اتبعت في أخذ العينات ووسائل التقييم. وكان النهج المتبع في جميع مجالات الاستفسار هو العمل على جمع البيانات الأولية والثانوية من مجموعة مختلفة من المصادر (الوثائق والمقابلات وقواعد البيانات) بغرض التوصل للنتائج⁵ بالمسح الثلاثي. وقد عقدت مقابلات مع نسبة كبيرة من موظفي الصندوق (قريبة 25 في المائة) فرادى وجماعات صغيرة وما يربو على 350 موظفاً من بين عدد إجمالي يبلغ نحو 450 موظفاً استكملوا الاستبيان الذي أجري بالشبكة الإلكترونية عن الموارد البشرية.

9-1 قام هذا النهج على دعامتين هما: أخذ عينة عشوائية من البلدان والمشروعات، واستخدام التصنيف الترتيبي للتعبير عن أحكام التقييم⁶. ويتسم النهجان بأوجه ضعف وأوجه قوة. فالعينة العشوائية التي أخذت من جميع المشروعات الجديدة المعتمدة في السنوات من 1994 إلى 2003 أدت إلى أخذ عينات تمر بفترات تنفيذ مختلفة. فهناك خمسة مشروعات تمر بمرحلة مبكرة جداً من التنفيذ؛ وخمسة في منتصف المدة؛ وأربعة في مرحلة أخيرة أو قريبة من الإنجاز؛ وستة تم إقفالها. ولهذا الفارق في الفترات التنفيذية أثر في أحكام التقييم من عدة أوجه. ومن الصعب تقدير الأثر المحتمل والاستدامة في السنوات الأولى من التنفيذ. ومن السمات المشتركة بين العديد من مشروعات الصندوق إعادة النظر فيها مع إعادة بعض جوانب التصميم في منتصف المدة، وهكذا فإن التقدم المحرز في التنفيذ في السنوات المبكرة، قد يختلف كثيراً عنه في السنوات اللاحقة.

10-1 تشير تجربة المنظمات الإنمائية الأخرى إلى أن توقعات تحقيق الأثر والاستدامة تكون أكثر إيجابية في السنوات الأولى ثم تهبط مع مضي الوقت. وتتيح عينات المشروعات المقفلة أدلة أفضل على ما تحقق من أثر واستدامة. ولكن نظراً لطول فترات تنفيذ مشروعات الصندوق نسبياً فإن تصميم المشروعات المقفلة يكون قد وضع عادة في بداية الفترة المشمولة بالتقييم ولا يعبر عن ما حدث من تغيرات بعد ذلك في الإجراءات والسياسات المؤسسية مثلما تفعل المشروعات الأحدث. وإجمالاً يمكن القول بأن مزايا المجموعة اللاحقة تفوق مساوئ المجموعة السابقة. وقد حرص التحليل على التمييز بين النتائج التي حققتها المشروعات المقفلة وتلك التي تمر بمرحلة النهاية وبين المشروعات المبكرة. وتم أيضاً استخلاص دلائل تكميلية من عمليات التصميم السابقة التي أجراها مكتب التقييم للمشروعات المقفلة.

11-1 تتطلب عملية التصنيف إصدار أحكام، ويجب أن تكون هذه الأحكام متسقة حتى تكون نتائجها قائمة على أساس سليم. وتشرح الفقرتان 21.4 و 26.4 من الملحق 3 بالتفصيل السبل التي استخدم بها فريق التقييم الخارجي المستقل الإرشادات التحريرية والاستعراضات المشتركة بين الأقران في وضع مجموعة قوية وجدلية من النتائج التي تتسم بأكثر قدر من الواقعية. وسار التقييم أيضاً على هدى منهجية مكتب التقييم حتى يمكن عقد مقارنات مع الاستعراض السنوي للنتائج والأثر.

التنمية الريفية في عالم متغير

12-1 لا تزال المشكلة التي أنشئ الصندوق لمعالجتها قائمة. يعيش قرابة 1.1 مليار إنسان في حالة من الفقر المدقع حيث يعتمدون في معيشتهم على أقل من دولار أمريكي في اليوم (معادل القوة الشرائية 1993). ويقال هذا العدد عن أرقام عام 1990 حيث بلغ 1.24 مليار نسمة، ولكنه مع ذلك يظل يعادل خمس عدد سكان العالم⁷. وتشير تقديرات تقرير الفقر الريفي الصادر

⁵ تشرح الفقرة 2.4 من الملحق 3 مسألة المسح الثلاثي.

⁶ المجلس التنفيذي للصندوق هو الذي وضع عبارة أخذ العينات عشوائياً.

⁷ البنك الدولي، الموقع الإلكتروني Group Poverty.net

عن الصندوق⁸ في عام 2001 إلى أن ثلاثة أرباع من يعانون من الفقر الحاد يعيشون في المناطق الريفية. ورغم أن هذا الرقم سوف يتراجع تدريجياً مع تنامي المناطق الحضرية فإنه من المتوقع أن تظل نسبة السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية مرتفعة حيث ستكون 60% في عام 2025. وتشير تقديرات تقرير الفقر المزمع⁹ للفترة 2004-2005 إلى أن ما بين 300 و420 مليون نسمة يعانون من الفقر المزمع، أي من فقر طويل الأجل وقد يكونون في سن العمل الاقتصادي ولكنهم عاجزون عن الفكك من الفقر بسبب شروط العمل وافتقارهم إلى الأصول الإنتاجية أو بسبب الحواجز الاجتماعية. وتبين مسودة تقرير فرقة عمل مشروع الأمم المتحدة للألفية المتعلقة بالمطلوب عمله لبلوغ الهدف الإنمائي الأول للألفية أن هذا الهدف لن يتحقق إلا بإحراز تقدم سريع في الحد من الفقر في المناطق الريفية¹⁰.

13-1 بينما لا يزال الفقر قائماً في العديد من البلدان والأقاليم فقد شهد السياق العالمي للتنمية الزراعية والريفية تغيرات لم يسبق لها مثيل خلال العقود الأخيرة¹¹. كما أن الزيادة في إنتاجية الثورة الخضراء، التي كانت تعد شرطاً رئيسياً في خفض معدلات الفقر منذ عقد الستينات، أخذت تتراجع. ففي أفريقيا لم يكن معدل نمو إنتاج الحبوب يسير بمعدل أقل من نمو السكان فحسب، بل إن معظم هذا النمو جاء نتيجة زيادة المساحة المزروعة أكثر مما جاء بفضل زيادة الإنتاجية¹². وفي أجزاء كبيرة من أفريقيا تأكلت الفوائد المحتملة للتحول الديمغرافي بسبب انتشار وباء نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز. وفيما يتعلق بمزارعي المنتجات الاستوائية أدت الزيادة السريعة في الإنتاج مع ثبات زيادة الطلب إلى انخفاض الأسعار إلى أدنى مستوياتها في التاريخ¹³. وتغيرت أيضاً طبيعة الأجواء الريفية بسبب انتشار علاقات السوق العالمية والتغيير التقني والتنقل التدريجي في مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي.

14-1 في ظل بيئة المساعدات الإنمائية الأوسع حل نموذج التنمية الريفية محل الدعم المباشر للتنمية الزراعية. وقام هذا النموذج على أساس الدور التمكيني الذي تؤديه البنية الأساسية والظروف الاجتماعية. وفي الآونة الأخيرة أدى اعتماد نهج استراتيجية الحد من الفقر في إطار مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والاتفاق الدولي بشأن الأهداف الإنمائية للألفية، إلى التركيز بشكل غير مسبوق على الهدف الأسمى المتمثل في الحد من الفقر وعلى ضرورة بذل جهود متعددة القطاعات من جانب الحكومات والمجتمع الدولي للجهات المانحة من أجل تحقيق هدف خفض عدد الفقراء إلى النصف بحلول عام 2015. ويرتبط بذلك بذل ضغوط قوية على الجهات المانحة لكي تسالوق وتتغام بين أساليب عملها دعماً لاستراتيجيات الحد من الفقر على المستويات القطرية.

المهمة المتطورة للصندوق

15-1 أنشئ الصندوق في عام 1977 لتشجيع وتمويل المشروعات التي تستهدف تحسين الأمن الغذائي والأحوال المعيشية لفقراء الريف ورفاهيتهم، لاسيما أشد فئات الريف فقراً في أشد بلدان العجز الغذائي فقراً¹⁴. وكان الصندوق وقتها يعبر عن

8 الصندوق (2001) تقرير الفقر الريفي لعام 2001. تحديات القضاء على الفقر الريفي، مطبعة، أكسفورد

9 مركز بحوث الفقر المزمع (2004) تقرير الفقر المزمع 2004-2005

10 التقرير المرحلي عن مشروع الأمم المتحدة للألفية الصادر عن فريق المهمات المعني بالفقر والتنمية الاقتصادية، فبراير/شباط 2004. www.Unmillenniumproject.Org/documents

11 Ashley, C. and Maxwell, S. (2001) Rethinking rural development Development Policy Review, Volume 19

12 انظر أيضاً دوروارد وآخرين

Dorward et al (2004) A Policy Agenda for pro-poor agricultural growth, World Development vol. 32 issue 1, January 2004.

13 انظر أيضاً Peter Robbins (2003) *Stolen Fruit: The Tropical Commodities Disaster*, Zed Books

14 "... يقدم الصندوق التمويل بالدرجة الأولى للمشروعات والبرامج الموضوعية خصيصاً لإدخال نظم لإنتاج الأغذية أو توسيع هذه النظم أو تحسينها وتعزيز السياسات والمؤسسات المتصلة بذلك ضمن إطار الأولويات والاستراتيجيات القومية... مع مراعاة: الحاجة إلى زيادة إنتاج الأغذية في أفقر البلاد التي تعاني من نقص الغذاء، وإمكانيات زيادة إنتاج الأغذية في البلاد النامية الأخرى، وأهمية تحسين مستوى التغذية وأحوال المعيشة لدى أفقر مجموعات السكان في البلاد النامية." المادة 2 من اتفاقية إنشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

مفهوم مؤسسي فريد حيث كان المؤسسة المالية الدولية الوحيدة التي أسندت إليها مهمة تركيز أنشطتها حصرا على القطاع الريفي، وكان المؤسسة الوحيدة التي تركز على تمويل المشروعات التي تصممها وتنفذها وتشرف عليها جهات أخرى. وكان الافتراض هو أن مثل هذه المهمة سوف تصقل بؤرة اهتمام الحكومات المتلقية والمجتمع الدولي بالمشكلات المترامية في المناطق الريفية وخلق آليات تتسم بالبساطة وفعالية التكاليف لتوجيه الموارد الإضافية إلى نظام المساعدات الإنمائية.

16-1 اتضح بشكل سريع نسبيا أن المشروعات التي تصممها جهات أخرى لا تركز دائما بالقدر الكافي على احتياجات فقراء الريف، لاسيما أشد الريفيين فقرا. ونتيجة لذلك تحرك الصندوق صوب تولي أنشطة المشروعات بالقيام بدور أكثر نشاطا في تحديد المشروعات وتصميمها. وتطور الصندوق تدريجيا من مؤسسة تمويل صرفة إلى مؤسسة إنمائية تستخدم وسائل أوسع نطاقا، مثل الإقراض والمنح والحوار السياساتي، والقيام بدور مؤسسي أوسع. ووصل هذا التطور إلى ذروته في تسعينات القرن الماضي عندما اعتمد الصندوق هدفا جديدا هو "قيادة الجهود العالمية لمساعدة أشد الناس فقرا في العالم" بتحويله إلى منظمة تحفيزية قائمة على المعرفة وتركز على تصميم وتنفيذ برامج تتسم بالابتكارية وفعالية التكاليف والقابلية للتكرار وتحقيق أثر مستدام (الإطار 1).

الإطار 1: أهداف الصندوق الاستراتيجية المتطورة

تنص اتفاقية إنشاء الصندوق على المهمة الأساسية المنوطة به حيث تنص المادة 2 من الاتفاقية على أن: "هدف الصندوق هو تعبئة موارد إضافية وتوفيرها بشروط ميسرة لتنمية الزراعة في الدول الأعضاء النامية. وفي سبيل هذا الهدف، يقدم الصندوق التمويل بالدرجة الأولى للمشروعات والبرامج الموضوعة خصيصا لإدخال نظم لإنتاج الأغذية أو توسيع هذه النظم أو تحسينها..." وتحدد المادة 7 مجال التركيز ليكون هو أشد السكان فقرا في أشد بلدان العجز الغذائي فقرا.

وفي عام 1985، أكد التقرير السنوي للصندوق أهدافه الاستراتيجية الثلاثة بأنها "زيادة إنتاج الأغذية والحد من سوء التغذية وخفض مستويات الفقر الريفي..." وجاء في التقرير السنوي للصندوق لعام 1990 "أن أولويات الصندوق تغيرت في مجال الاستثمار مع مضي السنوات ومع تطور وزيادة تفهمه للاستراتيجيات الفعالة والمحددة لتخفيف وطأة الفقر الريفي. ومن بين الاتجاهات الملحوظة في هذا الصدد تزايد التركيز على تقديم القروض..." وشملت الأولويات الأخرى مصاديد الأسماك، وشبكات الري الصغيرة، والتسويق والتخزين، وتجهيز الإنتاج، وتنمية القدرة على تنظيم الأعمال وتنفيذ المشروعات الريفية الصغرى.

مضى بيان رؤية الصندوق الصادر في عام 1995 في توسيع نطاق أهداف عمل الصندوق إذ نص على أنه ينبغي للصندوق أن يكون قائدا في بيان طريقة استئصال الفقر بإطلاق العنان لقدرات فقراء الريف أنفسهم، وأنه ينبغي للصندوق أن يركز على تصميم وتنفيذ برامج تتسم بالابتكار وفعالية التكاليف والقابلية للتكرار وينبغي له أيضا أن يصبح منظمة تحفيزية قائمة على المعرفة وتتولى تعبئة المعارف والموارد دعما لقضية فقراء الريف.

يتجلى أيضا التوسع التدريجي في المهمة المنوطة بالصندوق في الإطار الاستراتيجي للفترة 1998-2000 **مواجهة التحديات في عالم متغير** حيث يشرح العمل الأساسي للصندوق بأنه الاضطلاع بمشروعات وبرامج نموذجية ابتكارية للتنمية الزراعية والريفية، ومشروعات وبرامج تركز على الحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي الأسري والأسواق الجديدة والمناطق الهامشية، وإقامة شراكات فعالة مع المنظمات والمؤسسات الإنمائية الأخرى.

وقد توج تطور الأهداف الاستراتيجية للصندوق في الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006 **تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر** الذي حدد ثلاثة أهداف استراتيجية هي:

• تعزيز قدرة فقراء الريف ومنظماتهم

• تحسين تكافؤ فرص الوصول إلى الموارد الطبيعية والتكنولوجيا الإنتاجية

• تيسير وصول الفقراء إلى الأصول المالية والأسواق

أما الأهداف الأخرى التي تستهدف تعزيز الأثر التحفيزي فهي تعزيز المعرفة ونشرها بين طائفة عريضة من الشركاء الوطنيين والدوليين، ودعم إقامة شراكات وطنية بين الفقراء والحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وبناء ائتلافات إقليمية ودولية ووضع أطر مؤسسية وسياساتية دعما للفقراء.

17-1 تطورت مهمة الصندوق مع تطور رسالته. بعد أن ركز الصندوق عمله في البداية على توجيه الموارد لتحسين الإنتاج الغذائي والمستوى التغذوي لأشد الناس فقرا في أشد المناطق الريفية تهميشا، أخذ يوسع نطاق عملياته لتمكين فقراء الريف من خلال تحسين وصولهم إلى الأصول المالية والأسواق والتكنولوجيا والموارد الإنتاجية وتعزيز قدرة فقراء الريف ومنظمتهم على الدخول في شراكات مع المؤسسات والدخول إلى الأسواق (الإطار 1). وقد طرحت بعض الموضوعات المتسقة على مدى سنتين شملت التركيز على دور النساء (المساواة بين الجنسين حاليا) وعمليات استهداف المستفيدين ومشاركتهم، كما طرحت أيضا موضوعات جديدة شملت التركيز الواضح على التمكين ودور الأسواق والأنشطة غير الزراعية، وتحقيق اللامركزية، وتغيير السياسات والتطوير المؤسسي، وبرز الإطار الاستراتيجي الراهن أيضا الدور المحتمل للصندوق كمنظمة مناصرة لفقراء الريف.

18-1 لا تزال المهمة المنوطة بالصندوق سارية، ولكن الطابع المميز للصندوق أصبح أقل وضوحا. والواقع أن تشبث الفقر والجوع بأوضاعه في المناطق الريفية والجهود العالمية التي تبذل لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يضمن أن تظل المهمة المنوطة بالصندوق في التركيز على الفقراء ملائمة اليوم كما كانت في عام 1976. ولكن التركيز الأصلي للصندوق على دعم الإنتاج المحلي للأغذية والتغذية على النطاق الصغير، تراجع للوراء حيث هذا الصندوق حذو الحكومات والوكالات الإنمائية بتحويل اهتماماته بعيدا عن تقديم الدعم للزراعة والاتجاه لمواجهة التحديات الأوسع المتمثلة في التنمية الريفية. ويكشف استعراض عدد من الاستراتيجيات الثنائية والمتعددة الأطراف للتنمية الزراعية والريفية عن تنامي معدل تقارب القضايا على النحو الذي برز بوضوح في الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006، بما في ذلك دعم المؤسسات الريفية والصلات بالأسواق والوصول المتكافئ إلى عوامل الإنتاج وتمويل القروض الصغرى والمساواة بين الجنسين والمشاركة¹⁵. ومن الصعب تحديد الدور الذي لعبه الصندوق في هذا التقارب المتنامي بين القضايا. وكان تقرير الفقر الريفي لعام 2001 تقريرا مهما وكان له أثره في الإطار الاستراتيجي للصندوق، ولكن عددا قليلا فقط من الوكالات الأخرى يرجع بشكل مباشر إلى هذا التقرير¹⁶. ويسلم موظفو الصندوق بأنهم وجدوا من الصعب عليهم، خلال جزء كبير من عقد التسعينات في القرن الماضي ومع تدني المساعدات الإنمائية الرسمية للزراعة، إقناع الوكالات الأخرى بالحاجة إلى الاستمرار في المشاركة في العمل في القطاع الزراعي¹⁷. وكانت عودة ظهور الالتزام العالمي بالحد من الفقر في أواخر التسعينات ومبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ووضع وثائق استراتيجية الحد من الفقر، مسائل حاسمة في تجديد التزام المجتمع الدولي بالحد من الفقر ودعم التنمية الريفية. ولكن مع تغير عدد الجهات الفاعلة وطرق أداء الأعمال في القطاع الريفي¹⁸ أصبح الطابع المميز للصندوق أقل وضوحا.

19-1 حاول الصندوق الحفاظ على مجال تركيزه المتميز بالتأكيد أساسا على دوره التحفيزي والابتكاري من خلال ما يقدمه من قروض للمشروعات والقيام بدور أقوى في مجال الشراكات وحوار السياسات. ولكن لا تزال هناك تحديات حاسمة أمامه.

¹⁵ تم استعراض الأولويات التنظيمية للتنمية الزراعية و/أو الريفية الدانمرك، وفنلندا، وألمانيا، وهولندا، والمملكة المتحدة، والسويد، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والبنك الدولي، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي والاتحاد الأوروبي.

¹⁶ يرجع عدد من الوكالات إلى تعبير الفقر الريفي فيما يتعلق بتوقعات الفقر الريفي ولكن ليس إلى ما يتضمنه من سياسات وتبعات عملية. غير أن هناك العديد من الموضوعات المشتركة أخذت تظهر الآن وكان قد أشير إليها أيضا في تقرير الفقر الريفي. أنظر أيضا القسم الخاص بالتأثير السياساتي للصندوق في الفصل الثاني.

¹⁷ مقابلات مع موظفي دائرة إدارة البرنامج وشعبة المشورة التقنية

¹⁸ لا يزال حجم المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة للمناطق الريفية يقل عن ما يعتبر ضروريا لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، ولكن عدد الجهات الفاعلة الوطنية والدولية العاملة حاليا في القطاع الريفي ارتفع، ومن ثم زادت الحاجة إلى الشراكات الأكثر فعالية وزيادة الاهتمام بتناسق السياسات. وقد لاحظ أشلي وماكسويل (2001) أيضا التفاوت المتنامي بين المناطق الريفية ذاتها. لا سيما بين المناطق ذات الإمكانيات العالية وتلك ذات الإمكانيات المنخفضة وبين جيدة التواصل وسيئة التواصل بين أجزائها وبين المناطق المتاخمة للحضر والمناطق النائية، فضلا عن أثر التحولات الديمغرافية وزحف علاقات السوق إلى المناطق الريفية.

فالإطار الاستراتيجي الحالي يزود الصندوق بإحساس واضح بمهامه وأغراضه ولكن كما لوحظ في تقرير الاستعراض المكتبي فإنه لا يوفر له مرشداً مفيداً للطابع المميز لعملياته أو لما يحققه من قيمة مضافة. ومع قلة التغييرات نسبياً في نموذج عملياته ومجموعة الوسائل المتاحة له فإن قدرة الصندوق على العمل بشكل فعال في كل الظروف القطرية المتغيرة تتعرض لمخاطر النقل. كما أن تحرك الصندوق نحو توسيع نطاق التركيز على تمكين فقراء الريف يعرض التركيز المميز للصندوق على أشد الفئات والمناطق حرماناً للتضائل (الإطار 2).

1-20 ثمة مسألة رئيسية تواجه الصندوق الآن وهي ما إذا كان ينبغي له العمل على توسيع نطاق المهمة المنوطة به بحيث يشمل نهجاً متعدد القطاعات تجاه التنمية الريفية والمشاركة في مجالات السياسات الجديدة، بما في ذلك الإجراءات الجديدة للمعونة، المتعلقة بالحد من الفقر الريفي. أو ما إذا كان ينبغي له أن يركز على كونه مؤسسة ابتكارية تتحمل مواجهة المخاطر وتعمل تحديداً على دعم طاقة الإنتاج الزراعي للفقراء الذين يعيشون، في كثير من الحالات، في مناطق هشة يصعب الوصول إليها. ويقوم العديد من الوكالات بالدور الأول¹⁹، ولكن الدور الثاني لا يخلو من معضلات ليس أقلها شأنها كيفية تحقيق التوازن بين دعم الفقراء في المناطق الهامشية وبين عملهم في المناطق ذات الإمكانيات الأكبر، وكيفية تحقيق التوازن بين الابتكارات التي تستحق المخاطر والموجهة للفقراء ذوي الموارد المحدودة وبين القدرة المحدودة على استيعاب المزيد من المخاطر. هذا، من حيث المبدأ، هو المجال الذي ينبغي للصندوق أن يعرض خبرته فيه ولكنه يتطلب إتباع نهج تشغيلي أكثر وضوحاً تجاه الابتكار وتقدير المخاطر والمغانم واستخدام إطار أوضح في تحديد المجموعات الفقيرة المستهدفة.

1-21 لاحظ تقرير التقييم الخارجي السريع للصندوق الصادر في عام 1994 أن المشكلة الكبيرة التي تواجه الصندوق هي أن العالم مكان أصعب من أن يساعد على التجدد والابتكار²⁰. ولوحظ أيضاً أن الخطر الحقيقي الذي يواجه الصندوق هو أن تسبقه أو تتخطاه منظمات أخرى بما في ذلك منظمات غير حكومية أكبر، تؤدي نفس العمل. وهذا الوضع لم يتغير كثيراً مع حلول عام 2004. فالتحدي المائل أمام الصندوق هو قدرته على أن يبرهن على دوره المتميز القائم على أساس نهج محدد بوضوح تجاه الابتكار والاستهداف والشراكة وحوار السياسات مع التركيز بوضوح على تحقيق النتائج من أجل فقراء الريف، لاسيما أشدهم فقراً، كجزء من الجهود العالمية المتسقة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

¹⁹ انظر الحاشية 13.

²⁰ تقرير التقييم الخارجي السريع للصندوق الدولي للتنمية الزراعية (1994) الصفحة 11 من الإنجليزى.

الإطار 2: ما هي المجموعات المستهدفة من الصندوق؟

يعتبر التركيز على استهداف أشد الفئات والمناطق الريفية فقراً هي أهم صفة تحدد هوية الصندوق منذ نشأته. وتتص المادة 7 من اتفاقية إنشاء الصندوق على أن يسترشد الصندوق في تخصيص موارده "بالحاجة إلى زيادة إنتاج الأغذية وتحسين مستوى التغذية لدى أفقر مجموعات السكان في أفقر البلدان التي تعاني من نقص في الأغذية وفي البلاد النامية الأخرى". ويلاحظ التقرير السنوي للصندوق لعام 1980 التحديات التي تعترض معالجة الفقر الريفي ويشير إلى أنه من الواضح أنه يجب بذل الكثير من الجهود لاستكشاف نهج جديدة للوصول إلى أشد المجموعات السكانية فقراً والتي لم تحظ بالرعاية حتى الآن، من المساعدات الفعالة. وبينما لم يحدد هذا النص ما المقصود "بأشد الناس فقراً" إلا أن المفهوم السائد بأن الصندوق أنشئ لمعالجة مشكلة الفقر الذي تعاني منه الفئات التي لم يضعها التيار الرئيسي للتنمية في الاعتبار قد تؤكد في مقال نشر في غرب أفريقيا في عام 1988 وجاء فيه أن الصندوق هو "بمثابة نموذج للوكالة الإنمائية. فقد أنشئ من أجل مساعدة أشد الفقراء الذين لا تصل الوكالات الأكبر، أو لا تستطيع أن تصل، إليهم" (نقلاً عن التقرير السنوي للصندوق لعام 1987).

غير أنه في الفترة الأخيرة، توسع نطاق المجموعة المستهدفة من الصندوق وتحول إلى بؤرة اهتمام أكثر شمولاً تتطوي تحت "تمكين فقراء الريف". ويعبر استعراض الحافظة الإقليمية لأفريقيا الشرقية والجنوبية لعام 2003 بوضوح عن ذلك إذ يشير إلى مجموعات مستهدفة مختلفة تتراوح بين "المحتاجين" و"الأشد فقراً" و"الفقراء الفاعلين" و"غير الفقراء" (وهم أساساً مستفيدون غير مباشرين). ويؤكد الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006 على العقبات المتمثلة في الحرمان اليومي الذي يعاني منه فقراء الريف، ولكن الاستراتيجية لا تبين الأوضاع الخاصة لأشد الناس فقراً أو لمن يعانون من الفقر المزمن، كما لا يطرح استراتيجية تمييزية لاستهداف الفقراء في المناطق الهامشية أو المتخلفة، أو في الدول ضعيفة الأداء أو في المناطق المتأثرة بالصراعات. وبينما توصل الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل إلى أن الصندوق كان فعالاً في الاستهداف الجغرافي، أي تحديد المناطق التي ينتشر فيها الفقر، فقد كان أقل وضوحاً في إدراج أشد الناس فقراً، أي الذين يعانون من الفقر المزمن أو الفقر المدقع، في المشروعات التي يمولها. ومع التسليم بأن العمل بين صفوف الفقراء الذين غالباً ما يعيشون في مناطق نائية أو يصعب الوصول إليها، هو من أصعب التحديات التي تواجه أي مؤسسة مالية دولية، فإن التقييم الخارجي المستقل يرى أنه مع توسع نطاق مهمة الصندوق فقد بعض تركيزه التمييزي على أشد الناس فقراً وحرماناً. ويحدث هذا في وقت أخذت فيه المؤسسات المالية الدولية والوكالات الأخرى تركز بشكل متزايد على الإجراءات الأوسع لتحسين الفرص والخدمات في المناطق الريفية (الوصول إلى الأسواق والطرق الريفية والإرشاد والائتمان الريفي) وذلك على حساب احتياجات من يعانون من الفقر المزمن والذين يعيشون في المناطق الهامشية المتخلفة (انظر تقرير الفقر المزمن لعام 2004، التقرير المرحلي عن الهدف الإنمائي الأول للألفية).

الفصل 2 - حافظه المشروعات: الأداء والأثر

اتجاهات تخصيص الموارد

1-2 بالمقارنة مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى، يُعد الصندوق منظمة صغيرة، حيث بلغ برنامجه الإقراضى السنوي لعام 2003 ربع حجم البرنامج الإقراضى لمصرف التنمية الأفريقي ونحو 2 في المائة من البرنامج الإقراضى للبنك الدولي (البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية). ولكن الصندوق يضطلع بدور كبير في قطاع الزراعة والقطاع الريفي في عدد من البلدان، ويركز على تحقيق أثر يفوق بكثير حجمه المالي عن طريق التمويل المشترك وكذلك من خلال تسهيل توسيع نطاق الاستثمارات.

الجدول 2: المقارنة المالية بين الصندوق والمؤسسات المالية الدولية الأخرى

مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	مصرف التنمية الآسيوي	مصرف التنمية الأفريقي	البنك الدولي	الصندوق	
100 951	51 997	29 732.7	190 811.0		رأس المال المرخص (بملايين الدولارات الأمريكية)
(9 309)	(4 141)	(6 277.3)	(19 000.0)	لا يوجد	عمليات الإقراض (بملايين الدولارات الأمريكية)
(50 821)	(26 259)	(6 056.7)	(103 017)	لا يوجد	الديون المستحقة (بملايين الدولارات الأمريكية)
2 433	436	256.75	5 344.0	68.6	صافي العائد (بملايين الدولارات الأمريكية) ²¹
8 902	3 816	1 424.9	18 940	258.8	المصروفات (بملايين الدولارات الأمريكية)
1 320	2 418	2 948	3 000	124.9	العمليات الممولة تمويلاً مشتركاً (بملايين الدولارات الأمريكية)
6 810.0	6 104.8	1 614.2	18 500	424.0	القروض المعتمدة (بملايين الدولارات)
63.6	176.5	63.3	1 232	20.3	المنح المعتمدة (بملايين الدولارات)
-	35.7	1 094.5	-	27.6	التمويل الأخر المعتمد (بملايين الدولارات الأمريكية)
372.5	252.6	220	1 038	45.2	النفقات الإدارية (بملايين الدولارات الأمريكية)
-	66	-	240	25	عدد المشروعات المعتمدة (بملايين الدولارات الأمريكية)

تستند الأرقام إلى التقارير السنوية لعام 2003، فيما عدا الأرقام الخاصة بمصرف التنمية الأفريقي فهي تستند إلى التقرير السنوي لعام 2002. وتضم مجموعة البنك الدولي البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية. وتتألف مجموعة مصرف التنمية الأفريقي من مصرف التنمية الأفريقي، وصندوق التنمية الأفريقي، والصندوق الاستئماني لنيجيريا.

2-2 وتعد حافظه مشروعات الصندوق بشكل عام مناصرة للفقراء. وتوضح سياسات الإقراض ومعاييرها في الصندوق أنه ينبغي إعطاء الأولوية لأشد البلدان والسكان فقراً فيما يتعلق بحجم الإقراض وشروطه التيسيرية.²² وبمقارنة توزيع مصروفات الصندوق²³ للفترة 2000-2002 مع توزيع السكان الذين يعانون من الفقر المطلق في العالم ويعيشون على أقل من دولار واحد

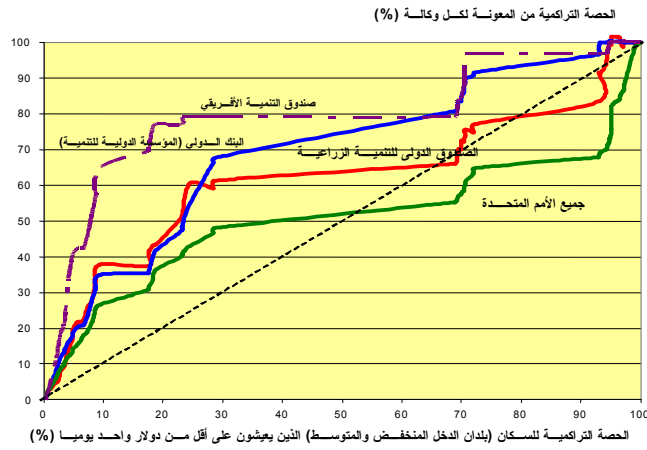
²¹ نقلاً عن التقرير السنوي لعام 2002.

²² تنص سياسات الإقراض ومعاييرها في الصندوق على ما يلي: سيركز الصندوق في عملياته من حيث حجم القروض وشروط الإقراض التيسيرية على أكثر البلدان فقراً، التي تتطلب مشكلاتها الغذائية أولوية الاهتمام. وتشمل معايير تحديد بلدان الأولوية الغذائية ما يلي: (أ) أن يكون دخل الفرد أقل من 500 دولار أمريكي سنوياً حسب أسعار عام 1975؛ (ب) البلاد التي يصل فيها عجز الغلال المتوقع بحلول 1985 إلى 500 000 طن أو أكثر و/أو أن يبلغ عجز الغلال فيها 20 في المائة أو أكثر من نسبة الاستهلاك التقديري للغلال؛ (ج) درجة سوء التغذية الروتينية والسعرية الحرارية من حيث نسبة السكان الذين يعانون من سوء التغذية. وإضافة إلى ذلك، فإن البلدان التي يبلغ دخل الفرد فيها 500 دولار أمريكي، أو أقل (حسب أسعار 1975) ينبغي أن تشملها هذه الفئة... وأنه ينبغي أن تولي عناية خاصة لأشد تلك البلدان فقراً (10) ولم يرد أي تعريف محدد لأشد البلدان فقراً.

²³ بيانات المساعدات الإنمائية الرسمية نقلاً عن قاعدة بيانات إحصائيات التنمية للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتستند المنهجية إلى آخر عمل أصدره بولتس (2003 و 2004)، وتشمل تقدير منحنيات تركيز المعونة. ونحن نعرب عن امتناننا وشكرنا إلى ماكبيا يامانو، وبوب بولتس من المرفق الإيطالي لمقايضة الديون على ما قدمناه من مساعدة في إعداد تلك المنحنيات. وتمثل منحنيات تركيز المعونة أداة بيانية مفيدة توضح ما إذا كان توزيع المساعدات الإنمائية المقدمة من الجهات المانحة تتجه نحو أشد البلدان فقراً أو تنصرف عنها. وإذا كان معظم

يوميًا، يتأكد لنا أن القروض المقدمة من الصندوق تتحاز عموماً إلى الفقراء (الشكل 1). ويبين منحنى تركيز المعونة أن معظم موارد الصندوق قد صُرفت في أشد البلدان فقراً (فوق الخط القطري في الشكل 1)، ولم تخصص إلا نسبة أقل - معظمها بشروط عادية - للبلدان الأقل فقراً والمتوسطة الدخل (دون الخط القطري في الشكل 1). كما يبين منحنى تركيز المعونة أن الصندوق يركز نسبة أكبر من مساعداته على البلدان الأشد فقراً ولكن الصغيرة نسبياً. ووجه الصندوق ما يقرب من 50 في المائة من مساعداته في الفترة 2000-2002 إلى البلدان ذات الدخل المنخفض التي تمثل زهاء 20 في المائة من فقراء العالم، ومعظمها في أفريقيا جنوب الصحراء. وأما البلدان الكبرى التي يعتبر بعضها أفضل حالاً في المتوسط وترتفع فيها نسبياً أعداد السكان الفقراء، مثل الهند، وإندونيسيا، والصين، فقد حصلت على نسبة أقل من مساعدات الصندوق، بينما حصلت بعض البلدان متوسطة الدخل (التي تقع في أعلى مستويات التوزيع) وتقل فيها أعداد السكان الفقراء، على نسبة أعلى.

الشكل 1: توزيع المساعدات الإنمائية الرسمية من الصندوق مقارنة بالمؤسسة الدولية للتنمية، وصندوق التنمية الأفريقي، والأمم المتحدة (2000-2002)



3-2 ويتمشى توزيع مشروعات الصندوق نوعاً ما مع توزيع مشروعات الوكالات الأخرى، ولكنه يختلف عنها من ناحية أو ناحيتين. ويعبر شكل منحنى التركيز الخاص بالصندوق عن دوره في بلدان الدخل المتوسط وكذلك بلدان الدخل المنخفض. ومن الناحية الأخرى، فإن المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي لا يقدمان قروضهما إلا لبلدان الدخل المنخفض، ومن ثم فإن منحنى تركيز المعونة الخاص بكل منهما يظل أعلى من خط 45 درجة. كما تشمل حوافز الوكالات الأخرى جميع القطاعات ولا تقتصر على الإقراض للقطاع الزراعي والريفي، وهو ما يفسر ارتفاع نسبة الأموال المقدمة من تلك الوكالات إلى البلدان الفقيرة الأكبر، مثل الهند، والصين، ونيجيريا، مقارنة بما يقدمه الصندوق. وأخيراً، تتحاز مساعدات الصندوق إلى الفقراء بدرجة أكبر عموماً من الأمم المتحدة، وهو ما يبرز الاتساع الكبير للمهمة المنوطة بالأمم المتحدة.

4-2 ومستوى إقراض الصندوق للفرد من فقراء الريف أعلى بشكل عام في البلدان الأقل فقراً. بينما يتجه التوزيع الإجمالي لحافزة مشروعات الصندوق إلى الفقراء، ويحصل الفرد من فقراء الريف في البلدان الأفضل حالاً على نسبة أعلى من موارد الصندوق. وتراوح التزام الصندوق بالإقراض لكل فرد من فقراء الريف بين ما يقرب من 10 سنتات إلى نحو 20

المعونة المقدمة من الجهة المانحة يوجه إلى أشد البلدان فقراً، فإن منحنى تركيز المعونة لتلك الوكالة يقع فوق الخط القطري 45 درجة. وإذا وجهت المعونة في معظمها إلى البلدان الأقل فقراً والمتوسطة الدخل، فإن المنحنى يقع دون الخط القطري. ويقاس المحور السين الجزء التراكمي للسكان الوطنيين الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يوميًا استناداً إلى الدخل الوطني الإجمالي لكل بلد. وتحدد أشد البلدان فقراً في بداية عملية التوزيع. ويقاس المحور صاد الجزء التراكمي من المعونة المقدمة من كل وكالة إلى البلدان المتبقية.

دولارا سنويا فيما بين عامي 1994 و 2003. وترتفع تلك المستويات أساسا في البلدان الأفضل حالا، مثل باراغواي، وبنما، وشيلي، وتونس، بينما تتخفف المستويات في البلدان الأشد فقرا والأكثر اكتظاظا بالسكان، مثل الهند، وفييت نام، وبنغلاديش. ولا يتضح تماما سبب ارتفاع مستويات الإقراض للفرد من الفقراء في البلدان الأقل فقرا، ولكنه قد يشمل المستويات الأقل، ولكن المستمرة، للفقر الحاد بين المجموعات التي يتعذر الوصول إليها ومن ثم ارتفاع تكلفة تقديم القروض، بالإضافة إلى القدرة الأكبر على استيعاب الأموال في البلدان الأقل فقرا. ولا تكشف الأرقام الإجمالية عن المجموعة التي يستهدفها تمويل الصندوق في تلك البلدان²⁴ وما إن كانت تكاليف التسليم أعلى بالمقارنة مع البلدان الأشد فقرا، ولكن نتائج آخر تقرير عن مشروع الأمم المتحدة للألفية الخاص بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية²⁵ تشير القلق بشأن التضارب بين مستويات الإقراض للفرد في البلدان الأقل فقرا ومستويات الإقراض للفرد في البلدان الأشد فقرا والأكثر اكتظاظا بالسكان.²⁶

2-5 وتمثل الحصص الإقليمية جزءا أساسيا من إطار تخصيص موارد الصندوق.²⁷ والتوزيع الإقليمي لإقراض الصندوق أثناء فترة التقييم الخارجي المستقل ناتج في معظمه عن حصص المخصصات الإقليمية المحددة في عام 1997 لكفالة "عدالة التوزيع الجغرافي للموارد". ويتمثل المبدأ الذي يستند إليه ذلك في أنه ينبغي ألا يحصل أي بلد أو أي إقليم على حصة غير متناسبة من موارد الصندوق في أي فترة.²⁸ على أن الجهود تضافرت منذ منتصف تسعينات القرن الماضي لكفالة زيادة حصة الموارد المخصصة لأفريقيا جنوب الصحراء. ويعرض الشكل 2 البيانات خلال فترات تتراوح في المتوسط بين ثلاث وأربع سنوات، ويؤكد التغطية الجغرافية الواسعة نسبيا طيلة فترة التقييم الخارجي المستقل، وزيادة حجم الموارد الموجهة إلى أفريقيا جنوب الصحراء، وما صاحبها من هبوط ملحوظ في حجم الإقراض الموجه إلى آسيا في الفترة من 2001 إلى 2003. وبالنظر إلى أن أفريقيا هي من أكثر الأقاليم التي من المستبعد أن تحقق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام 2015، يتضح أن تركيز الموارد فيها ملائم على الرغم من أن مستويات الإقراض للفرد مازالت تقل بوضوح عن مستوياتها في بعض البلدان الأصغر والأفضل حالا في أمريكا اللاتينية وشمال أفريقيا

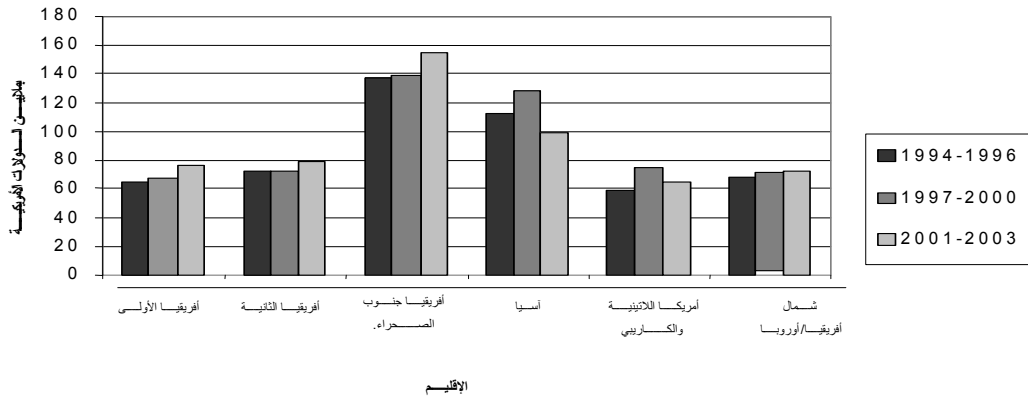
²⁴ على الرغم من أن الاستراتيجية الإقليمية لأمريكا اللاتينية تشير إلى التركيز بصفة خاصة على السكان الأصليين والمجموعات والمناطق التي يتعذر الوصول إليها.

²⁵ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2005) الاستثمار في التنمية - خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، تقرير الألفية، تقرير مرفوع إلى الأمين العام للأمم المتحدة، نيويورك.

²⁶ خلص تحليل أجري لحافضة البنك الدولي في القطاع الريفي في عام 2001 إلى استنتاج مشابه. ويتراوح هنا مستوى التزام البنك بالإقراض الريفي للفرد من الفقراء بين دولار واحد و 20 دولارا سنويا في الفترة من عام 1994 و عام 2000. وتبين أن مستويات الإقراض للفرد من فقراء الريف أعلى أساسا في البلدان الأغنى وأقل في البلدان الأشد فقرا. وكشفت دراسة قام بإجرائها Beynon (2003) أن حصة الصندوق من المساعدات التيسيرية الموجهة إلى البلدان الأشد فقرا ظلت مرتفعة، حيث بلغت نسبتها نحو 83 في المائة، على الرغم من أن نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية للفرد في البلدان المرتفعة الفقر في مقابل البلدان المنخفضة الفقر قد هبطت قليلا من 1.32 إلى 1.22، وهو ما يدل على أن البلدان التي ترتفع فيها مستويات الفقر حصلت على نسبة تزيد بمقدار 1.2 للفرد على البلدان المنخفضة الفقر في عام 1999/2000. على أن تلك النسبة ترتفع كثيرا على متوسط ما تقدمه الهيئات متعددة الأطراف ككل (0.74 في عام 1999/2000)، وإن كانت تقل عن مثلتها في المؤسسة الدولية للتنمية، وصندوق التنمية الأفريقي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة.

²⁷ بل وتتجاوز الجولات الأولى للنظام الجديد لتخصيص الموارد على أساس الأداء.

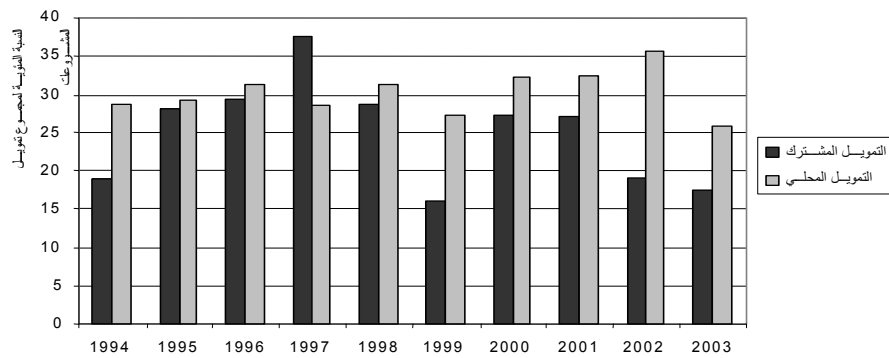
²⁸ تقدر الحصص الإقليمية استنادا إلى متوسط مدته ثلاث سنوات متتالية.

الشكل 2: متوسط حجم الإقراض المقدم من الصندوق بحسب الإقليم والفترة الزمنية (بحسب سنة الإقرار)²⁹

المصدر: نظام إدارة حافظة المشروعات

2-6 ونجح الصندوق في استقطاب مستويات هائلة من التمويل المشترك، ولكن الحجم يتفاوت تفاوتاً كبيراً من إقليم إلى إقليم ومن سنة لأخرى، ومن المعروف أن المصروفات الفعلية لا تواكب الالتزامات. ومن بين تسعة مليارات دولار مخصصة لمجموع تمويل المشروعات خلال فترة التقييم الخارجي المستقل، ساهم الصندوق مباشرة بما قيمته 3.9 مليار دولار. وبلغت التزامات التمويل المشترك من المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة 2.4 مليار دولار، وبلغت مساهمات الحكومات والمستفيدين 2.7 مليار دولار. ويعني ذلك أن الصندوق، في مقابل كل دولار اعتمده مباشرة، قام باستقطاب التزامات بما يناهز 1.3 دولار من المصادر الأخرى، وهو ما يشير بقوة إلى استمرار الصندوق في أداء دوره التحفيزي في تعبئة الموارد.³⁰ ولئن كان مجموع حجم التمويل المشترك ضخماً، فإنه يتفاوت في الواقع تفاوتاً كبيراً من سنة إلى أخرى (الشكل 3). وكذلك من إقليم لآخر. كما انخفضت حصة التمويل المشترك في مجموع التمويل المقدم للمشروعات بمرور الوقت من 30 في المائة في الفترة حتى عام 1994 ليصل إلى ما متوسطه 25 في المائة منذ عام 1994.

الشكل 3: التمويل المشترك والمساهمات المحلية كحصة من مجموع تمويل المشروعات (بحسب سنة الإقرار)



المصدر: نظام إدارة حافظة المشروعات

²⁹ يسمى إقليم أفريقيا باسم أفريقيا الأولى وأفريقيا الثانية. ويقع هذان الإقليمان عموماً في الغرب والوسط، وفي الشرق والجنوب على التوالي. ويمكن الحصول على قائمة بالبلدان من أي تقرير سنوي للصندوق.

³⁰ ينخفض التمويل الفعلي إلى ما دون مستوى الالتزامات، ولكن البيانات المقارنة غير متاحة للتحليل.

2-7 وتشمل الترتيبات الممولة تمويلًا مشتركًا طائفة عريضة من الشركاء من الجهات المانحة الثنائية، والمصارف متعددة الأطراف، والصناديق، والمؤسسات، والمنظمات غير الحكومية التي يبلغ عددها وفقًا لآخر تعداد 70 هيئة يسهم الكثير منها بمبالغ ضئيلة للغاية في عناصر مفردة أو في عناصر فرعية من المشروعات³¹. وينطوي ذلك حتمًا على تكاليف كبيرة لمعاملات الصدوق، وهي تكاليف ناشئة عن تزايد عدد الشركاء واتجاه الجهات المانحة نفسها نحو اللامركزية في قرارات التمويل³². كما يتأثر تنفيذ المشروعات بمشكلة كبيرة تتمثل في صعوبة التنبؤ ببعض التدفقات الممولة تمويلًا مشتركًا، لاسيما تدفقات منح المساعدة التقنية، ومشكلة تعبئة الأموال النظيرة في الوقت المناسب³³.

2-8 وتعد إجراء دراسة تفصيلية عن تكاليف التمويل المشترك للحكومات المقترضة في إطار التقييم الخارجي المستقل، ولكن الصدوق يواجه بعض التحديات الواضحة بالنظر إلى المناخ السائد حاليًا حول المعونة. أولاً، كيف يمكن تكيف النموذج التقليدي الخاص بالتمويل المشترك للمشروعات مع تحول الجهات المانحة بشكل أعم نحو البرامج القطاعية المجمعة ودعم الميزانية العامة. وهناك بعض المؤشرات الأولية التي تدل على أن الصدوق يعكف على بحث الطرق البديلة للاشتراك بدور مباشر أكثر في البرامج القطاعية، ولكن لم تتضح بعد الطريقة التي سيؤثر بها ذلك على النهج الحالي للتمويل المشترك للمشروعات³⁴. وثانياً، كيف يمكن كفاءة أن نهج الصدوق في التمويل المشترك يتماشى مع الممارسات السليمة لمبادئ التنسيق والموامة³⁵. وينبغي من حيث المبدأ أن يساعد التمويل المشترك على تقليل التكاليف المفروضة على المقترضين مادامت الجهات المانحة مستعدة لترشيد إجراءاتها والاعتماد بشكل مباشر أكثر على آليات الإبلاغ والرصد الحكومية. ولا يتوفر حتى الآن إلا القليل نسبياً من الأدلة على الطريقة التي أحرز بها الصدوق تقدماً في هذا الاتجاه. على أن إحرار تقدم في هذا المضمار يمثل تحدياً حاسماً للصدوق قبل موعد انعقاد المنتدى التالي الرفيع المستوى حول التنسيق والتعاون لتحقيق الفعالية الإنمائية في مطلع عام 2005.

2-9 وكانت القرارات المتخذة بشأن حجم الإقراض على المستوى القطري تستند حتى وقت قريب إلى تقدير محدود للاحتياجات الإقليمية والقطرية، وتقدير أداء تنفيذ المقترض في حالات مخصصة. وقد نجح هذا النهج نوعاً ما، ولكنه يتعارض بشكل متزايد مع أفضل الممارسات في المؤسسات المالية الدولية³⁶. واقترح الصدوق أثناء جولة التجديد السادس لموارد الصدوق نظاماً لتخصيص الموارد على أساس الأداء، وتعكف إدارة الصدوق حالياً على وضع اللامسات النهائية له³⁷ وذلك بغرض استخدام إطار أكثر شفافية لتوجيه المخصصات القطرية على أساس تقدير الاحتياجات والأداء المؤسسي والسياساتي القطري والقطاعي وأداء الحافظة. ويتماشى نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصدوق مع النهج التي تطبقها المؤسسات المالية الدولية الأخرى، وهو يستند بالفعل إلى تقديرات السياسات والمؤسسات القطرية التي وضعتها المؤسسة الدولية للتنمية، ولكنه، خلافاً للنهج الأخرى، يشمل أيضاً تقديراً منفصلاً لنوعية الظروف السياسية والمؤسسية الريفية في كل بلد.

³¹ يستند التعداد إلى بيانات نظام إدارة حافظة المشروعات، وهو يشمل جميع مصادر التمويل لمشروعات الصدوق أثناء فترة التقييم الخارجي المستقل.

³² أثناء المنتديات التي عقدت بين الموظفين، لاحظ العديد من مديري البرامج القطرية تزايد الوقت المنفق في تعبئة التمويل المشترك، مع التحول بصفة خاصة بين الجهات المانحة الثنائية نحو طرق العمل اللامركزية على المستوى القطري.

³³ انظر الاستعراضات الأخيرة لحافظة المشروعات الإقليمية والاستعراض السنوي لأداء الحافظة.

³⁴ وثيقة النهج القطاعية الأخيرة التي نوقشت في دورة المجلس التنفيذي التي عقدت في سبتمبر/أيلول 2004، الاستراتيجية الإقليمية لأفريقيا الشرقية والجنوبية، 2001.

³⁵ إعلان روما المعني بالتنسيق لعام 2003؛ والمبادئ التوجيهية للممارسات السليمة الصادرة عن لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وخطة عمل مراكش لعام 2004، وما إلى ذلك.

³⁶ بالرغم من ذلك، يعتبر الصدوق أول منظمة تأخذ بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في مجتمع الأمم المتحدة.

³⁷ معايير ومبادئ وضع وتنفيذ نظام في الصدوق للمخصصات القائمة على أساس الأداء (REPL VI/5/R.3)؛ والتقرير المرحلي عن تنفيذ نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء (EB 2004/82/R.30).

2-10 وما زال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في طور التجهيز ولا يتوقع دخوله حيز التنفيذ الكامل إلا في عام 2005/2006. وتشمل بعض الفوائد المحتملة لهذا النظام زيادة وضوح التركيز المؤسسي على الأداء على مستوى المشروعات والقطاعات والبلدان، وإقامة صلات أقوى بين عمليات الصندوق والاستراتيجيات القطرية، ولاسيما تعزيز الصلة بين عمليات الصندوق وحوار السياسات حول القطاع الريفي، وهو مجال حدده الاستعراض المكتبي بأن الحاجة ماسة إليه. ولكن نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء يتعلق أساسا بتحديد مقدار ونوع الموارد التي ينبغي أن تحصل عليها مختلف البلدان استنادا، من بين أمور أخرى، إلى أدائها السياساتي والمؤسسي. وتنبثق عن ذلك مسألة تتعلق بما إذا كان لدى الصندوق المجموعة اللازمة من الوسائل لتعديل مستوى مشاركته بفعالية استجابة لعملية نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. وتشير تجربة المؤسسات المالية الدولية الأخرى إلى أن استخدام نهج أكثر انتقائية في تخصيص الموارد إنما يعني زيادة مستوى المساعدات غير الإقراضية والمنح مقارنة بتقديم القروض في ظل الظروف السياساتية الصعبة.³⁸ وتتسم المجموعة الحالية من القروض ومنح المساعدات التقنية والمنح القطرية المقدمة في الآونة الأخيرة من الصندوق ببعض المرونة، ولكنها لا تستند إلى نهج منظم في العمل في ظل الظروف السياساتية المختلفة. ولا توجد مثلا أي وثيقة سياساتية تحدد الطريقة التي تستخدم بها وسائل الصندوق في مختلف السياقات أو الظروف القطرية، كما لا يوجد أي إطار معياري واضح يمكن الاسترشاد به للتدخل في الأجل المتوسط في القطاعات أو البلدان ذات الأداء المتدني أو الأطر السياساتية، مثل وثائق استراتيجيات الحد من الفقر، على الرغم من أن هناك حاليا مشروع وثيقة سياسات بشأن التدخل في بلدان ما بعد النزاع. ويبرر الحجم الصغير نسبيا لبرنامج الإقراض في الصندوق القلق بشأن الإنصاف في معاملة البلدان التي تقع في أدنى سلم تقدير السياسات والمؤسسات القطرية أو سلم الأداء السياساتي الريفي. ويبين استعراض المؤسسة الدولية للتنمية 10-12 (إدارة تقييم العمليات في البنك الدولي، 2002) أن الاتساق والشفافية في تطبيق معايير الأداء لكفالة عدالة معاملة الدول يمثل تحديا مستمرا حتى في ظل استخدام نظام راسخ نسبيا لتخصيص الموارد على أساس الأداء.³⁹ من قبيل ذلك النظام الذي تنفذه المؤسسة الدولية للتنمية. وينطوي ذلك بجلاء على آثار على طريقة عمل الصندوق والوكالات الأخرى مع السكان الفقراء في الظروف السياساتية الصعبة حيث يرجح أن يكون خطر نشوب النزاع أو انعدام الأمن والحاجة إلى دعم طويل الأجل أعلى مما في الظروف الأخرى. ويسلط تقرير مشروع الأمم المتحدة للألفية الأخير لعام 2004 الضوء على كثير من تلك البيئات باعتبارها تحتاج إلى مساعدة ودعم خاصين إذا أردنا للبلدان، لا سيما بلدان أفريقيا، أن تحقق الأهداف الإنمائية للألفية. وليس ثمة تصور بعد للطريقة التي سيؤثر بها نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء على آفاق عمل الصندوق في تلك المجالات.

اتجاهات الحافظة وأدائها

2-11 عادت تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية الإجمالية إلى مستويات عام 1994 بينما يستمر مجموع قيمة التدفقات للزراعة في الهبوط. وبعد فترة شهدت هبوطا شديدا أثناء منتصف التسعينات، بدأ مجموع قيمة تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية في الارتفاع مرة أخرى. على أن التدفقات الداخلة إلى الزراعة، لا سيما التدفقات متعددة الأطراف، استمرت في الهبوط خلال معظم سنوات هذا العقد من أعلى نسبة بلغت 4.4 مليار دولار في عام 1996 لتصل إلى نحو 2.9 مليار دولار في عام 2002. ومن العوامل الرئيسية التي ساهمت في هبوط التدفقات الإجمالية للزراعة تغيير نمط الإقراض متعدد الأطراف، وعزوف المؤسسة الدولية للتنمية على وجه الخصوص عن الإقراض المباشر للزراعة، وهو ما

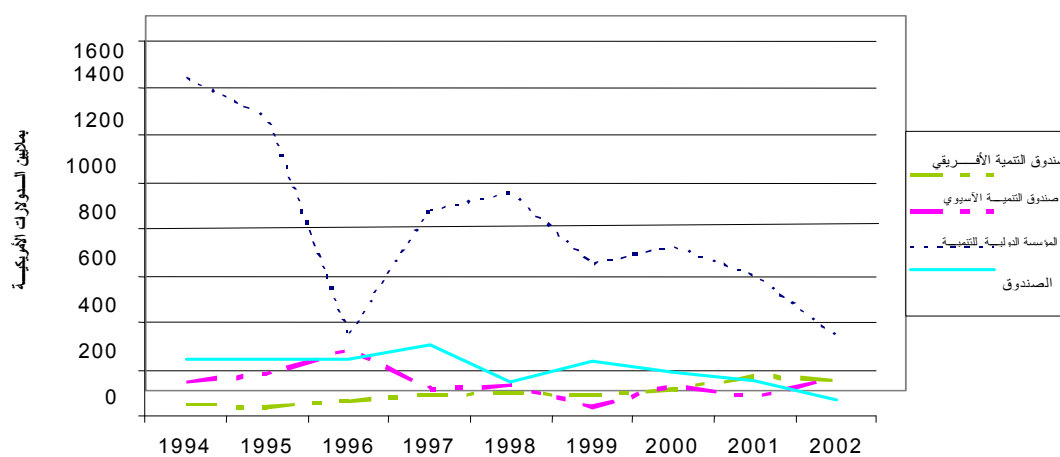
³⁸ مصرف التنمية الآسيوي.

³⁹ يخضع نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في البنك الدولي للفحص الدقيق في إطار السياسة القطرية والتقدير المؤسسي الذي يقوم عليه قياس الشروط الأولية والعوامل الهيكلية أكثر منه قياس مستوى الأداء. وينبغي اختيار المؤشرات التي تتعلق بمهمة الصندوق فقط لتوجيه اختيار الوسائل وتحديد توجهات الإقراض للبلدان فرادى.

يرجع جزئياً إلى تدني سجل إنجازات الإقراض الزراعي، كما يرجع جزئياً إلى التحول السياسي لصالح نهج يتسم أكثر بطابع تمكيني في التعامل مع النمو الريفي والحد من الفقر.

2-12 ويعبر حجم الإقراض المقدم من الصندوق عن هذا الاتجاه بدرجة كبيرة. وبينما يحافظ الصندوق على مساهماته في مجموع المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة للزراعة⁴⁰ بنسبة تتراوح بين 5 إلى 7 في المائة في كثير من سنوات العقد (زهاء 13 في المائة من التدفقات متعددة الأطراف)، بدأت تدفقات الصندوق إلى الزراعة في الهبوط منذ عام 1999، لتصل إلى نحو 2.4 في المائة من مجموع التدفقات في عام 2002 (أو 8 في المائة من التدفقات متعددة الأطراف) (الشكل 4). ويرجع هذا الهبوط في جانب كبير منه إلى إعادة توجيه المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة من الصندوق بعيداً عن الزراعة نحو فئة "المتعددة القطاعات" الذي يشمل، من بين أمور أخرى، الأنشطة المرتبطة بالتنمية الريفية (الشكل 5).⁴¹ وعلى الرغم من أن البيانات تفتقر كثيراً إلى التصنيف، فإن أحد الآثار التي تتطوي عليها يتمثل في أنه بالرغم من المهمة المحددة المنوطة بالصندوق، فإنه لم يستطع مواجهة هبوط تدفقات المعونة إلى الزراعة في عقد التسعينات، سواء بطريق مباشر من خلال زيادة حصة موارده الموجهة إلى الزراعة (برغم أن أثر ذلك كان متواضعاً بسبب حجم الانخفاض في المساعدات المقدمة من المؤسسة الدولية للتنمية) أو بشكل غير مباشر من خلال إقناع الجهات المانحة الكبرى الأخرى بالحفاظ على مستوى المبالغ المخصصة من مواردها للزراعة أو زيادتها. وبدلاً من ذلك سار الصندوق على أثر الوكالات الأخرى فيما يتعلق بالتنمية الريفية.

الشكل 4: تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية من الصندوق والمؤسسات المالية الدولية للزراعة في الفترة 1994-2002

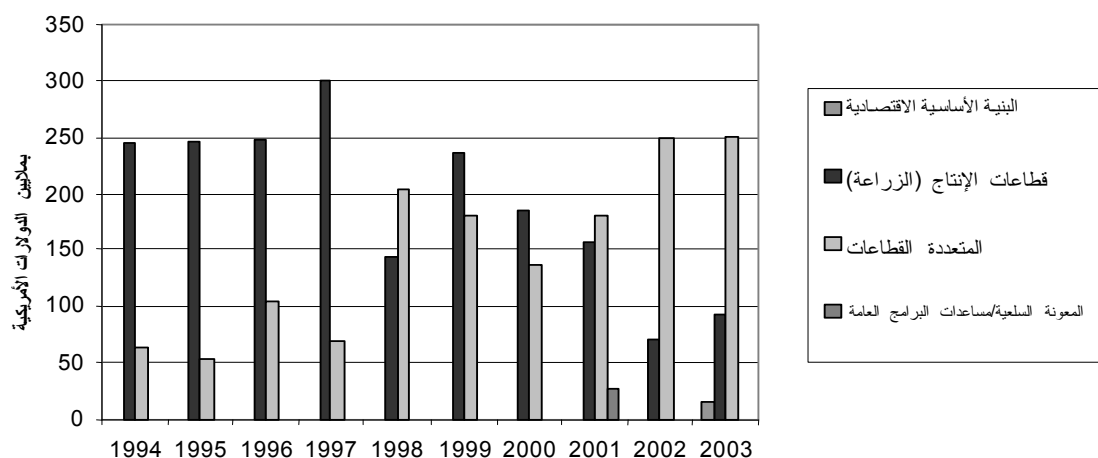


المصدر: إحصائيات التنمية الدولية للجنة المساعدة الإنمائية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

⁴⁰ تشمل الحراجه وصيد الأسماك.

⁴¹ تستند تلك البيانات إلى إحصائيات وتصنيفات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويغطي تعريف الزراعة وصيد الأسماك والحراجه سياسة القطاع الزراعي، والتنمية والمدخلات الزراعية، وإنتاج المحاصيل والثروة الحيوانية، والائتمانات الزراعية، والتعاونيات، والبحوث، وجميع جوانب سياسة وتنمية الحراجه وصيد الأسماك. ويعد ذلك تعريفاً شاملاً من التعريف الذي يستخدمه الصندوق والذي يفصل الزراعة عن الثروة الحيوانية وصيد الأسماك والتسويق والبحوث.

الشكل 5: تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية من الصندوق بحسب القطاعات المختارة في الفترة 1994-2002



المصدر: إحصائيات التنمية الدولية للجنة المساعدة الإنمائية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

2-13 وتبين البيانات المستمدة من نظام معلومات إدارة مشروعات الصندوق التحول في حافظة الصندوق، ولكن بوضوح أقل (الجدول 3). وتتفاوت حصة قروض الصندوق المقدمة للزراعة⁴² تفاوتاً كبيراً خلال فترة التقييم الخارجي المستقل، دون أن تنسجم باتجاه واضح. وعندما تُجمع قروض الصندوق مع الحصة الموجهة إلى صيد الأسماك والثروة الحيوانية والبحوث، وهو ما يتماشى بدقة مع التعريف الذي تستخدمه لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يبدو أن ثمة اتجاه واضح نحو الهبوط.⁴³ كما أن حصة الإقراض في قطاع التنمية الريفية تكشف عن أدلة على حدوث زيادة بمرور الوقت (وهي تتفاوت كذلك من سنة إلى أخرى)، بما يتفق وأرقام منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهو ما تحقق أيضاً في حصة الدعم المقدم إلى التسويق والآلية الإقراضية المرنة الجديدة.⁴⁴

الجدول 3: تركيب الحافظة بحسب نوع المشروع (النسبة المئوية للتمويل المقدم من الصندوق) للفترة 1994-2002

نوع المشروع	1994	1997	2000	2001	2002
الزراعة	38.1	50.2	36.6	14.7	37.4
صيد الأسماك				2.5	
الانتمانات	2.3	10.2	4.6	6.4	6.8
الري	24.1	2.8	4.2	7.6	
الثروة الحيوانية	3.3	4.5			
التسويق		1.8		4.1	4.4
المشروعات الريفية	11.8	25.7	18.0	45.3	26.7
البحوث	20.5	4.7	10.4		3.0
التوطين					5.0
قروض البرامج					
الآلية الإقراضية المرنة			26.2	19.5	16.7

المصدر: نظام إدارة حافظة المشروعات

⁴² وفقاً لنظام إدارة حافظة المشروعات، تشمل الزراعة: المحاصيل الغذائية، والحراثة، وأشجار الفاكهة، والبستنة، والمحاصيل النقدية الصناعية، وتوريد المدخلات، والدعم المؤسسي إلى الهيئات الزراعية، وتحسين الأراضي، والإصلاح الزراعي، والميكنة، ومكافحة الآفات، والبذور، والتربة، وصون المياه.

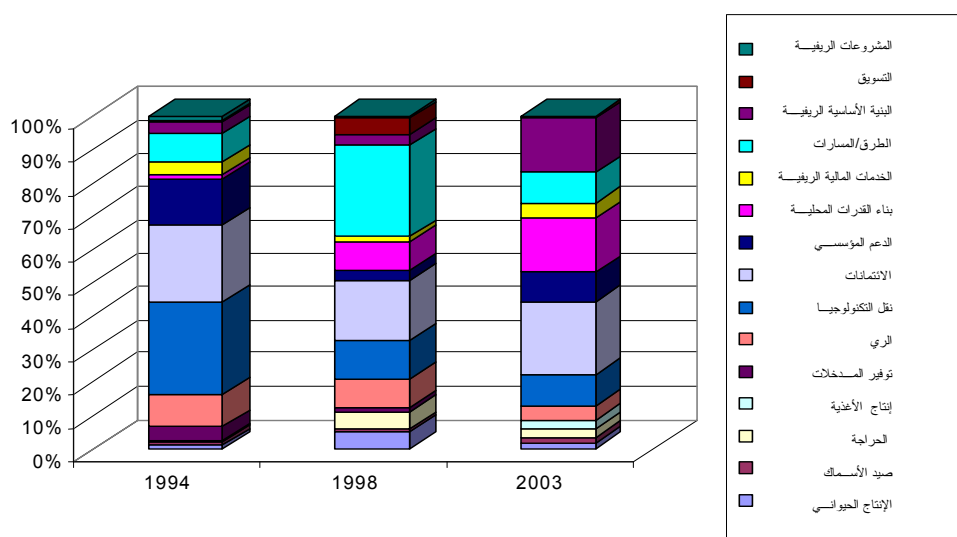
⁴³ قد لا يكفي عدد الملاحظات لتوضيح الاتجاه، ولكنه يشير تحديداً إلى اتجاه التغيير.

⁴⁴ يُحدد حالياً العدد الأقصى لقروض الآلية الإقراضية المرنة لحين إجراء تقييم لها في المستقبل القريب.

2-14 وتبين على أن التصنيف بحسب نوع المشروعات لا يكفي لرصد تغيرات الحافظة. وتفتقر فئة التنمية الريفية إلى الدقة بشكل ملحوظ بالنظر إلى أنها تحدد تقريبا الغرض من إنشاء الصندوق ولا تدل على المجال المحدد للنشاط أو هدف المشروع. كما تتألف الأغلبية الساحقة من المشروعات التي يمولها الصندوق من عناصر متعددة يشمل معظمها عددا من أنواع المشروعات. ويدل ذلك على الحاجة إلى إجراء تحسين جذري في نظام تصنيف ورصد مشروعات القروض كجزء من الاستعراض الجاري للحافظة. وأما فحص العناصر الفرعية للمشروعات فهو مسألة تنطوي على تفاصيل أكثر قليلا على الرغم من الصعوبات التي تفرضها مشكلات التعاريف.⁴⁵ ويبين الشكلان 6 و7 بجلاء التركيز المتزايد على الدعم المؤسسي، وبناء القدرات المحلية، والخدمات المالية الريفية، والبنية الأساسية الريفية. وتتحقق أي زيادة في أنشطة تلك المجالات إلى حد ما على حساب مجالات من قبيل توريد المدخلات، ومصايد الأسماك، والري، والمشروعات الريفية الصغيرة، على الرغم من أن الشكل 7 يشير أيضا إلى أنه بالإضافة إلى زيادة التركيز على التغيير المؤسسي وبناء القدرات، يواصل الصندوق تمويل الكثير من مجالاته التقليدية، بما في ذلك الإنتاج الحيواني، والمحاصيل الغذائية، والائتمانات. ويكمن الخطر الذي يحدق على وجه الخصوص بمؤسسة صغيرة مثل الصندوق في تشعب الحافظة في ظل توسيع جدول الأعمال. وهناك بعض المؤشرات المبكرة التي يمكن أن تنطوي عليها الزيادة الصغيرة ولكن المهمة في متوسط عدد العناصر الفرعية في كل مشروع. وهذه الأدلة ليست قاطعة ولكنها تثير القلق بشأن ما قد يسفر عنه الطموح المتزايد لجدول الأعمال في تزايد تعقيد وتشعب الحافظة.

الشكل 6: تركيب الحافظة بحسب قيمة العناصر الفرعية - حصة العناصر الفرعية في التمويل المقدم من الصندوق في

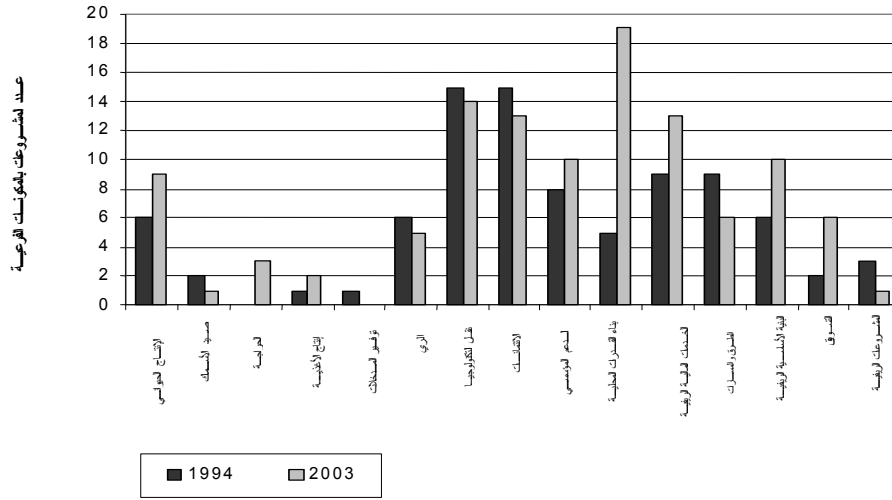
السنوات 1994، و1998، و2003



المصدر: نظام إدارة حافظة المشروعات

⁴⁵ تفتقر توصيفات العناصر الفرعية في كثير من الأحيان إلى الدقة، وتستخدم عدة مرات للمشروع. وقد تمت تنقية البيانات لأغراض هذا التحليل.

الشكل 7: تركيب الحافظة - عدد المشروعات مع كل عنصر فرعي لعامي 1994 و 2003



المصدر: نظام إدارة حافظة المشروعات

2-15 أداء حافظة مشروعات الصندوق يماثل أداء الوكالات المقارنة على الرغم من عدم وجود أي مجال للإحساس الخادع بالرضا عن الذات. وبمقارنة مقياس أداء حافظة الصندوق مع المؤسسات المالية الدولية الرئيسية الأخرى يتضح أن عدد المشروعات الجارية التي تكشف عن قصور الأداء في الصندوق يرتفع قليلا عن عدد المشروعات المعرضة للمخاطر في البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي، ولكنه يقل كثيرا عن نظيره في مصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية (الجدول 4). على أن هذه المقارنة تشمل جميع أنواع أنشطة الإقراض في جميع القطاعات، وأما العمل في القطاعين الريفي والزراعي فهو محفوف بمخاطر وصعوبات أكبر. ولذلك فإن المقارنة تكون ملائمة أكثر بين الصندوق وبين حافظة المؤسسات المالية الدولية الأخرى في القطاع الريفي. ولا يمكن حاليا إجراء تلك المقارنة مع البنك الدولي (الجدول 4). وإذا أخذنا عام 2002، وهو العام الوحيد الذي يمكن مقارنته مباشرة، فإن البيانات تؤكد قصور أداء الصندوق مقارنة بالبنك الدولي. على أن الأهم من ذلك هو الاتجاهات. أولاً، ثمة دليل على حدوث تحسن متواضع في أداء حافظة الصندوق منذ عام 2000، مع وجود مؤشرات تدل على استمرار التحسن في عام 2003. وثانياً، هبطت بشكل ملحوظ حصة المشروعات المعرضة للمخاطر في حافظتي المشروعات الريفية والزراعية في البنك الدولي فيما بين عامي 1997 و 2002، وهو ما يمثل إشارة إلى الآثار التي تمخض عنها برنامج قوي لتحسين الحافظة في المؤسسة بأسرها⁴⁶.

⁴⁶ يحصر مصرف التنمية للبلدان الأمريكية عدد المشروعات التي تكتنفها المشكلات أو تحتاج إلى اهتمام خاص في مجال الزراعة. وتبين أرقام عام 2002 أن 7.9% من المشروعات الزراعية تواجه مشكلات بينما تشير أرقام 2003 إلى أن نسبة هذه المشروعات بلغت 12.5 في المائة وأن 32 في المائة تحتاج إلى اهتمام خاص.

الجدول 4: أداء الحافظة - مقارنة المؤسسات المالية الرئيسية

السنة	النسبة المئوية لمجموع الحافظة	مقياس أداء الحافظة ⁴⁷	المؤسسة
2003	31	المشروعات 'المعرضة للمخاطر' (العدد)	صندوق التنمية الأفريقي
2002	15	المشروعات 'المعرضة للمخاطر' (العدد) ²	البنك الدولي/المؤسسة الدولية للتنمية ¹
2003	29	المشروعات التي تحتاج إلى اهتمام خاص (العدد)	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية
2003	15	المشروعات 'المعرضة للمخاطر' (العدد)	مصرف التنمية الآسيوي
2003	21	المشروعات التي تنسجم بقصور الأداء ⁴⁸ (العدد)	الصندوق

المصدر: التقارير السنوية عن أداء الحافظة أو القروض/المشروعات في كل مؤسسة.

(1) ترتبط أرقام البنك الدولي بالسنة المالية.

(2) حسن البنك الدولي في السنة المالية 2002 'العلامات' المستخدمة في تحديد 'المشروعات المعرضة للمخاطر'. ولو أن تلك التغييرات دخلت حيز التنفيذ قبل نشر الاستعراض السنوي لحافظة المشروعات، لتبين أن نسبة 'المشروعات المعرضة للمخاطر' اقتربت من 19 في المائة في السنة المالية 2002.

2-16 وتكشف البيانات بجلاء عن حاجة الصندوق إلى مواصلة التصدي لأداء الحافظة. ونباتول أسباب استمرار قصور الأداء بمزيد من التفصيل في سائر هذا الفصل، ولكن بعض الافتراضات الأولية المستندة إلى تقرير الاستعراض المكتبي تشمل الإفراط والتفريط في تصميم المشروعات الممولة من الصندوق، والمشكلات التي تكتنف الإشراف على المشروعات، لاسيما "نموذج الإشراف" عن بعد، وهو ما يتعارض بقوة مع نهج التقارب الذي يطبقه البنك الدولي ومعظم المؤسسات المالية الدولية الأخرى.⁴⁹

الجدول 5: مقارنة أداء الحوافظ القطاعية

المشروعات المعرضة للمخاطر أو التي تعاني من قصور الأداء (%)	السنة	الحافظة	المؤسسة
25.7	2000	المجموع	الصندوق
24.9	2001		
24.9	2002		
24	1997 ¹	التنمية الريفية ²	البنك الدولي
18	2002		
27	1997	الزراعة ³	
16	2002		

المصدر: استعراض أداء حافظة الصندوق لعام 2003؛ والاستعراض السنوي لأداء حافظة البنك الدولي للسنة المالية 2002. وبالنظر إلى الفروق في إعداد التقارير، لا تتوفر سلسلة زمنية يمكن مقارنتها مباشرة.

(1) جميع سنوات البنك الدولي سنوات مالية.

(2) التنمية الريفية هي تصنيف مواضيعي في البنك الدولي وترتبط بجميع الاستثمارات والعمليات القائمة على السياسات التي تمثل التنمية الريفية بؤرة اهتمامها أو محتواها.

(3) الزراعة هي تصنيف قطاعي مرتبط تحديداً بالاستثمارات والعمليات القائمة على السياسات التي تساند الأنشطة الزراعية.

2-17 وهناك مقياس لآخر لأداء الحافظة، وهو الوقت الذي تستغرقه المشروعات منذ إقرار المجلس حتى نفاذ مفعول القرض. ويعد مرور وقت طويل بين إقرار المشروع ونفاذ مفعول القرض مؤشراً إلى الحاجة إلى أنشطة تمهيدية للتنفيذ بدرجة كبيرة من أجل الانطلاق في المشروع، أو يمكن أن يشير إلى أن المشروعات المعروضة على المجلس ليست 'جاهزة'

⁴⁷ تستخدم المؤسسات المالية الدولية، فيما عدا الصندوق، منهجية موحدة لتقييم أداء الحافظة. وتشير المشروعات التي تواجه مشكلات إلى المشروعات التي تصنف بأنها أقل من مرضية في تنفيذ و/أو احتمالية تحقيق الأهداف الإنمائية. وترتبط المشروعات 'المعرضة للمخاطر' بالمشروعات التي تواجه مشكلات فعلية والمشروعات التي تواجه مشكلات محتملة (أي المشروعات التي تفتقر بها ثلاث أو أكثر من علامات المخاطر). ويستخدم الصندوق المشروعات التي تنسجم بقصور الأداء التي تشير إلى المشروعات التي تقصر كثيراً عن بلوغ الهدف أو التي تكشف عن تدني أو انعدام التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية. وهذا المصطلح هو الأقرب لمفهوم المشروعات التي تواجه مشكلات المستخدم في المؤسسات المالية الدولية الأخرى. ولا يوجد حالياً أي مقياس مكافئ للمشروعات 'المعرضة للمخاطر' في حافظة الصندوق.

⁴⁸ تقييم ذاتي لا يستند إلى أي تحقق مستقل.

⁴⁹ حدد تقرير الاستعراض المكتبي (الصفحة 35) خاصية الإفراط والتفريط في التصميم. ويصف التقرير الحالة التي تتصدى فيها وثائق التقدير ووثائق العمل ومناقشات لجنة الاستعراض التقني لكثير من القضايا بتعمق هائل في كل مشروع. ومع ذلك، ليس ثمة دليل واضح على أن المجموعة الأساسية لقضايا التصميم، وهي القضايا التي يعتمد عليها أداء المشروعات وأثرها في نهاية المطاف، قد حُددت تحديداً دقيقاً وأنها تحظى بأكثر اهتمام من القائمين بالصياغة، وأفرقة تجهيز المشروعات، ولجان الاستعراض التقني، والمقيمين.

تماماً، وهو ما يعني في كثير من الأحيان عدم تلبية الشروط الحاسمة من جانب المقترض، أو أن التمويل المشترك أو الترتيبات المؤسسية اللازمة لم تكن وشيكة. ويقدر الجدول 6 الفترات الزمنية المنقضية بين إقرار المشروع ونفاذ مفعول القرض خلال فترة الاستعراض الخارجي المستقل، بينما يقارن الجدول 7 متوسط الفترات الزمنية المنقضية خلال الفترة 1994-2003 في أقاليم الصندوق. ويعرض الجدول 8 مقارنة أجريت مؤخراً مع المؤسسات المالية الدولية.

الجدول 6: متوسط الفترات المنقضية (بالشهور) بين إقرار المجلس وبدء نفاذ مفعول القرض بحسب السنوات (السنة التي يبدأ فيها نفاذ مفعول القرض)⁵⁰

من تاريخ إقرار المجلس حتى التوقيع على اتفاقية القرض	من تاريخ التوقيع حتى نفاذ المفعول	من تاريخ إقرار المجلس حتى نفاذ المفعول	السنة
4.3	7.0	11.4	1994
4.7	8.1	13.0	1995
3.1	8.3	11.5	1996
4.8	8.3	13.2	1997
6.8	8.6	15.6	1998
3.9	10.8	14.7	1999
5.2	9.0	14.2	2000
5.0	10.7	15.8	2001
7.4	9.8	17.3	2002
4.9	12.1	17.0	2003

المصدر: نظام إدارة حافظة المشروعات

الجدول 7: متوسط الفترات المنقضية (بالشهور) بين إقرار المجلس وبدء نفاذ مفعول القرض بحسب الإقليم (السنة التي بدأ فيها نفاذ مفعول القرض)

من تاريخ إقرار المجلس حتى التوقيع على اتفاقية القرض	من تاريخ التوقيع حتى نفاذ المفعول	من تاريخ إقرار المجلس حتى نفاذ المفعول	الإقليم
5.0	10.0	15.1	شعبة أفريقيا الأولى
4.3	9.5	13.9	شعبة أفريقيا الثانية
3.0	7.3	10.3	شعبة آسيا والمحيط الهادي
9.1	11.3	20.5	شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي
4.2	8.7	12.9	شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

المصدر: نظام إدارة حافظة المشروعات

18-2 ويبدو أن الفترات المنقضية قد تزايدت أثناء إجراء التقييم الخارجي المستقل.⁵¹ بينما تشهد الأقاليم تفاوتاً كبيراً. وتشير استعراضات الحوافز الإقليمية أن الفترات المنقضية الأطول نجمت في معظمها عن الصعوبات التي واجهها المقترضون في الوفاء بشروط نفاذ القرض، وهو ما يمثل مشكلة مهمة على وجه الخصوص في أمريكا اللاتينية. وفي بعض الحالات، يرجع ذلك إلى رغبة الصندوق في مراعاة الكاملة لمجموعة مستهدفة معينة في ترتيبات تنفيذ المشروع؛ ويرجع في حالات أخرى إلى بطء وتيرة إصدار التشريعات الحاسمة، أو بسبب عدم الاستقرار المؤسسي أو السياسي على النطاق الأوسع. وقد تزداد

⁵⁰ تستند جميع البيانات إلى نظام إدارة حافظة المشروعات. ويستنتى من هذا التحليل المشروع رقم 241 (هايتي) الذي شهد تأخيراً مفرطاً بسبب الصعوبات السياسية التي طال أمدها.

⁵¹ ترتفع التقديرات المستخدمة هنا ارتفاعاً طفيفاً على التقديرات الواردة في التقرير المرحلي عن حافظة المشروعات، أبريل/نيسان 2004.

المرحلة التمهيديّة للتنفيذ أيضا بسبب تطبيق نهج الإقراض الأكثر مرونة في ظل إعداد المنطلقات والمعايير لشرائح الإقراض المتعاقبة. ومن غير الواضح ما إذا كانت الزيادة في الفترات المنقضية توحى بوجود مشكلة ذات طابع منهجي في طريقة معالجة المرحلة التمهيديّة للتنفيذ داخل الصندوق، وهو ما يشير إلى الحاجة إلى المبادرة باتخاذ إجراءات في مرحلة تصميم المشروع لكفالة التزام المقترض وتنفيذ الترتيبات المؤسسية الملائمة للمضي قدما في مرحلة التنفيذ الفعال. ومقارنة بالمؤسسات المالية الدولية الأخرى، يبدو أن الفترات المنقضية في الصندوق تقع في أعلى سلم التوزيع، مما يشير إلى الحاجة إلى مبررات أوضح من إدارة الصندوق بشأن ما إذا كان ذلك يقابله عمليات أكثر فعالية ونتائج أقوى.

الجدول 8: أداء الحافظة - الصندوق والمؤسسات المالية الدولية

المؤسسة	الوقت المنقضي بين إقرار المجلس ونفاذ مفعول القرض
مصرف التنمية الأفريقي (2003)	8.4 شهرا
صندوق التنمية الآسيوي (2003)	+ -/ 24 شهرا
البنك الدولي السنة المالية (2002)	8.2 شهرا ¹
مصرف التنمية للبلدان الأمريكية (2003)	12 شهرا (الوسيط)
	14 شهرا (المتوسط)
الصندوق (2003)	17 شهرا

(1) لا تطبق إلا على مشروعات الاستثمار

النقاط الرئيسية:

- تعتبر المساعدات المقدمة من الصندوق بصفة عامة مناصرة للفقراء على الرغم من أن مستويات الإقراض للفرد في البلدان الأشد فقرا واكتظاظا بالسكان نقلت عن مثيلاتها في البلدان الأقل فقرا.
- لا يتطابق النموذج المستخدم حتى عام 2003 لتخصيص الموارد مع أفضل الممارسات. ويتيح نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء معيارا أكثر شفافية لتحديد التحديات السياساتية والمؤسسية على الصعيدين القطري والقطاعي، وإن كان من غير الواضح مدى استعداد الصندوق للاستجابة بطرق أكثر انتقائية وبما يتماشى مع نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. ويمثل القلق بشأن شمول وعدالة معاملة البلدان، لاسيما البلدان التي تقع في أدنى السلم السياساتي والمؤسسي، سمة في النظم الراسخة لتخصيص الموارد على أساس الأداء، ويرجح أن تظل مثار قلق للصندوق بالنظر إلى موارده المحدودة.
- توحى اتجاهات المساعدات الإنمائية الرسمية بتحول عام من الدعم الزراعي المباشر نحو مزيد من الدعم الريفي متعدد القطاعات. ويبدو الصندوق، رغم مهمته المحددة، غير قادر على إقناع الجهات المانحة الأخرى بمزايا مواصلة تمويل القطاع الريفي. وبينما حافظ الصندوق على مساهماته في قطاع الزراعة على مدى جزء كبير من حقبة التسعينات، فقد وسع في الآونة الأخيرة تركيزه في اتجاه التنمية الريفية والتعبير المؤسسي وبناء القدرات، جنبا إلى جنب مع الجهات المانحة الأخرى العاملة في هذا القطاع.
- تبين بيانات أداء الحافظة أن الصندوق على سوية مع معظم المؤسسات المالية الدولية الأخرى، ولكن ذلك لا يعني وجود المجال للإحساس بالرضا عن الذات. وتقترب أرقام الصندوق من أرقام البنك الدولي في أواخر التسعينات، وهو ما يشير إلى الحاجة إلى دفعة كبيرة لتحسين الحافظة حتى يتسنى للصندوق أن يواكب المؤسسات التي تمثل أساس المقارنة.

أداء المشروعات والبرامج

19-2 تتعلق مهمة الصندوق أساسا بتحديد وتصميم المشروعات والبرامج المستدامة التي تعزز رفاه فقراء الريف. وقد بينا مرارا كيف أن الصندوق وسع مهمته لتشمل زيادة دوره في أنشطة المشروعات ودعم تنفيذها. وفي هذا القسم، نتناول

بالمناقشة تلك المبادرات ونقيمت باستخدام النتائج التي خلصت إليها تقييمات 20 مشروعاً أثناء مرحلة الزيارات القطرية (يتضمن الملحق 4 معالجة أشمل). ويتركز الاهتمام في هذا القسم على أداء فرادى المشروعات والبرامج القطرية المرتبطة بها. ويتناول الفصل الثالث بمزيد من التفصيل الآليات والعمليات المؤسسية التي طبقها الصندوق لتغيير نهجه في تجهيز البرامج والمشروعات. ويبحث القسم التالي أثر واستدامة تلك المشروعات، ونخلص منها إلى استنتاجات عن مدى نجاح الصندوق في تنفيذ مهمته ورسالته.

الإطار 3: خصائص العينة القطرية

يعمل الصندوق في مجموعة من السياقات القطرية. وتشمل العينة بلدان الدخل المتوسط وبلدان الدخل المنخفض، والبلدان ذات الأداء القوي من حيث الإصلاح السياسي والمؤسسي، والبلدان الأخرى المتأخرة. وهناك بلدان على المسار المؤدي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام 2015، وبلدان أخرى انحرفت بشكل خطير عن المسار الصحيح لتحقيق الأهداف. وبعض البلدان آخذة في النهوض من فترات نزاع طال أمدها، وبلدان أخرى مازالت غارقة في لجة النزاع. وتشمل عينة بلدان التقييم الخارجي المستقل عدداً من تلك الخصائص المختلفة. ويعرض الجدول 9 كل بلد بحسب آخر وضع له في تقدير السياسات والمؤسسات القطرية للمؤسسة الدولية للتنمية الذي يقيس الأداء المؤسسي والسياساتي. ومن بين البلدان الثمانية التي ينطبق عليها هذا المقياس، يوجد ستة بلدان خارج المسار الصحيح لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وجميعها، باستثناء باكستان، يقع في أفريقيا جنوب الصحراء. ونهضت موزامبيق مؤخراً من فترة نزاع ممتدة، بينما تواجه باكستان مخاطر أمنية كبيرة مرتبطة بموقعها الجغرافي. وتشمل العينة اثنين من بلدان الدخل المتوسط، هما مصر وبيرو. ومما يؤسف له أن العينة أصغر من أن تختبر الارتباط الإحصائي بين خصائص البلد وأداء المشروع، وإن كان من الواضح أنها ملائمة لفهم التحديات التي تكتنف تحقيق أثر مستدام على الفقر.

الجدول 9: تقدير السياسات والمؤسسات القطرية، 2003

الدرجة حسب الترتيب الخماسي لتقدير السياسات والمؤسسات القطرية	بلدان عينة التقييم الخارجي المستقل
الدرجة الأولى	أرمينيا، وتنزانيا
الدرجة الثانية	بنغلاديش، وبوليفيا، وبوركينا فاسو، وباكستان
الدرجة الثالثة	موزامبيق
الدرجة الرابعة	غينيا
الدرجة الخامسة	-

ملحوظة: لا يشمل تقدير السياسات والمؤسسات القطرية مصر وبيرو لأنهما من بلدان الدخل المتوسط.

2-20 ويلخص الجدول 10 تقديرات الأداء الرئيسية المستمدة من تقييمات المشروعات. ومن حيث الملاءمة للأهداف المؤسسية والأولويات الإنمائية القطرية، تتسم المشروعات الممولة من الصندوق بجودة الأداء. وقد سعت جميع المشروعات المقيمة إلى الحد من الفقر بشكل مباشر أو غير مباشر، ويمثل الحد من الفقر إحدى الأولويات، إن لم يكن الأولوية الأهم لأغلبية البلدان المقترضة من الصندوق. وتصنف الفعالية بأنها كبيرة في ثلثي الحالات، وهو ما يعني أن ثلث المشروعات يعاني قصوراً في الأداء في مقابل الأهداف الإنمائية.⁵² وأما الكفاءة فهي ليست مرضية - مرتفعة أو كبيرة - إلا في نصف

⁵² يعادل ذلك تقريباً نفس حصة المشروعات غير المرضية في مجموع الحافظة التي حددها Wappenhans في عام 1992 في البنك الدولي. واستطاع تقرير Wappenhans الذي ركز على نوعية حافظة البنك بأكملها وليس فقط على المشروعات الزراعية والريفية (التي كان أدؤها أسوأ من المشروعات الأخرى في البنك) أن يطلق برنامجاً رئيسياً لتحسين الحافظة في البنك الدولي.

المشروعات المقيمة، وأقل من مرضية في النصف الآخر. وتعتمد المشروعات الممولة من الصندوق اعتمادا كبيرا على أداء المقترض لتحقيق النجاح في التنفيذ. وفي معظم مشروعات التقييم الخارجي المستقل، يحقق المقترض أداء طيبا بدرجة معقولة، رغم وجود مبررات واضحة للتحسين. وبالنسبة لأداء المؤسسات المتعاونة والصندوق معا، فهو يقل نوعا ما عن أداء المقترض، مما يدل على وجود مشكلات في الإشراف وتأخر العمل من جانب الصندوق لتصحيح المشروعات التي تعاني قصورا في الأداء. وبينما تتسم العينة بوجود عدد قليل من المشروعات المتفوقة في الأداء، يرى التقييم الخارجي المستقل أن نموذج التشغيل الحالي يقصر عن رفع أداء المشروعات بشكل عام.

الجدول 10: مجمل تقديرات أداء المشروعات⁵³

حجم العينة	لا يذكر	متواضع	كبير	مرتفع	(حجم العينة = 20 مشروعا ما لم يرد ما ينص على خلاف ذلك)
20	-	-	40%	60%	الملاءمة: مدى اتساق المشروع مع الأولويات الإنمائية القطرية، واستراتيجية الصندوق، واحتياجات المستفيدين.
20	-	35%	55%	10%	الاستهداف: مدى استهداف المستفيدين من خلال الأنشطة الملائمة.
18	-	33%	67%	0%	الفعالية: الإنجاز الفعلي (أو المتوقع) لأهداف التدخلات الإنمائية
20	5%	50%	25%	20%	الكفاءة: تحويل المدخلات/الموارد إلى مخرجات ومنجزات بطريقة اقتصادية
20	-	40%	35%	25%	أداء المقترض: الأداء الشامل لإدارة المشروع والقائمين بتنفيذه
20	-	45%	45%	10%	أداء المؤسسة المتعاونة والصندوق: الأداء الشامل للصندوق والمشرفين

أداء القياس

2-21 تتشابه كثيرا نتائج التقييم الخارجي المستقل مع نتائج التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003. ويبين الجدول 11 التشابه القوي في النتائج التي توصل إليها التقييم الخارجي المستقل والنتائج المستمدة من التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2002 و 2003. ولذلك، بالرغم من اختلاف العينات نوعا ما، فإن التقريرين يقدمان صورة تمثل بدرجة معقولة استثمارات الصندوق.

الجدول 11: مقارنة بين نتائج التقييم الخارجي المستقل والتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2002 و عام 2003

النسبة المئوية لتقدير مرتفع وكبير	عينة التقييم الخارجي المستقل	التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003	التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2002
الملاءمة	100	90	80
الفعالية	67	70	60
الكفاءة	45	50	50

2-22 وبالنسبة للمنظمات الأخرى المتخذة أساسا للمقارنة، فإن المقياس المعياري الوحيد الموثق هو حافظة القطاع الريفي للبنك الدولي. وقد قورنت بالفعل أرقام الحافظة الجارية (الجدولان 4 و 5). وبالنسبة للمشروعات المنجزة، تبين أرقام البنك الدولي أن ما متوسطه 67.5 في المائة من مشروعات القطاع الريفي حققت إنجازا مرضيا في الفترة من 1994 و 2003 مقارنة بنسبة بلغت 68.9 في المائة في الحافظة ككل.⁵⁴ وحدث اتجاه تصاعدي في السنوات القليلة الماضية وبحلول السنة المالية

⁵³ ظُلت الفئة (الفئات) الشكلية. واعتبر من غير الملائم تقدير فعالية المشروعات التي مازالت في مراحل مبكرة جدا من التنفيذ، وهي مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الجنوبية الشمالية الغربية، باكستان؛ ومشروع خدمات التسويق الزراعي، تنزانيا، ولذلك فإن حجم العينة المقيمة من حيث الفعالية يبلغ 18 مشروعا وليس العينة الكاملة المؤلفة من 20 مشروعا.

⁵⁴ البنك الدولي، الاستعراض السنوي لفعالية التنمية لعام 2003. إدارة العمليات والتقييم، واشنطن العاصمة. وتستند معايرة الأرقام إلى عدد المشروعات وليس إلى المصروفات. وإذا رُجحت النتائج بالمصروفات، يرتفع الرقم إلى 77 في المائة لمشروعات القطاع الريفي و 78 في المائة للحافظة ككل.

2002 ارتفعت حصة المشروعات الريفية المرصية إلى 81 في المائة في مشروعات القطاع الريفي، وهو بذلك يعبر عن الجهود الكبيرة التي يبذلها البنك لتحسين نوعية الحافظة في القطاع الريفي.⁵⁵ ويشمل تقدير إنجازات البنك مجموعة من المعايير التي تشمل الملاءمة، والجدوى (الفعالية) والكفاءة. ويتقدير متوسط نتائج التقييم الخارجي المستقل في جميع المشروعات العشرين على أساس المعايير الثلاثة، فإننا نحصل على 'مكافئ لتقدير المنجزات' بنسبة 70.7 في المائة لتلك الفترة، وهي نسبة تقترب من تقدير البنك. وإذا اقتصرنا على المشروعات المقفلة، ينخفض الرقم ليصل إلى 61 في المائة.⁵⁶ وتعتبر عينة المشروعات المقفلة صغيرة للغاية، وينبغي استخدام المقارنة كمؤشر في أفضل الحالات، ولكن الإشارة تتمثل في أن الصندوق لا يمكن أن يكون راضيا عن مستويات أداء مشروعاته.

ملاءمة استثمارات الصندوق

23-2 تشير تقييمات المشروعات إلى وجود درجة كبيرة من التطابق بين أهداف المشروعات وبين الأولويات الإنمائية القطرية، واستراتيجيات الصندوق، واحتياجات المستفيدين.⁵⁷ على أن فريق التقييم القطري للاستعراض الخارجي المستقل أبدى تحفظات قوية في ربع المشروعات الخاضعة للمسح على ما إذا كان قرار الاستثمار هو الأكثر ملاءمة في الواقع، سواء بسبب القلق بشأن ملاءمته للأهداف الاستراتيجية الجارية للصندوق (باكستان)، أو بسبب التضارب بين اختيار الصندوق للوسيلة والسياق الأوسع لتنسيق المعونة في البلد (تنزانيا)، أو بسبب القلق بأن مساندة الصندوق من جانب واحد لمجال معين من مجالات السياسة الحكومية يحد من خياراته في تحقيق جدول أعمال إنمائي أكثر تقدما وأكثر ملاءمة (مصر، الإطار 4). ويشير ذلك الاستنتاج إلى مشكلة أوسع في استراتيجيات الصندوق، وهي مشكلة حددها الاستعراض المكتبي.

الإطار 4: القلق إزاء الملاءمة في مصر

في مصر، ساند الصندوق من جانب واحد جهود الحكومة الرامية إلى استصلاح أراض جديدة وتوفير سبل المعيشة القابلة للاستمرار للمعدين والعاطلين، وذلك أساسا من خلال الاستثمارات الزراعية. على أن الجدل أثير حول تنمية المناطق الصحراوية المستصلحة. وإضافة إلى ذلك، فإن تشديد الصندوق على مساندة الاستثمارات الزراعية لا يفيق بالضرورة مع الأولويات العليا للمستفيدين المستهدفين بالنظر إلى افتقارهم إلى أبسط مظاهر البنية الأساسية والخدمات في معظم المستوطنات. ودار في الواقع بعض الجدل حول ما إن كان الصندوق يعمل مع أشد السكان فقرا في مصر ككل، بالنظر إلى أن المزارعين في مصر العليا هم الأشد فقرا، ويزداد عدد الوكالات التي بدأت توجه اهتمامها إلى تلك المنطقة.⁵⁸ وإضافة إلى ذلك، فإن الشريك الرئيسي للصندوق، وهو وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، ليس شريكا طبيعيا في التخطيط والتدخلات القائمة على التشاور مع المستفيدين، بالإضافة إلى الجوانب الأكثر ابتكارا في التنمية المجتمعية وأنشطة التمايز بين الجنسين، وهي كلها أبعاد حاسمة لتحديد المزايا النسبية للصندوق. ويمكن اتخاذ خطوة إلى الأمام عن طريق تعريف الوزارة بالأعمال المبتكرة للمنظمات غير الحكومية، مثل 'تعاونية الإغاثة في كل مكان CARE' التي اعترف البنك الدولي مؤخرا بجهودها البحثية في زراعة المحاصيل النقدية لصالح صغار المزارعين في مصر العليا من خلال منحة مقدمة من البنك الدولي.

⁵⁵ تشير النتائج الجزئية للسنة المالية 2003 إلى العودة إلى متوسط الفترة 1994-2003 على الرغم من عدم تقييم عدد كبير من عمليات الإنهاء في السنة المالية 2003 وقت إصدار الاستعراض السنوي لفعالية التنمية.

⁵⁶ تقتصر أرقام البنك على المشروعات المنجزة. وتشمل عينة المشروعات الجارية للصندوق مختلف مراحل التنفيذ. ومن الصعب إجراء تقدير متسق للأداء قبل الاقتراب من نهاية التنفيذ، ويفضل بعده.

⁵⁷ تشير أربعة مشروعات (مشروع تنمية السكان الأصليين في بنيني، ومشروعات خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين في بوليفيا، ومشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية) إلى وجود درجة كبيرة من التطابق مع الوثائق الاستراتيجية للصندوق (الإطار الاستراتيجي، والاستراتيجية الإقليمية للملاءمة، ووثائق الفرص الاستراتيجية القطرية) على الرغم من أن ذلك راجع في بعضه إلى أن تصميم المشروعات سابق لتلك الاستراتيجيات.

⁵⁸ بالنسبة لبرنامج مصر ككل، يؤكد مدير البرنامج القطري (2004، الصفحة 5) تقدير التقييم الخارجي المستقل، ويلاحظ انخفاض مستوى الملاءمة للأشد فقرا.

24-2 وتتسم البيانات الاستراتيجية للصندوق بالتساهل الشديد وتفتقر إلى الدقة الكافية وهو ما من شأنه أن يجعل العمل مع فقراء الريف يبدو في معظمه غير ملائم. ويلاحظ الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل (الصفحة 16) ما يلي فيما يتعلق بالإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2002-2006: "الإطار الفكري والسياساتي متساهل بدرجة كبيرة، حيث يشمل كل شيء تقريباً ولا يستبعد إلا القليل." وأما الاستراتيجيات الإقليمية فهي لا تصر على جودة التحليل ووضوح الأهداف (رغم أنها أقل وضوحاً من حيث ضرورة الاسترشاد بتلك العوامل في تخصيص الموارد)، وتحديد مبادئ لتوجيه البرمجة القطرية. ولكنها أضعف من حيث تعرفها على أفضل الممارسات والمعارف الدولية المتعلقة بالنمو والحد من الفقر الريفي على المستوى الإقليمي. ولكن من أكثر ما يوهنها هو افتقارها إلى أي مؤشرات واضحة لرصد التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإقليمية. (الفقرتان 3-33 و 3-34 من تقرير الاستعراض المكتبي). ويتبين من خلال استعراض 20 وثيقة فرص إستراتيجية قطرية أنها مرضية من حيث الاتساق المؤسسي، ودرجة الإحساس بالملكية على المستوى المحلي، ومشاركة أصحاب المصلحة، وجودة التحليل وقضايا الاستهداف. على أن وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية مازالت من نواح كثيرة مجرد تجميع لأفكار عن المشروعات أكثر منها استراتيجيات قطرية قادرة على إتاحة القدرة على الاختيار والتركيز. وعلى وجه الخصوص، لا توفر وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية الوسيلة الانتقائية الدقيقة المطلوبة لتحديد المشروعات. وتكمن جوانب القوة في هذه الوثائق في قدرتها على التحليل، ولكنها ضعيفة من حيث إبراز الطابع المميز للصندوق في مجال التنمية. ويتعين أيضاً تحسين الروابط مع العمليات القطرية، من قبيل وثائق استراتيجيات الحد من الفقر، وإيجاد سبل لحفز الآخرين على المضي قدماً بالأفكار التي يمكن تكرارها. وتتجلى مواطن الضعف من خلال الالتباس الذي يحيط بالابتكار، وتدني ترتيبات الرصد والتقييم.

فعالية التنفيذ

25-2 يُتوقع ألا يحقق الأهداف الإنمائية إلا ثلثا المشروعات الممولة من الصندوق. يستخدم تقدير الفعالية لقياس مدى تحقيق الأهداف الإنمائية كما يحددها المشروع. وبعبارة أخرى، "إلى أي مدى نجح الصندوق في تحقيق أهدافه المحددة؟".⁵⁹ وقياساً على ذلك، من المؤكد أن بعض مشروعات عينة التقييم الخارجي المستقل يتسم بتفوق في الأداء، كما توجد بنفس القدر مشكلات جسيمة في التنفيذ (الإطار 5).

⁵⁹ يميل هذا التقدير إلى المبالغة في الفعالية المحتملة بالنظر إلى ضعف الترابط بين أهداف بعض المشروعات، وهي نقطة نتناولها بالشرح في الملحق 4.

الإطار 5: تستند القضايا المتعلقة بتصميم المشروعات إلى التنفيذ الفعال

يمثل التصميم عنصراً أساسياً لنوعية المعونة، وتؤثر نوعية المعونة أثراً كبيراً في فعاليتها.⁶⁰ ويتضمن تقرير الاستعراض المكتبي (الفصل الثالث) عرضاً شاملاً لجوانب الضعف الرئيسية في تصميم مشروعات الصندوق. ويعتبر تحديد أهداف المشروعات ونواتجها والصلة المنطقية بينها مرضياً، ولكنه ضعيف من حيث المؤشرات العملية وأهداف تتبع الأداء، وهو ما يدل على عدم الدقة في تطبيق الإطار المنطقي. وأما معالجة الاستدامة فهي ضعيفة، ولا يتسم تصميم المشروعات بسمات عملية تلائم المواصفات والطموحات. كما أن تقدير القدرة على التنفيذ والحوافز ومتطلبات دعم مديري المشروعات، والشركاء والراصدین فهو ضعيف إجمالاً، ولا تحدد وثائق المشروعات أي تدابير للقضاء على الفساد. وكثير من تلك القضايا المتعلقة بالتصميم تقوض الفعالية على أرض الواقع، وهو ما يتضح بجلاء من خلال الدراسات القطرية للتقييم الخارجي المستقل:

- يتسم مشروع الخدمات المالية الريفية (تنزانيا) بتصميمه المربك الوصفي بشكل واضح، وكان ينبغي إلقاء الضوء على معظم المخاطر السبعة والعشرين المحددة في الإطار المنطقي واستيعابها أثناء الصياغة ومفاوضات القرض. وإذا كان تحديد أي تدابير للتخفيف من المخاطر غير ممكن أثناء التصميم بالنظر إلى أن المشروع كان يلتزم نهجاً جديداً وغير مجرب بدرجة كبيرة، ربما كان من الأفضل وصف هذا العنصر صراحة بأنه مبادرة رائدة.
- مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركينافاسو): كان منطق المشروع ضعيفاً، وكان تحديد أهدافه الإنمائية سيئاً فيما يتعلق بقيام المجتمع المحلي بتحديد أولوياته وطرق عمله بنفسه. كما افترض المشروع إلى أي تقدير للأثر البيئي (الذي ينطوي عليه إنشاء الطرق) ووجود خطر كبير ناجم عن تطوير الأراضي المنخفضة في الوادي في ظل تردّي آليات الحد من المخاطر.
- مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية (باكستان): كان منطق التدخل جديراً بمزيد من الاهتمام، بما في ذلك تحقيق 80 في المائة من الدخل من خلال المصادر غير الزراعية، ومشكلات وصول الخدمات العامة إلى الفقراء، وتجاهل وثائق تقدير المشروع لعواقب التحول البعيد المدى في باكستان.

26-2 من بين المشروعات الستة عشر المشمولة في العينة والجاري تنفيذها أو التي أنجزت، عانى نصف تلك المشروعات مشكلات كبيرة في التنفيذ (يستثنى من ذلك مشروعاً بوليفياً للذان توفقاً لأسباب قاهرة). وكشفت مشروعات ثلاثة (اثنتان منها في غينيا، ومشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية من بوركينافاسو) عن جوانب ضعف كبيرة متعاضدة حيث كان حجم منطقة العمل، والسكان المستهدفون، وعدد العناصر، كبيراً للغاية، كما كان اختيار فريق إدارة المشروع دون المستوى المطلوب.

27-2 مما يكشف أيضاً عن حجم الصعوبات التي اكتنفت التنفيذ أن نصف المشروعات التي خضعت لاستعراض التقييم الخارجي المستقل أعيد تصميمها في منتصف المدة وأدخلت تعديلات كبيرة على كثير منها. وتجدر ملاحظة أن القضايا المرتبطة بإعادة التصميم بانتهت تتركز في مرحلة استعراض منتصف المدة بدلاً من حلها في مرحلة مبكرة من التنفيذ. وتأخر تنفيذ سبعة من مشروعات العينة (35 في المائة) تأخيراً شديداً لبضع سنوات حتى أجريت تعديلات رئيسية عقب استعراض منتصف المدة الخاص بكل منها.⁶¹ وبينما لا يخلو أي مشروع إنمائي من تغييرات في التصميم، وهي تغييرات مستصوبة

⁶⁰ وهو ما يبرهن عليه عملياً W.Wane (2004)، جودة المعونة الخارجية: الانتقائية القطرية أم حوافر المانحين؟، وثيقة عمل بحوث السياسات، البنك الدولي، 3325، يونيو/حزيران 2004.

⁶¹ هذه المشروعات هي: مشروع التنمية الزراعية (بنغلاديش)؛ ومشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركينافاسو)؛ ومشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا (مصر)؛ ومشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات (غينيا)؛ ومشروع مساندة المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى (غينيا)؛ ومشروع مصايد الأسماك الحرفية (موزامبيق)؛ ومشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان).

بالنظر إلى سياقات المشروعات، فإن عدد تغييرات التصميم الكبيرة، وأثر ذلك على الفعالية (والمفعول) في السنوات القليلة الأولى من التنفيذ، يشير إلى الحاجة إلى إدخال بعض التعديلات المهمة على الوسائل التي تستخدمها مشروعات الصندوق.⁶²

فعالية الأهداف

2-28 لا يفرض تصميم المشروعات المواتية للفقراء في جميع الحالات إلى فعالية الأهداف على أرض الواقع. وتؤكد دراسة استعراضية لما كتب حول هذا الموضوع أن جودة استهداف الفقر ترتبط ارتباطاً قوياً بتحسين أداء المشروعات.⁶³ وحدد الصندوق الاستهداف باعتباره الآلية الأساسية لكفالة استفادة المجموعات الريفية الأشد فقراً والأكثر تهميشاً من الاستثمارات الممولة من الصندوق، ولكن هذا الوعي يقوضه اختلاط الرسائل الصادرة عن مراحل، من قبيل "الفقراء النشطين اقتصادياً"، و"فقراء الريف الذين يتمتعون بالقدرة الإنتاجية"، وهي عبارات تقتصر إلى وضوح وبساطة التفسير. واستناداً إلى وثائق المشروعات، يصنف تقرير الاستعراض المكتبي نهج الصندوق للأهداف بأنه مُرضٍ بدرجة كبيرة في مرحلة التصميم. على أن الدراسات القطرية تكشف عن العديد من المشكلات التي تكتنف تحويل تلك التصميمات إلى آليات استهداف فعالة على أرض الواقع. ويصنّف عموماً 65 في المائة من العينة بدرجة مرتفع/كبير من حيث استهداف المناطق الفقيرة والمجموعات الوظيفية الفقيرة (أصحاب الحيازات الصغيرة، وصائدو الأسماك الحرفيون)، ولا يصنف إلا 40 في المائة بدرجة مرتفع/كبير من حيث استهداف أشد المجموعات فقراً في المناطق المستهدفة (الجدول 12).⁶⁴

الجدول 12: تقدير الأهداف⁶⁵

حجم العينة	النسبة المئوية لدرجة غير مُرضٍ	النسبة المئوية لدرجة مُرضٍ	(حجم العينة/42 مشروعاً)
42	17	83	الاستهداف الشامل (الاستعراض المكتبي)
20	35	65	الاستهداف الشامل (الزيارة القطرية)
42	19	81	النساء (الاستعراض المكتبي)
19	42	58	النساء (الزيارة القطرية)
20	60	40	السكان الأشد فقراً (الزيارة القطرية)

المصدر: الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل تصنيفات النموذج 5.

2-29 يتفاوت أداء الأهداف على المستوى الميداني نتيجة ضعف آليات الاستهداف في مرحلة التصميم، وعدم كفاية آليات التنفيذ للحيلولة دون اقتناص الفوائد. ويشمل ذلك عدم تزويد الشركاء المنفذين بإرشادات وإجراءات صريحة بشأن الاستهداف لكفالة أن آليات التصميم والتنفيذ تمنع الفئات الأيسر حالاً من اقتناص الفوائد، وعدم كفاية الاهتمام بتتبع ورصد الفعالية الجارية

⁶² الغرض من آلية الإفراض المرنة هو المساعدة على تطبيق نهج تدريجي وقابل للتعديل في تصميم المشروعات، بما يتيح إجراء تغييرات في الظروف المحيطة، ولكن التقييم لم يسفر حتى الآن عن أي نتائج منهجية لتحديد ما إن كانت آلية الإفراض المرنة أكثر فعالية من النهج التقليدي الذي كان يتبعه الصندوق في المشروعات.

⁶³ د. كودي، و م. غروش، و ي. هودينوت (2003)، *استعراض لنهج الاستهداف*. البنك الدولي، مذكرات عن شبكات الأمان الاجتماعي للمبتدئين، العدد 10، 2003.

⁶⁴ لا يوجد في الصندوق أي تعريف واضحة للمقصود من الفقراء والأشد فقراً. وترتبط التعاريف العالمية مصطلح 'الفقراء' بجميع الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم، ومصطلح 'الأشد فقراً' (أو الفقراء المدقعون) بالأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم. ولا تستخدم تلك التعاريف على نطاق واسع في وثائق المشروعات المشمولة في عينة الاستعراض الخارجي المستقل. وعند تقدير ما إن كانت المشروعات تستهدف بشكل فعال المجموعات الفقيرة وأشد المجموعات فقراً، اعتمدت أفرقة الاستعراض الخارجي المستقل اعتماداً كبيراً على بيانات رصد وتقييم المشروعات (حيثما توفرت) وتقديرات وتصنيفات المستفيدين وأفرقة إدارة المشروعات.

⁶⁵ تمثل النسبة المئوية المرضية وغير المرضية إجمالي درجة مرتفع/كبير، ومتواضع/لا يذكر على التوالي.

للاستهداف وإعادة تغذية قرارات إدارة المشروعات بتلك المعلومات.⁶⁶ وأول ما يقتضيه ذلك هو وضع إطار سياساتي أوضح بشأن الاستهداف للاسترشاد في تنفيذ المشروعات. وأشار تقييم أوشك مكتب التقييم على الانتهاء منه حول تطبيق اللامركزية في ثلاثة برامج قطرية جرى إعدادها حالياً إلى غياب معايير التصميم الواضحة لتحديد مجموعات الفقراء، أو مبادئ توجيهية للاستهداف أثناء التنفيذ. وتشير الدراسة إلى أنه ما لم يحدد بوضوح الفقراء المستهدفون، فسيكون من العسير الاعتراف بدور الصندوق في تغيير ظروفهم.⁶⁷

الكفاءة

2-30 نحو نصف مشروعات الصندوق لا تعبر عن الاستخدام الجيد للموارد الاستثمارية. فقد صنف 45 في المائة فقط من مشروعات العينة بأنه على درجة مرتفعة أو كبيرة من الكفاءة بينما كان أداء نصفها متواضعا. وهذه النتائج تشبه ما جاء في تقرير الاستعراض السنوي للنتائج والأثر لعام 2003، الذي صنف 50 في المائة كمشروعات مرتفعة/كبيرة الكفاءة.

2-31 لا يواكب التحليل والتخطيط الاقتصادي في الصندوق الاستثمارات الجارية. ويلاحظ تقرير الاستعراض المكتبي جوانب ضعف في نوعية التحليل الاقتصادي، لاسيما استمرار تطبيق النهج التقليدي القائم على الميزانية المحصلية، حتى في الحالات التي يستخدم فيها جزء كبير من قروض المشروع لتمويل الأنشطة غير المعروف استثماراتها النهائية سلفا (الاستثمارات الاجتماعية، وتعزيز مؤسسات التمويل الصغير) أو تمويل العمليات الإنتاجية غير المباشرة والاستثمارات الرأسمالية (تكوين المجموعات).⁶⁸ ويتعين استخدام مؤشرات أهم للكفاءة لتعزيز فعالية التكاليف. ويكشف مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات في باكستان عن تلك الهواجس حيث لم يعد اقتصاديا بعد أن شمل التحليل مشروع الإعمار السابق الذي موله مصرف التنمية الآسيوي. ولا يمكن تبرير المشروع من الناحية الاقتصادية استنادا إلى حجج 'التكاليف الغارقة'، وهي مسألة لم يتعرض لها التقدير بأي حال من الأحوال. ولم يتم إجراء أي تحليل اقتصادي عند إنجاز المشروع (على الرغم من أن مصرف التنمية الآسيوي ذكر أنه سيسعى إلى إجراء تحليل).

أداء المقترضين

2-32 تخرج بعض صعوبات التنفيذ المشار إليها أعلاه عن سيطرة الصندوق، وهي ترتبط باختفاء التمويل المشترك من الميزانية أو الصعوبات الناجمة عن ترتيبات التصميم والتنفيذ على السواء. كما بحث التقييم أداء المقترضين، وهو ما يتضح أساسا من خلال ترتيبات إدارة المشروعات.

2-33 وتتأثر الكفاءة في كثير من الأحيان بإدارة المشروعات الأقل من مرضية.⁶⁹ في 40 في المائة من المشروعات، يصنف أداء المقترضين في إدارة المشروعات وتنفيذها بأنه متواضع. وصعوبات إدارة المشروعات ليست بأي حال من الأحوال سمة ينفرد بها الصندوق، ولكن ما تجدر الإشارة إليه هو الاستجابة البطيئة نسبيا من العديد من مديري البرامج القطرية في الصندوق لمشكلات الإدارة الناشئة ونزوعهم إلى انتظار استعراض منتصف المدة لاتخاذ الترتيبات التصحيحية. ويؤدي طول انتظار إعادة التصميم إلى الإضرار بالكفاءة على الأقل في المدى القصير.

⁶⁶ في دراسة استعراضية أجريت مؤخرا للاستهداف في 122 مشروعا في 48 بلدا، خلص د. كودي وآخرون (2003: 64-5) إلى أن "جودة التنفيذ تتسم بأهمية بالغة في تحقيق نتائج الاستهداف".

⁶⁷ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (2004)، التقييم المواضيعي لأداء الصندوق وأثره في البيئة اللامركزية: التجارب المستفادة من إثيوبيا، وتنزانيا، وأوغندا. مكتب التقييم.

⁶⁸ لا تشمل وثيقة أدوات اتخاذ القرار بشأن التمويل الريفي (2003) الأساليب القائمة على أفضل الممارسات في المشروعات التي تدعمها مؤسسات التمويل الصغير، وإن كان يبدو أن ذلك مجرد استثناء.

⁶⁹ أجرى التقدير الأولي لأداء المقترضين أثناء التقييم الخارجي المستقل من خلال ترتيبات إدارة المشروعات.

2-34 وتوجد أمثلة طيبة لإدارة المشروعات. وكشفت الزيارات القطرية عن أن استخدام المنافسة المفتوحة كان عاملا مهما. ويؤيد ذلك ما أجري من دراسات عن المشروعات المنفذة في بيرو وتنزانيا وموزامبيق (برنامج مساندة الأسواق الزراعية) حيث تم تعيين أفرقة الإدارة من خلال المنافسة المفتوحة. ويساعد اختيار المديرين وموظفي المشروع الأكفاء مع تنمية الإحساس بملكية أهداف المشروعات على تحسين اتخاذ القرارات، فضلا عن الأداء الفعلي على أرض الواقع. وتشمل وحدات إدارة المشروعات الأخرى المشهود لها بالتفوق في الأداء: أرمينيا (مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية)؛ وموزامبيق (مشروع مصايد الأسماك الحرفية)؛ وبوركينا فاسو (المشروعات الريفية الصغيرة)؛ وبنغلاديش (الموارد المائية على النطاق الضيق).

2-35 ولكن إدارة المشروعات في كثير من الحالات كانت أقل من مرضية. ففي 8 من بين 20 مشروعا (40 في المائة)، يصنف أداء المقترض بدرجة متواضع، بالإضافة إلى أن خمسة مشروعات في العينة تعتبر جديدة تماما، ولم يكن ثمة وقت كثير لظهور مشكلات إدارية. وأشار الاستعراض المكتبي (الفقرات من 3-83 إلى 3-85) كذلك إلى دواعي القلق المتعلقة بإدارة المشروعات، وهي تحليل القدرة الجارية والالتزام بين المنفذين المعنيين. ويدل ضعف تقدير الظروف المؤسسية على أن ترتيبات الإدارة لا تعالج المشكلات الأساسية الكامنة. وتمخضت الدراسات القطرية عن مسألتين رئيسيتين، هما: (i) إفساح المجال

لظهور مشكلات إدارية كبيرة في المقام الأول، وهي مسألة مرتبطة ببعد الصندوق أثناء التنفيذ، والإشراف عن بعد الذي تشير إليه لاحقا في هذا الفصل؛ (ii) في حالة حدوث مشكلات إدارية أقل حدة، فإنها تستمر دون بذل أي محاولة لحسمها وتظل قائمة لعدد من السنوات.

أداء المؤسسات المتعاونة في الإشراف، والدعم المقدم من الصندوق

2-36 يمكن المساعدة على نجاح ترتيبات الإشراف الحالية، ولكن الإشراف يتسم في أغلب الأحيان بقصور الأداء. (الإطار 6) وتتفق الاستنتاجات المتعلقة بالإشراف مع الاستنتاجات المستمدة من مكتب التقييم، وهي تشير إلى أن نموذج المؤسسة المالية الدولية في الإشراف المستخدم حاليا في المشروعات المدعومة من الصندوق قد لا يمثل أكثر الطرائق فعالية لتعزيز أداء المشروعات، لاسيما على ضوء نهج الصندوق في الابتكار والتكرار.⁷⁰ وتم تقييم تسعة مشروعات من بين عشرين مشروعا (45 في المائة) بدرجة متواضع من حيث الأداء الإشرافي (تقدير المؤسسة المتعاونة والصندوق على السواء). ونكشف النسبة المتبقية التي تبلغ 55 في المائة عن بعض الشواغل المحددة المثيرة للقلق على الرغم من أن تلك النسبة تقدر إجمالا بدرجة 'كبير'. ويعتبر هذا التقدير منخفضا إذا ما قورن بأخر تقدير قام بإجرائه فريق ضمان النوعية في البنك الدولي والذي خلص إلى أن نوعية الإشراف في المشروعات الريفية كانت مرضية تماما حيث بلغت نسبتها 90 في المائة في السنة المالية 2002.⁷¹

⁷⁰ تقييم طرائق الإشراف (2003).

⁷¹ على الرغم من اختلاف نهج الإشراف في المؤسستين، فإن نوعية الإشراف تعد مقياسا لأداء البنك وحده بدرجة أكبر مما في الصندوق حيث يتسم دور وأداء المؤسسات المتعاونة بأهمية بالغة.

الإطار 6: المساعدة على نجاح الإشراف في النظام الحالي

في أرمينيا، رأت إدارة المشروع أن الإشراف من جانب كل من المؤسسة المتعاونة ومدير البرنامج القطري إيجابي، ورحبت به كجزء من عملية تحسين الأداء. وبعد الدور الاستباقي والمحوري لمدير البرنامج القطري عاملاً قوياً ساهم في نجاح الإشراف، بما في ذلك:

- المساهمة النشطة أثناء التحديد والصياغة لكفالة حُسن تصميم المشروع؛
- ممارسة بعض التأثير في كفالة اختيار مشرف يتمتع بالكفاءة؛
- الاستفادة قدر المستطاع من المؤسسة المتعاونة، بما في ذلك التحقق من شروط القروض، الصرف، وتوفير الخبرة الائتمانية؛
- زيارة المشروعات مرة واحدة على الأقل سنوياً، وثلاث مرات أثناء المراحل الحاسمة الأولى؛
- إقامة علاقة طيبة مع إدارة المشروع، بما في ذلك إجراء اتصالات متكررة (مثل الرد بسرعة على الرسائل الإلكترونية/رسائل الفاكس)؛
- المشاركة النشطة في بعثات استعراض منتصف المدة، بما في ذلك الزيارات الميدانية وكتابة التقارير.

2-37 وتتسم علاقة مدير البرنامج القطري بالمشروع بأهمية حاسمة للدور الإشرافي للصندوق، لأن مدير البرنامج القطري هو الممثل الوحيد للصندوق القادر على استعراض القضايا التقنية وكفالة اتساق الأهداف وممارسات الاستهداف والتنفيذ مع سياسات الصندوق. وفي حين أن صورة معظم مديري البرامج القطرية إيجابية، لا يتفاعل موظفو المشروع في العادة إلا قليلاً مع سائر موظفي الصندوق. ففي أرمينيا، على سبيل المثال، تنظر إدارة المشروع إلى مدير البرنامج القطري (مديري البرامج القطرية) والمؤسسات المتعاونة في مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية على السواء نظرة إيجابية. وأما خارج تلك الدائرة الضيقة، فلا يوجد إلا القليل من موظفي الصندوق الآخرين الذين يشتركون بدور نشط. وبالمثل في بوركينا فاسو، ينخفض مستوى التفاعل بين موظفي المشروع وموظفي الصندوق الآخرين في روما. ولا يتاح لموظفي المشروع إلا القليل من وثائق الصندوق، وتقل نسبياً معرفتهم بالأهداف الأعم للصندوق. ويؤدي ضيق قاعدة الاتصال بين السلطات القطرية والصندوق إلى الحد من مجال التفاعل، مما يلقي بعبء كبير على مدير البرنامج القطري ويقلل من قدرة زملائه في الصندوق على 'الاعتراض' على القرارات المتعلقة بالمشروعات. وتمثل تلك الاعتبارات سمة تميز نموذج الأعمال الجاري في الصندوق، ونتناولها في الفصل الثالث، الفقرة 2-3 وما بعدها.

2-38 وتعتبر عينة بلدان التقييم الخارجي المستقل أصغر من أن تساعد على استخلاص نتائج عن الحضور الميداني والإشراف المباشر: ففي موزامبيق وتنزانيا، ساعدت مبادرة موظفي الاتصال على سد ثغرات الاتصال، ولكن بعض أصحاب المصلحة يرون أن ذلك قد أفسده غياب أي سلطة حقيقية مفوضة لموظفي الاتصال داخل الصندوق. وفي بيرو، ساهم مدير البرنامج القطري في الحافظة، خاصة في زيادة دعم التنفيذ (رغم افتقاره إلى التأثير في بوليفيا). وفي أرمينيا، كان الإشراف المباشر على مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية ناجحاً بشكل عام، ولكنه لم يكن بدون تكلفة. والواقع أن مدير البرنامج القطري يفضل الآن دوراً مركزياً في مهام الإشراف مع تفويض المسؤوليات الإدارية والائتمانية لمؤسسة متعاونة مختصة.

النقاط الرئيسية:

- الملاءمة: الأهداف تلائم الاحتياجات بشكل كبير. ولكن الإطار الاستراتيجي للصندوق، وكذلك الاستراتيجيات الإقليمية والقطرية بدرجة أقل، لا تتضمن وسائل انتقائية فعالة. ولا يوجد أساس واضح يقوم عليه رفض مشروع ما. ولا توجد على وجه الخصوص أي معارضة حقيقية للمقترحات الجديدة أثناء التحديد.
- الفعالية: صُنّف ثلثا المشروعات بأنه مرض، ولكن نصفها يعاني مشكلات كبيرة في التنفيذ. وتتركز عمليات إعادة التصميم أثناء استعراض منتصف المدة، ولا يتم التعامل معها قبل ذلك. وثمة حاجة إلى توشي المرونة وتوفير الموارد من أجل إدخال التعديلات في فترة مبكرة من التنفيذ، وهي قضية ترتبط ارتباطا وثيقا بمشكلات الإشراف.
- الاستهداف: يعتبر الاستهداف أقل فعالية في الواقع مما تشير إليه وثائق التصميم. فوثائق الفرص الاستراتيجية القطرية ووثائق المشروعات تفتقر إلى التحليل الواضح للمعايير المستخدمة في تحديد الفقراء أو وضع مبادئ توجيهية للتنفيذ. ولعل تسرب الفوائد إلى الأقل فقرا يثير مسألة محورية تتيح للصندوق مجالاً لمساعدة الحكومات على تقديم الخدمات الريفية إلى قطاعات المجتمع الأكثر فقرا.
- الكفاءة: صنف نصف مشروعات العينة بأنه متواضع الكفاءة لا يواكب التحليل والتخطيط الاقتصادي في الصندوق حافظة الاستثمارات الجارية. ولا يكفي التحليل المؤسسي في كثير من الأحيان، ويتعين تخطيط ترتيبات الإدارة في مرحلة مبكرة للاستفادة من الدروس في الحالات التي تطبق فيها المنافسة المفتوحة.
- أداء المقترضين: يبدو أن وجود نماذج أفضل لإدارة المشروعات يرتبط بالأفرقة المعينة من خلال المنافسة المفتوحة. ويرتبط تدني الأداء في غير ذلك من الحالات بضعف التحليل المؤسسي أثناء تصميم المشروعات وتباعد الصندوق أثناء التنفيذ.
- الإشراف: يبدو أن مستوى النوعية أضعف كثيرا مقارنة بنوعية حافظة مشروعات البنك الدولي المتعلقة بالقطاع الريفي. ويتعين على الصندوق أن يختار ويرصد ويتدخل بفعالية أكبر في حالة قصور الأداء الإشرافي. وتوجد ثغرة حقيقية في التركيز الإنمائي للمؤسسات المتعاونة. وهناك ضعف هيكلية في العلاقة بين المقر والميدان، وهو ضعف ناشئ عن الطبيعة الفردية التي تربط بين القطر المعني وبين مدير البرنامج القطري المعني بأعمال الإشراف المتعاقد بشأنها مع جهة خارجية.

البرامج القطرية وتأثير السياسات

2-39 بدأ إعداد وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية في عام 1995 بغرض إتاحة إطار متوسط الأجل لعمليات الصندوق. ولم يكن الهدف الأولي لتلك الوثائق شاملا وإنما تمثل في التركيز على الدور المحدد للصندوق، وطابعه المميز وتوجهه المستقبلي على المستوى القطري. وبمرور الوقت، وضعت إرشادات تشمل العلاقة بين الأهداف والتدخلات الاستراتيجية والإقليمية للصندوق على المستوى القطري إضافة إلى الصلة مع العمليات السياساتية الوطنية وفرص الاشتراك في حوار السياسات لصالح الفقراء.

2-40 وفي البداية، لم يكرس الصندوق إلا القليل من موارده لعملية وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية.⁷² وفي الآونة الأخيرة، كرست دائرة إدارة البرامج وقتا أطول لتحسين نوعية تلك الوثائق. وتوصل تقرير الاستعراض المكتبي إلى وجود أدلة على حدوث تحسن في وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية التي أعدت مؤخرا، بما في ذلك زيادة التشديد على تحديد فرص إجراء حوار سياساتي لصالح الفقراء، ولكن الكثير من تلك الوثائق مازال في معظمه مجرد تجميع لأفكار المشروعات. وتدل الشواهد المستمدة من الزيارات القطرية على نتائج مشابهة. وفي حالات قليلة، تشكل وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية

الأساس الذي يستند إليه اتساق البرنامج القطري. وتحدد الدراسة التي سيجريها مكتب التقييم لعملية تطبيق اللامركزية ثغرات في خطط مناصرة الفقراء وحوار السياسات.⁷³

2-41 ويرى التقييم الخارجي المستقل أن مستوى التناغم بين المشروعات ومختلف وسائل المعونة (القروض والمنح) وبين المشروعات والعمليات السياساتية مخيب للآمال. ولم يحقق التناغم أثراً طيباً إلا في حالات قليلة؛ وتعتبر بيرو مثلاً جديراً بالملاحظة. وفي غير ذلك من الحالات، أدى تعدد تسهيلات وطرائق المنح إلى التشتيت والافتقار إلى التوجه الاستراتيجي وعدم تحديد أي أولويات. وباستثناء برنامج البحوث الزراعية الذي أشار إليه الاستعراض المكتبي، لا يوجد إلا القليل من الأدلة المنهجية التي تسترشد بها السياسات. وبعد تأخير طال أمده، أقرت سياسة جديدة للمنح في عام 2003، وتلوح بعض البوادر التي تشير إلى أن النهج الجديدة ستكون بمثابة رد على الانتقادات الماضية، وإن كان من السابق لأوانه للتقييم الخارجي المستقل أن يتكهن بالنتائج المحتملة.⁷⁴

2-42 رغم أن وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية تركز على حوار السياسات، لا توجد أدلة منهجية على تأثير السياسات. وفي العينة القطرية، تضمن مشروع الخدمات المالية الريفية ومشروع خدمات التسويق الزراعي في تنزانيا عناصر تتعلق بوضع السياسات. وساهم مشروع الخدمات المالية الريفية بدور بارز في إصلاح السياسة الوطنية لتوفير التمويل الصغير وتنظيم التعاونيات. وفي موزامبيق، يشمل كل من مشروع مساندة الأسواق الزراعية، ومشروع مصايد الأسماك الحرفية عناصر محددة تركز على التغيير السياساتي، وحقق الصندوق بعض الآثار الجديرة بالملاحظة. وفي مشروع مصايد الأسماك الحرفية، تمثلت أهم الإنجازات فيما يلي: (i) تطبيق سياسة واستراتيجية وطنية بشأن مصايد الأسماك؛ (ii) إصدار تشريع جديد لإضفاء الصبغة القانونية على لجان إدارة مصايد الأسماك؛ (iii) وضع سياسة وتشريع جديد لمناطق وشبكات الصيد. وفي مشروع مساندة الأسواق الزراعية، تتمثل أهم التأثيرات السياساتية في: (i) وضع مشروع تشريع بشأن تسجيل رابطات المزارعين؛ (ii) إعداد وثيقة موقفية عن تعديلات سياسة الامتيازات الزراعية. وفي حالات أخرى في بوركينافاسو وغينيا وباكستان، لا توجد أي أدلة على إجراء أي حوار سياساتي حقيقي ناشئ عن تجارب المشروعات.

2-43 هنالك أيضاً بعض المخاوف بشأن التنفيذ والاستدامة. ولا يدل التأثير بالضرورة على حدوث تغيير كبير في القدرات أو النظم السياساتية. ففي مشروع مصايد الأسماك الحرفية في موزامبيق، على الرغم من التغييرات التشريعية والقانونية الإيجابية، وقعت انتهاكات من سفن الصيد الصناعية وصيادي الأسماك من المقاطعات الأخرى لإجراءات تخفيف الحظر المفروض على موسم الصيد، وهو ما يمكن أن يفضي إلى سرعة نفاذ احتياطي الأسماك. وأسفر تخفيف القيود المفروضة على موسم الحظر عن السماح للفقراء بالاستفادة باستمرار من مورد طبيعي دون تطبيق آلية قوية للاستبعاد إلى زيادة تسرب الفوائد إلى الأثرياء. وإضافة إلى ذلك انتهى سريان الحظر المفروض على المنطقة الممتدة بطول ثلاثة أميال عندما نصبت موارد المشروع مما أدى إلى زيادة المنافسة بين صغار وكبار الصيادين. ومما يحد من أثر الصندوق في مجال التغيير السياساتي والمؤسسي الطويل الأجل عدم استمرار الحكومة في إنفاذ السياسات الجديدة، وهو راجع بدرجة كبيرة إلى ضعف قدراتها. وكما جاء في وثيقة العمل القطرية لموزامبيق، "لن يكتمل أي مشروع يرمي إلى إحداث تغيير سياساتي ما لم يساند أيضاً بناء القدرة المستدامة على تطبيق ذلك التغيير".

⁷³ المرجع السابق.

⁷⁴ من المرجح أن ينطوي تغيير طرائق المنح في إطار سياسة المنح لعام 2003 على أثر مهم. ويبدو أن الأمثلة المبكرة، مثل تخصيص منحة قطرية كبيرة للمرحلة الثانية من مشروع الحراجة الإيجارية في نيبال، ستتغلب على بعض الانتقادات الموجهة إلى العمليات السابقة، وإن كان من السابق لأوانه التكهن بوجود دليل على حدوث تغيير حقيقي.

2-44 وبالرغم من التزام الصندوق، فهو لم ينشئ وظيفة منفصلة لحوار السياسات على المستوى القطري. وقد استخدم الصندوق المشروعات والبرامج للتدخل على المستوى السياساتي كجزء من مهمته منذ البداية. وعلى الرغم من التزامه الثابت بإقامة حوار حول قضايا السياسات الريفية، لا يرى التقييم الخارجي المستقل إلا أدلة ضعيفة على حدوث ذلك بطريقة منهجية أو بأي حجم على المستوى القطري، سواء مع الحكومات أو مع شركاء التنمية الآخرين. وبينما يمكن أن تمثل المشروعات منطلقاً لإجراء مناقشات على مستوى السياسات، توحى الخبرة المستمدة من المنظمات الإنمائية الأخرى أن من الأهمية الحاسمة لوضع عمليات فعالة لحوار السياسات أن تستخدم في كثير من الأحيان الوسائل غير الإقراضية، خاصة العمل التحليلي القطري وما يرتبط به من بناء للقدرات.⁷⁵ وتوصل التقييم الخارجي المستقل إلى أن الصندوق لم يطور حتى الآن القدرة الكافية لإجراء تحليل سياساتي تفصيلي يستفيد فيه من تجاربه التشغيلية بطريقة تشجع الموظفين على المضي قدماً بذلك الحوار. وكما لاحظ تقرير الاستعراض المكتبي، فإن القدرة التحليلية في المقر مشتتة بين الشعب والأفراد من مدراء البرامج القطرية، وتقتصر حلقات التغذية العكسية بين العمليات ومراكز المعرفة في المقر بدرجة كبيرة على حالات مخصصة. كما توصلت الزيارات القطرية إلى أن التناغم ضعيف نسبياً بين الأنشطة الإقراضية وغير الإقراضية على المستوى القطري، ولا تستخدم الوسائل غير الإقراضية إلا في حدود ضيقة للغاية للتعامل مع القضايا السياساتية خارج نطاق المشروعات نفسها.

2-45 ويعزز تلك النظرة وجود عدد من الأمثلة القطرية، بما في ذلك مصر حيث مازال الحوار متأخراً مع المنظمات الشريكة الحكومية وغير الحكومية والمانحة رغم العلاقة القوية مع وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي. وفي غينيا، بالرغم من الصعوبات التي تكتنف السياق التشغيلي، لم يساهم الصندوق بدور تقني في تحديد السياسة الوطنية للحد من الفقر والتي باتت متجسدة في مشروع الخدمات المالية الريفية، كما غاب الصندوق عن معظم النقاشات التي دارت حول السياسات في البلد.⁷⁶ وفي تنزانيا، بالرغم من تحقيق بعض الإنجازات المهمة على مستوى المشروع، لا تشير أي مصادر للمعلومات من الحكومة أو الجهات المانحة إلى وجود أي أدلة على أي أثر أوسع للصندوق على السياسة الوطنية أو القطاعية، ولا أي أمثلة تدل على تقلد الصندوق لدور الريادة في تعزيز أفكار ونهج الحد من الفقر الريفي. وخلص تقييم البرنامج القطري لإندونيسيا الذي قام بإجرائه مكتب التقييم (الإطار 7) إلى استنتاجات مشابهة.

2-46 وأدرك الصندوق أن ثمة ثغرة في قدرته على الاشتراك في حوار السياسات، وأن نطاق الحوار المحتمل قد اتسع بما يتماشى مع رسالته الشاملة من التركيز على مضاعفة أثر المشروعات ليشمل تحديد المعوقات الحاسمة للتنمية الريفية وتهيئة بيئة أفضل لفقراء الريف. والغرض من شعبة السياسات التي أنشئت مؤخراً هو تيسير إجراء عملية أكثر منهجية للاشتراك في قضايا السياسات على مستوى المنظمة ومع شركاء التنمية. على أن كثيراً من التحديات مازال قائماً، بما في ذلك وضع برنامج عمل متنسق لشعبة السياسات وإيجاد إحساس واضح بطريقة إدراج الدور السياساتي على المستويات المحلية والوطنية والدولية في صميم أعمال الصندوق.

2-47 ولم يتقلد الصندوق بعد دور القيادة في قضايا الفقر الريفي بين الأوساط الدولية. وتوقع تقرير التقييم الخارجي السريع الذي أجري في عام 1994 أن بمقدور الصندوق "أن يصبح العامل الأول في النشاط المتناسك والمنطقي الذي يستهدف الحد من الفقر الريفي". وبعد ذلك جاء بيان رؤية الصندوق لتجديد المؤسسة لينص على أنه "ينبغي للصندوق أن يحتل موقع الريادة فيبين الطريق ويحفز الطاقات للقضاء على الفقر والجوع". وينص الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006، وإن كان بنبرة أقل طموحاً، على أن الصندوق سيسعى إلى "التأثير على السياسات الإقليمية والدولية التي تصوغ الخيارات المتعلقة

⁷⁵ البنك الدولي/الاستعراض السنوي لفعالية التنمية، إدارة تقييم العمليات، 2003.

⁷⁶ ترى وثيقة العمل القطرية لغينيا أن صورة الصندوق هي أيضاً صورة الوكالة الغائبة مؤسسياً عن البلد ولا تشارك إلا بدور لا يذكر في إدارة المشروعات وليس لها تقريباً أي حضور في نقاشات السياسات. ويتعارض ذلك مع أهمية الصندوق باعتباره وكالة تمويلية. وهناك جهات مانحة أخرى أقل أهمية من الناحية التمويلية ولكنها تتمتع بصورة أوضح وحضور سياسي أقوى.

بالتنمية الريفية". والسؤال الأساسي الذي يطرحه الاستعراض الخارجي المستقل يتعلق بمدى تحمل الصندوق لدور الريادة في التنمية الريفية بما يتماشى مع طموحاته المؤسسية.

الإطار 7: آثار السياسات في إندونيسيا - نتائج تقييم البرنامج القطري

يواجه الصندوق تحدياً في استخدام خبرته على مستوى المشروعات للاشتراك في حوار السياسات على المستويين الوطني ودون الوطني. وترى آخر وثيقة فرص استراتيجية قطرية لإندونيسيا أن الصندوق يشترك في حوار السياسات كوسيلة لإيجاد إطار إنمائي موافق للفقراء في إندونيسيا. وتحدد وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية مجالات حوار السياسات، بما في ذلك تطبيق اللامركزية من أجل تحسين إدارة المشروعات، ومشاركة منظمات المجتمع المحلي في تنفيذ المشروعات، وتعزيز التعاونيات على مستوى القواعد الشعبية، والإصلاح الزراعي. وتشدد الوثيقة على حاجة الصندوق إلى التنسيق مع المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي من أجل زيادة فعالية حوار السياسات مع حكومة إندونيسيا. وخلص تقييم للبرنامج القطري قام بإجرائه مكتب التقييم في عام 2004 إلى أنه "خلفاً لأهدافه الاستراتيجية، كشفت استقصاءات وكالات المعونة في إندونيسيا عن عدم اضطلاع الصندوق بأي دور في ذلك الحوار الذي دار في البلد". وهناك أيضاً استنتاجات مشابهة توصلت إليها المنظمات غير الحكومية الدولية التي تضطلع بدور نشط في التنمية الريفية. وحتى مع وجود شريك أساسي، وهو مصرف التنمية الآسيوي، يبدو أن الصندوق لا يشترك بدور فعال في مناقشة السياسات. وبالمثل، لم يتدخل الصندوق في المناقشات الجارية حول السياسات والتنفيذ بين الجهات المانحة والحكومة بشأن التنمية اللامركزية على مستوى المقاطعات، أو التمويل الصغير على المستوى الوطني، على الرغم من تحديدها صراحة في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية. وفيما يتعلق بحوار السياسات المباشر مع الحكومة، يقيم الصندوق علاقات طيبة مع الوكالة الوطنية للتخطيط الإنمائي، ووزارة الزراعة، "ولكن لا يوجد أي دليل على أنه قد أثر على رسم السياسات". على أن الصندوق حقق بعض الأثر الملموس على الصعيد الجزئي من خلال مشروعاته وذلك مثلاً من خلال العمل مع المنظمات غير الحكومية في تنفيذ المشروعات وفي مساعدة الوكالات الزراعية على التكيف مع اللامركزية.

تقييم البرنامج القطري، مكتب التقييم/الصندوق، يوليو/تموز 2004

48-2 ونشير المقابلات التي أجريت مع عدد من شركاء التنمية ممن لهم علاقة وثيقة بالصندوق⁷⁷ إلى أن الصندوق معروف بدرجة كبيرة بمشروعاته في المناطق الريفية التي يتعذر الوصول إليها أو مع المجموعات المهمشة، وهو جهد مشكور عموماً. على أن الصندوق غير معروف على نطاق واسع كمصدر لأفكار السياسات أو كقوة مؤثرة على ما يدور من مناقشات حول سياسات التنمية الريفية والحد من الفقر الريفي. وإن كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة طلب منه في عام 2003 أن يقوم بدور قيادي في اجتماع الشرعية رفيعة المستوى المعنية بالترويج للنهج المتكاملة للتنمية الريفية. وأشار بعض شركاء التنمية الآخرين تحديداً إلى الصندوق باعتباره صاحب دور رائد، وذلك مثلاً في برنامج تنمية زراعة الدرنات والجزيرات في أفريقيا الغربية، وفي التنمية المجتمعية في دلتا النيجر، وفي عمله مع مجموعات السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية. ولكن تقلده لدور الصدارة جاء عموماً دون المستوى. والمشكلة، كما يلاحظها العديد من مصادر المعلومات، تكمن في "الافتقار إلى التأثير السياساتي الاستراتيجي" و"توسيع نطاق الاستثمارات". ويعتبر افتقار الصندوق حالياً إلى دور القيادة عيباً يمكن تصحيحه من خلال إقامة تحالفات استراتيجية أقوى وأكثر انتقائية مع المنظمات الدولية والإقليمية التي من شأنها أن تضيف المعرفة التقنية اللازمة والقدرة التحليلية إلى خبرة الصندوق الميدانية الراسخة منذ أمد بعيد.⁷⁸

⁷⁷ أجريت على وجه الخصوص مقابلات مع الممثلين العاملين في القطاع الريفي على الصعيدين المؤسسي والإقليمي في البنك الدولي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الآسيوي.

⁷⁸ لا يعتقد جميع مصادر المعلومات أن من المستصوب للصندوق الاضطلاع بدور سياساتي استراتيجي أكبر بالنظر إلى أن قيمته المضافة تتمثل في الأنشطة الأصغر الموجهة التي لا يمكن للوكالات الأخرى القيام بها، وليس في الأعمال التحليلية التفصيلية التي تستطيع الوكالات الأخرى الاضطلاع بها.

النقاط الرئيسية:

- لا يُستخدم كامل إمكانات منتجات الصندوق ووسائله القائمة، وتفرض الخيارات المحدودة المتاحة قيودا على ما يمكن تحقيقه. وهناك افتقار على وجه الخصوص إلى التناغم بين المشروعات وبين الوسائل على المستوى القطري.
- لم يطور الصندوق نموذجا للتأثير في الشركاء والسياسات سواء على المستوى القطري أو الدولي.
- إن قدرة الصندوق على الاشتراك في حوار السياسات لا تواكب رسالته العامة. وقد أغفل نظام التطور الوظيفي هذا الجانب في عمل مديري البرامج القطرية.
- لا يعتبر الصندوق قائدا في مواجهة قضايا الفقر الريفي وإن كان هناك مجالات محددة معترف بها من خبرات الصندوق

الأثر على الفقر الريفي

2-49 يشكل تقدير أثر واستدامة المشروعات المدعومة من الصندوق جزءا بالغ الأهمية من الاستعراض الخارجي المستقل. ويمثل هذا التقدير واحدا من أهم مساهمات التقييم الخارجي المستقل وأحد أكبر ما يواجهه من تحديات، لاسيما أن العينة تشمل مشروعات في مختلف مراحل الإنجاز في عشرة بلدان مختلفة. على أنه كما يتضح من الملحق المتعلق بالمنهجية، لم يدخر التقييم الخارجي المستقل وسعا لكفالة تطبيق نهج دقيق لا يراعي فقط مرحلة المشروع، بل وكذلك التحديات التي تفرضها مختلف السياسات القطرية.⁷⁹ ويبين الشكل 1 في الملحق 3 الخطوات المستخدمة في تجميع البيانات المستقاة من مختلف المصادر لتمكين المقيمين القطريين من تحديد التقديرات الشاملة كما هو مبين في الجدول 13. ويتم إعداد التقارير عن الأثر وفقا لمنهجية مكتب التقييم قدر المستطاع لكفالة مقارنتها مع تقييمات البرامج القطرية القائمة ومع التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق.

2-50 ولم يكن من الغريب أن يتفاوت الأثر تفاوتا كبيرا. ويتناقض القليل من المشروعات ذات الأثر المرتفع مع المشروعات الأقل أثرا بشكل عام. والمشروعان اللذان حققا أعلى تقدير من حيث الأثر هما مشروع إدارة الموارد الطبيعية، ومشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور في بيرو. وتكشف هذه المشروعات القوية الأداء عن عدد من الخصائص المهمة:⁸⁰

- المحتوى الابتكاري الثري، واقتصار التمويل العام على المساعدات التقنية، وعدم استخدام تمويل المشروع في الاستثمارات. وساعد تطبيق نهج قوي مدفوع بقوة الطلب المجموعات على تحديد طريقة التعامل مع المساعدات التقنية، مما أسفر عن استثمار كبير للموارد الأسرية في الأنشطة التي تدعمها المساعدات التقنية للمشروعات.
- كان تصميم المشروع وإدارته في بعض الأحيان دون الطلب على مستوى المجتمع المحلي. ففي مشروع إدارة الموارد الطبيعية، خضع برنامج الصون الأول لاقتراح المجتمع المحلي. وأعطت المجتمعات المحلية أولوية أقل للصون، ولكن إدارة المشروع ومدير البرنامج القطري توصلا إلى أن الفوائد المحتملة للتمكين الكامل كانت استثنائية وينبغي مراعاتها.
- تعديل التصميم للوصول إلى المجموعات الأشد فقرا: فقد استخدم مشروع تنمية منطقة كوريدور في أول الأمر خطة العمل المتحيزة للمزارعين المتعلمين ورجال الأعمال الحضريين المحتملين. كما طبقت صيغة أبسط (صورة الأعمال) حتى يتسنى لمجموعات المجتمع المحلي المشاركة في المشروع.

⁷⁹ رويبت مختلف العوامل المرتبطة بالسياقات بدرجة ما في مختلف تصاميم المشروعات.

⁸⁰ استنادا إلى ورقة العمل القطرية للتقييم الخارجي المستقل: بيرو، التي تضمنت تقديرا لمشروع إدارة الموارد الطبيعية ومشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور.

- القوة الدافعة الهائلة من مدير البرنامج القطري (المقيم محليا)، ومدراء المشروع ومجموعة ثابتة من الاستشاريين والمعاونين في الوزارات ومراكز بحوث العلوم الاجتماعية في بيروت. وشملت الآثار الناتجة ما يلي:

- ارتفاع مستويات الأمن الغذائي التي يمكن عزوها مباشرة إلى المشروع، والتي لم تقتصر على الحبوب والبطاطس وغيرها من المواد الغذائية الأساسية، بل شملت أيضا الفواكه والخضروات واللحوم والألبان وغيرها من المواد البروتينية.
 - الأثر الهائل على تقدير الذات لدى السكان، حيث تمكنت المجتمعات المحلية ومجموعات السكان من إدارة أنشطتها وتخطيط أنشطة جديدة، بالإضافة إلى الضغط على الحكومة والوكالات للمساعدة على حماية وتعزيز مصالحهم الخاصة.
- 2-51 وتشير التقديرات إلى أن 55 في المائة من مشروعات العينة ككل قد حققت أو من المتوقع أن تحقق أثرا مرضيا على الفقر (مرتفع/كبير) بينما أخفق 44 في المائة من المشروعات في تحقيق الأثر المتوقع (الجدول 13). وكما لاحظنا من قبل، فإن هذه النتائج تمثل المحصلة الإجمالية للتنوع الشديد في الأداء، ولكن ما تجدر ملاحظته هو تشابه تلك النتائج مع نتائج التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2002 وعام 2003، حيث حصل 50 في المائة من المشروعات على تقدير مرتفع أو كبير، بينما حصل سائر المشروعات على تقدير متواضع. على أن من الأهم ملاحظة أن من بين المشروعات المقفلة في العينة، حيثما أمكن إجراء تقدير لاحق كامل للأثر، أشارت التقديرات إلى أن أثر 50 في المائة من المشروعات على الفقر كان أقل من مُرض.

الجدول 13: مجمل أثر الاستثمارات⁸¹

حجم العينة	لا يذكر	متواضع	كبير	مرتفع	(حجم العينة: 20 مشروعا)
18	-	%44	%44	%11	الأثر الشامل على الفقر ⁸²
17	-	%47	%47	%6	الأثر على الدخل
18	%22	%33	%22	%22	الأثر على النساء
17	-	%53	%24	%24	الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي
14	-	%57	%36	%7	الأصول المادية – البنية الأساسية للطرق والري
15	-	%73	%7	%20	الخدمات المالية
12	%17	%17	%42	%25	البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية – التعليم والمهارات
10	-	%40	%50	%10	البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية – الصحة ومياه الشرب
9	%22	%33	%11	%33	البيئة وموارد الملكية العامة
18	-	%78	%6	%17	رأس المال الاجتماعي والتمكين
18	%67	%6	%28	-	السياسات والمؤسسات والإطار التنظيمي
17	%12	%29	%29	%29	تطوير القطاع الخاص

المصادر: نموذج التصنيف 5، بالإضافة إلى التقديرات المستندة إلى الأدلة المستمدة من أوراق العمل القطرية (مسوح التقييم الخارجي المستقل).

⁸¹ ظُلت الفئة (الفئات) الشكلية. ولم تقدر المشروعات التي مازالت في مرحلة مبكرة أو إذا كان الميدان المحدد غير ذي صلة بأهدافها.

⁸² الأثر المرجح على الفقر، مع مراعاة مجموع عدد الأشخاص المستفيدين وحجم الفوائد المحققة على السواء.

الإطار 8: كيف يكون الأثر 'متواضعا' على الفقر؟

كان الغرض من مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية من بوركينافاسو هو التغلب على الترددي والتدهور المطرد في الموارد الطبيعية. على أن مستوى أثر المشروع كان مخيباً للآمال، ولم يساهم المستفيدون إلا بدور محدود فيه. وساهم المشروع بدور مشكور في محو الأمية، وأدخلت تحسينات على الصحة العامة. كما حقق التدريب على إنشاء مخازن السماد المختلط أثراً إيجابياً على الإنتاج (رغم أنها لم تعد بالفائدة إلا على أنواع معينة من المزارع وعلى الرجال في معظم الأحوال). ومع ذلك، كانت مساهمة المشروع في جميع المجالات الأخرى ضئيلة أو منعدمة، وأما الائتمانات الريفية فلم تحقق الأثر المطلوب ولم يستفد منها إلا القليل جداً من الأشخاص، بل عانت أعداد أكبر آثارها السلبية. وصادف فريق التقييم إحساساً عاماً بالسخط وتناقل الناس الحديث عن عدم الوفاء بالوعود.

وفي بوليفيا، تمثل هدف مشروع تنمية السكان الأصليين في بيبي في تعزيز التنمية الذاتية المستدامة للسكان الأصليين في بيبي من خلال تدابير بناء القدرات على مستوى القواعد الشعبية. وساعد المشروع بشكل عام على تقوية منظمات السكان الأصليين في عمليات الإصلاح الزراعي. وتحققت أكثر التغييرات إيجابية بين طلبة البعثات الدراسية الذين استفادوا من زيادة فرص اكتساب الدخل بعد التدريب. على أن برنامج إصدار صكوك ملكية الأراضي والتدريب لم يتمخض عموماً إلا عن نتائج متواضعة. فمن حيث رفع مستوى الدخل الأسري، أشار 49 في المائة من المستفيدين إلى أن دخلهم لم يزد إلا بنسبة طفيفة، بينما ذكر 39 في المائة أن دخلهم لم تطرأ عليه أي تغييرات. وأفادت التقارير كذلك بحدوث تحسن متواضع في استهلاك الأغذية، حيث أشار 51 في المائة من المستفيدين من مشروع تنمية السكان الأصليين في بيبي إلى حدوث تحسينات ضئيلة، بينما أشار 33 في المائة إلى عدم حدوث أي تغيير. وفي عملية إصدار صكوك ملكية الأراضي، لم تطرأ إلا زيادة ضئيلة ملموسة في فرص وصول الأسر (واستخدامها) للموارد الحرجية، وذلك بسبب توجه المشروع نحو تعزيز العلاقات المجتمعية أكثر من توجيهه نحو معالجة التغييرات الأساسية في النظام القائم.

الدخل والأصول الأسرية

2-52 من حيث الأثر على الأسرة أو مستويات الدخل الأسري، يُصنف 47 في المائة من المشروعات بدرجة كبير و47 في المائة بدرجة متواضع، وأما سائر النسبة البالغة 6 في المائة فتُصنف بدرجة مرتفع. واستناداً إلى مسح المستفيدين، تحقق أقوى تغيير في استهلاك الأغذية والدخل النقدي المحقق من المبيعات، حيث أفاد ما يتراوح بين نصف المستجيبين وثلثهم إلى حدوث تحسينات. وأما الدخل العائد من العمل فهو أقل بكثير وكذلك الفوائد المحققة من توفير الوقت (انظر الجدول 14).

الجدول 14: أثر تدخلات مشروعات الصندوق على الدخل

الأثر على:	النسبة المئوية للتحسينات الكبيرة	النسبة المئوية للتحسينات المتوسطة	النسبة المئوية للمؤثرات التي لم تطرأ عليها أي تغييرات	النسبة المئوية للحالات المتدهورة/ المتقادمة	النسبة المئوية للحالات الأخرى	المجموع %	حجم العينة
استهلاك الأغذية	15	50	28	5	0	100	1329
الدخل النقدي من المبيعات	13	46	35	5	0	100	1313
كسب الأجور/العمالة	9	39	46	4	2	100	1176
توفير الوقت	11	27	39	15	7	100	1213

المصدر: البيانات المستمدة من مسح المستفيدين (النموذج 4).

2-53 يرجع انخفاض الأثر على الدخل في بعضه إلى انخفاض مستوى تغطية المشروعات وفرط التفاؤل بما يقترن بها من آثار على العمالة. وفي بوركينافاسو، حققت تدخلات تطوير المشروعات الصغيرة في إطار مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة نجاحاً أكبر في زيادة استقرار الدخل عما في المشروع الموحد للتنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية. وفي مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة، أشارت أغلبية (68 في المائة) إلى حدوث زيادات مهمة أو كبيرة في الدخل

الناتج عن المبيعات. على أن الأغلبية الساحقة من المربين أفادت بعدم حدوث أي تغييرات في الدخل الناتج عن العمالة، أو في الأصول الأسرية، أو توفير الوقت، أو استخدام المحاصيل النقدية، أو نتيجة تربية الحيوانات. وفي بوليفيا، كشف مشروع تنمية السكان الأصليين في بيني عن نتائج متواضعة، حيث ذكر 39 في المائة من العينة عدم حدوث أي تغيير. وفي موزامبيق، حقق المشروعان عموماً أثراً معتدلاً على الدخل. وربما يأتي ذلك انعكاساً لأثر مشروع مصايد الأسماك الحرفية المحدود على العمالة، على الرغم من الأمل الأكبر في تحقيق أثر في المستقبل. وفي مشروع مساندة الأسواق الزراعية، أفادت أفضل المعلومات أن المزارعين يبيعون الآن محاصيلهم بأسعار ملائمة، ولكن التغيير في الدخل لن يكون كبيراً بدون أن تقابله زيادات في الإنتاج والمنافسة بين التجار.

2-54 وأفضت الزيادات في الدخل في بعض الحالات إلى تحسين الأصول الأسرية. وتشمل مشروعات العينة في بيرو مثالين جديرين بالملاحظة. ففي مشروع إدارة الموارد الطبيعية في المرتفعات الجنوبية، تمثلت إحدى النتائج الأساسية في زيادة عدد وقيمة الأصول المنزلية والزراعية التي تحققت بالكامل من خلال التمويل الذاتي (بفضل المنافسة والمكافآت). واجتذب مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور كثيراً من الاستثمارات الأسرية من خلال منح عقود المساعدات التقنية للفائزين في المنافسات. وفي إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق في بنغلاديش، أفادت جميع فئات المستفيدين بحدوث تحسينات في مواد وطريقة بناء المنازل، حيث يتمتع معظمهم حالياً بمنازل من أسقف من الصفيح بدلاً من القش. وفي غينيا (في إطار مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات) تحسنت الظروف المعيشية، وكان للزيادة (حتى وإن كانت مؤقتة) في الإيرادات دور في ذلك التحسين، واستثمرت الإيرادات في كثير من الأحيان في تحسين بناء المنازل (القادرة على البقاء مدة طويلة). وذكر المستفيدون أيضاً أن إعادة إعمار الطرق في إطار مشروع مساندة المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى قد رفع من مستوى ظروفهم المعيشية حيث تحسنت فرص حصولهم على الخدمات الصحية، والتعليم ولكن بدرجة أقل. وفي أرمينيا، في إطار مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية ومشروع الخدمات الزراعية، لاحظ المستفيدون حدوث تحسينات في الدخل والأمن الغذائي رغم عدم وجود فرق ملموس في الأصول الأسرية. وفي مشروع مصايد الأسماك الحرفية في موزامبيق، لم يحقق المشروع أي أثر إلا على عدد محدود من الأفراد.

الإنتاج الزراعي، والإنتاجية، والأمن الغذائي

2-55 تدخل في صميم استثمارات الصندوق على مر التاريخ أنشطة البحوث، والإرشاد، والتدخلات التنظيمية المدعومة في كثير من الأحيان بالائتمانات، أو الري، بغرض زيادة إنتاج المحاصيل والبساتين المنزلية والإنتاج الحيواني وإنتاج الأسماك للاستهلاك أو البيع. وتكشف العينة عن حدوث تغييرات كبيرة في الأثر في هذا المجال، حيث حقق 48 في المائة من المشروعات مستوى مُرضياً من الأثر (المرتفع أو الكبير)، واتسم أداء 53 في المائة من المشروعات بالقصور. وهناك أمثلة عديدة للمشروعات التي أفضت إلى تحقيق زيادة في الإنتاج: ففي بوليفيا (مشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين) تحققت تحسينات إيجابية واسعة النطاق في الأمن الغذائي، والدخل، وإنتاج المحاصيل والثروة الحيوانية، بفضل تطبيق نهج يقوم على المساعدات التقنية ومدفوع بقوى الطلب. وفي موزامبيق، ساعد مشروع مصايد الأسماك الحرفية على زيادة إنتاج الأسماك لأصحاب الحيازات الصغيرة، كما ساعد على تنشيط الأسواق. وازداد الإنتاج واستغلال الأراضي في جميع المشروعات الفرعية التي جرت زيارتها في إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق (بنغلاديش)، وذلك بفضل تحسين التحكم في الفيضانات، ومرافق تصريف المياه والري، بالإضافة إلى الأخذ بنوعيات البذور الجديدة العالية الغلة، والمحاصيل المرتفعة القيمة. وفي إطار مشروع تنمية تربية الأحياء المائية، ذكر 80 في المائة من المستفيدين أنهم يحصلون على الأقل على غذاء "أفضل نوعاً ما" نتيجة تطوير البرك ومصايد الأسماك من خلال مشروع تربية الأحياء المائية.

2-56 ويبين الجدول 15 أن أكثر من نصف المستفيدين (52 في المائة) الذين أجريت مقابلات معهم قد لاحظوا أن المشروع أسفر عن زيادة مرتفعة أو كبيرة في إنتاج المحاصيل للاستهلاك الذاتي. وأما الملاحظات المتعلقة بالمحاصيل النقدية وإنتاج

الثروة الحيوانية فهي أكثر تواضعا، حيث أفادت الأغلبية التي تمثل تقريبا ثلثي المستفيدين أنها شهدت تغييرا متواضعا أو لا يذكر، أو أنها لم تلاحظ أي تغيير في مجالات الإنتاج تلك، وقد يرجع السبب في ذلك إلى انخفاض الأسعار الذي سبقت الإشارة إليه.

الجدول 15: نظرة المستفيدين إلى التغييرات في الإنتاج الزراعي

التغيير في إنتاج:		% مرتفعة أو كبيرة	% متواضعة أو لا تذكر	عدم حدوث أي تغيير/أخرى	المجموع
حجم العينة	%				
المحاصيل الغذائية	52	26	22	1314	100
المحاصيل النقدية	37	20	42	1286	100
الثروة الحيوانية للغذاء	38	27	35	1259	100
الثروة الحيوانية للدخل النقدي	33	27	39	1202	100

المصدر: بيانات مسح المستفيدين (النموذج 4).

57-2 وهناك أيضا بعض المشروعات المتردية بدرجة ملحوظة والتي قصرت عن تحقيق أثر كبير على الإطلاق. وفي مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية في بوركينافاسو، لاحظ أغلبية المجيبين عدم حدوث أي تغيير (أو عدم حدوث تغيير يذكر) في إنتاج المحاصيل النقدية وتربية الحيوانات لأغراض تحقيق الربح، والدخل العائد من المرتبات، وتوفير الوقت. وفي غينيا، في إطار مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات، تشكل عودة الأراضي المستأجرة إلى الملاك تهديدا خطيرا لزيادة الغلات والتغيير الذي طرأ على أنماط الزراعة المتعددة.

البنية الأساسية المادية

58-2 تعتبر الاستثمارات الجيدة العامة في الطرق والري وغير ذلك من البنى الأساسية المادية من أكبر ما ينفذه الصندوق من استثمارات. وبالإضافة إلى الأعمال الرأسمالية، تشمل تلك الاستثمارات في العادة تكاليف الموظفين وتكاليف التشغيل المرتبطة باتخاذ ترتيبات التشغيل والصيانة وتكوين مجموعات المنتفعين بالمياه. ومن بين المشروعات العشرين التي تتألف منها العينة، يشمل 14 مشروعا استثمارات في الطرق و/أو المياه. وتشير التقديرات إجمالا إلى أن أثر استثمارات الصندوق متواضع في توفير البنية الأساسية للطرق والمياه. ومن بين المشروعات الأربعة عشر، لم يحقق إلا مشروع واحد، وهو مشروع إدارة الموارد الطبيعية (بيرو)، أثرا كبيرا واضحا. ويتجلى القصور في مشروعين (مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية في بوركينافاسو، ومشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات في غينيا).

59-2 ولا يمثل مشروع إدارة الموارد الطبيعية أحد الاستثمارات النمطية في البنية الأساسية الممولة بتمويل عام. والواقع أن ما حققه المشروع من تطوير صغير في مجال الري على مستوى الأسرة كان خلال نهج يجمع بين المساعدات التقنية المدفوعة بقوى الطلب مع المنافسات في المجتمع المحلي، وهو ما أفضى إلى زيادة اجتذاب الاستثمارات الأسرية. ولكن المشروع ينطوي أيضا على بعض جوانب الضعف، حيث كشفت دراسة أجريت مؤخرا عن أن كفاءة الري في بعض المخططات أقل من المستوى الأمثل. ولكن بشكل عام، وبالنظر إلى شعبية وفائدة الري واستدامته واعتماده تماما على التمويل المقدم من الأسر، يعتبر المشروع استثمارا كبيرا الأثر في سياق تكتفه الصعوبات. وساعد التصميم المبكر للمشروع على تحويل الري من سلعة عامة عسيرة التقديم إلى سلعة خاصة.⁸³ وتوجد في غير ذلك من الحالات أربعة مشروعات تمثل الصعوبات المرتبطة بالتنفيذ والصعوبات التقنية والإدارية والصعوبات المرتبطة بالاستدامة التي تواجهها في العادة تدخلات الري، وهذه

⁸³ تمثل منهجيات المساعدات التقنية، بالإضافة إلى المنافسة المجتمعية التي استطاعت أن تحقق تلك النتيجة، مثلا ناجحا في سياق يتسم بالفقر الشديد للنموذج الممول بأموال عامة ويقدمه القطاع الخاص وتدفعه اختيارات المستهلكين. ويجري حاليا اختبار المشروع لمعرفة مدى صلاحيته لتقديم الخدمات العامة في كثير من البلدان.

المشروعات الأربعة هي: مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان)، ومشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية (أرمينيا)، ومشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية (مصر). كما تمثل تلك المشروعات الفوائد الكبيرة التي تعود على الأسر الزراعية التي تزود أراضيها بإمدادات موثوقة من المياه.

2-60 وفيما يتعلق باستثمارات الطرق، يكشف مشروعاً موزامبيق (مصايد الأسماك الحرفية، ومشروع مساندة الأسواق الزراعية) عن آثار إيجابية في ظل افتتاح مواقع إنزال الأسماك في مراكز الاستهلاك في الأقسام والمقاطعات.⁸⁴ وبالمثل، أقيمت الطرق في إطار مشروع تنمية تربية الأحياء المائية (بنغلاديش) كنشاط مساند في إطار المشروع، وهو ما عاد بفائدة كبيرة على المجتمعات المحلية التي يخدمها المشروع. والواقع أن أعضاء جماعة مصايد أسماك البحيرات قد استفادت كثيراً من تحسين سبل الوصول إلى المسطحات المائية ومصايد الأسماك على الرغم من أن فريقاً ثالثاً من مجموعة التنمية المجتمعية غير المعنية بمصايد الأسماك (في معظمها من النساء الفقيرات) أفادت بأنها فقدت فرص الوصول إلى المسطحات المائية.

2-61 ومن الناحية الأخرى، كشف تطوير الطرق في إطار مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركيناسو) عن قصور شديد في مستوى التنسيق في المجتمع المحلي، وبطء وثيرة التنفيذ وسداد المدفوعات، وجميعها في مشروع قاصر كان يتطلب إعادة هيكلة رئيسية. وفي غينيا، اتسم مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات بقصور في الأداء حيث لم يتم الانتهاء إلا من جزء صغير من إنشاءات البنية الأساسية، واتسمت مخططات كثيرة بسوء التصميم وعدم الاكتمال وكثرة الأعطال وسوء الصيانة. وفي إطار برنامج خدمات التسويق الزراعي في تنزانيا، من المرجح أن تتقلص إنشاءات الطرق (الممولة تمويلًا مشتركاً) التي يمكن تنفيذها في إطار المشروع، وذلك بسبب التقليل الملموس في تقدير تكاليف الوحدات أثناء التصميم. وفي مشروع مصايد الأسماك الحرفية (موزامبيق)، أثرت تحفظات قوية على صيانة الطرق التي أعيد إعمارها. وبينما تتجه السياسة الحكومية حالياً نحو كفاءة تخصيص الموارد للطرق التي أعيد إعمارها من خلال صناديق المعونة، لم يستفد من الصيانة المنتظمة سوى طريق واحد من خمسة طرق أعيد إعمارها من خلال المشروع. وتمثل التعبئة المستدامة للموارد من أجل تنفيذ السياسات أحد المجالات التي يمكن للصندوق أن يساهم فيها بحل ابتكاري.

الخدمات المالية

2-62 نوه تقرير الاستعراض المكتبي بجهود الصندوق التي بذلها مؤخراً في سبيل إرساء أحدث سياسة للاستثمارات في مجال الخدمات المالية الريفية، ونوه كذلك بمشاركته الناجحة في عملية استعراض الجهات المانحة النظرية في عام 2003، ونشر "أدوات اتخاذ القرار" لدعم التنفيذ الميداني. وتبين الدراسات القطرية أنه على الرغم من ذلك فإن العمليات الميدانية تتغير بوتيرة بطيئة. ومن بين المشروعات الخمسة عشر الرامية إلى تعزيز مختلف أنواع توفير خدمات التمويل الريفي، لم يحقق إلا أربعة مشروعات تحسناً كبيراً أو مرتفعاً في إتاحة فرص الوصول إلى المنتجات الائتمانية الملائمة لفقراء الريف. وأما أثر سائر المشروعات فهو متواضع، وكثير من المشروعات لم يحقق إلا أثراً شديداً للتواضع في واقع الأمر.

2-63 وتوجد بعض أمثلة الأداء الجيد الجديرة بالملاحظة في قطاع الخدمات المالية الريفية. ففي أرمينيا، في إطار مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية ومشروع الخدمات الزراعية، ساند الصندوق تطوير المصرف التعاوني الزراعي. وفي أعقاب ما صادفه المشروع من مشكلات أولية في بداية تشغيله، بات المصرف التعاوني الزراعي يمثل حالياً ثالث أكبر مصرف (وهو المصرف التعاوني الوحيد في البلاد)، بالإضافة إلى أنه يمثل جهة الإقراض الرئيسية في المناطق الريفية، حيث كان قطاع المصارف يركز على المقترضين الأقل عرضة للمخاطر والأعلى عائداً في المدن الرئيسية. وفي

⁸⁴ على الرغم، كما سنلاحظ لاحقاً، من أن استدامة استثمارات الطرق تثير قلقاً بالغاً في موزامبيق.

إطار مشروع الخدمات الزراعية كذلك، مازالت الخدمات المالية الريفية تقدم من خلال مؤسسة أنيف، ومعظم المقترضين من تلك المؤسسة هم من أصحاب المشروعات الريفية الصغيرة، في مقابل معظم المنظمات الأخرى التي تركز على المشروعات المتوسطة الحجم. كما أن آفاق مشروع الخدمات المالية الريفية (تنزانيا) مبشرة على الرغم من أن من السابق للأوان تقدير أثر المشروع. ويستفيد المشروع من التركيز على قطاع واحد ومن كفاءة الإدارة، رغم وجود مؤشرات تدل على أن الاتجاه الحالي نحو زيادة عدد التعاونيات الائتمانية المشاركة والأعضاء فيها قد يكون على حساب كفاءة التسيير والإدارة المالية التي تمكن هذه التعاونيات وأعضاءها من الحصول على الائتمانات المصرفية.

2-64 **وجميع التدخلات الائتمانية الأخرى في العينة تعاني قصورا في واحد أو أكثر من الجوانب.** وتتسم أنشطة الإنعاش والاستدامة بتدني الأداء، وهيمن رؤساء المجموعات على فرص الوصول إلى الأموال والإدارة، وتضاربت طلبات المشروعات مع المتطلبات المصرفية. وفي إطار مشروع مصايد الأسماك الحرفية (موزامبيق)، على سبيل المثال، لم تحقق الخدمات المالية إلا أثرا محدودا بشكل عام، واستهدف المشروع في معظمه أصحاب القوارب (النخبة الثرية)، وواجه المشروع عناءً كبيراً جراء عملية التسجيل وتدريب الفقراء. وبشكل عام، تتسم أغلبية مشروعات العينة بالمجموعة المعروفة من أوجه الضعف التي تتطوي عليها مخططات ائتمانات المشروعات التقليدية، ولم تحقق إجمالا إلا أثرا متواضعا من حيث توفير فرص الوصول المستدامة. ويلزم توجيه اهتمام عاجل نحو تحقيق التزام المشروعات الجارية بسياسة الصندوق الجديدة إزاء الخدمات المالية الريفية.

2-65 وفي عام 2003، لاحظ التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق أيضا الأداء المختلط في مجال التمويل الريفي مثلما كان عليه الحال في السنة السابقة. وتضمن التقرير ثلاث ملاحظات عامة هي:

- أثبتت المؤسسات الائتمانية والادخارية الشعبية والقائمة على المجموعات أنها في كثير من الأحيان أكثر نجاحا من المخططات الائتمانية الرسمية المعانة.
- حققت معدلات سداد القروض الصغيرة القصيرة الأجل غير المحددة مستويات مرتفعة للغاية بين أفراد مجموعات النساء. وأما سداد القروض المحددة الأطول أجلا المقدمة إلى الأفراد من المزارعين فكانت أقل كثيرا.
- التغاضي في كثير من الأحيان عن الحاجة إلى كفاءة الاستدامة المؤسسية والمالية عند إنشاء المخططات الائتمانية، أو استمرار التحدي الذي تفرضه تلك الحاجة في عدد من الحالات.

الأثر على الصحة والتعليم

2-66 على الرغم من أن الاستثمارات في مجالي الصحة والتعليم لا تمثل سمة رئيسية للمشروعات المدعومة من الصندوق، حققت تلك الاستثمارات أثرا إيجابيا. ويشمل نصف مشروعات العينة استثمارات ممولة من المنح في مرافق الصحة و/أو مياه الشرب. وإجمالا، يصنف 60 في المائة من المشروعات بأنه مرتفع أو كبير الأثر. وتتسم الاستثمارات في إمدادات مياه الشرب بشعبية خاصة بين المستفيدين. وفي غينيا، على سبيل المثال، (وبالرغم من جوانب القصور الأخرى في المشروع)، حققت عمليات حفر الآبار في إطار مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات نجاحا كبيرا، وتحظى بتقدير المستفيدين، لاسيما النساء. وبالمثل، حققت الاستثمارات في مجال التعليم أثرا مرتفعا نسبيا، حيث صنّف 67 في المائة من تلك الاستثمارات بتقدير مرتفع أو كبير. وفي مشروعات العينة، نُفذت في إطار 12 مشروعا عمليات تجديد للمدارس أو تطوير لمهارات محو الأمية غير الرسمية وغيرها من المهارات غير الزراعية. وفي بوليفيا، أفاد 86 في المائة من المجيبين في مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية بتحسّن محو أمية الكبار، بينما ذكر 77 في المائة من المجيبين في مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة أن المهارات قد تحسنت.

البيئة وموارد الملكية العامة

2-67 لم يبذل إلا القليل من المشروعات جهودا جادة نحو التغلب على الكثير من التحديات والتناقضات التي تواجه التنمية الزراعية والصون البيئي وتمكين المجتمعات المحلية. وكان أثر مشروعات الصندوق على البيئة مختلطا. فمن بين المشروعات العشرين، لم تبذل أي جهود لصون البيئة وتشجيع الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية إلا في تسعة مشروعات. ويصنف الأثر بدرجة مرتفع/كبير في أربعة مشروعات، ويصنف بدرجة متواضع/لا يذكر في خمسة مشروعات. وبإدارة مشروع إدارة الموارد الطبيعية إلى رفع الغاية المدفوعة بالطلب فوق إدارة الموارد الطبيعية. وأسفر ذلك عن تحقيق أثر كبير على الأسر التي وجهت استثماراتها إلى ممارسات الصون رغم استمرار تدهور المراعي الشديدة التدهور (المملوكة للمجتمع المحلي). وفي غينيا، كان للمشروعين المشمولين في العينة أهداف بيئية ولكنهما لم يحققا إلا القليل رغم ما كان يسود من قلق بشأن تقلب فترات إراحة الأراضي، وقطع الأشجار على نطاق واسع، وممارسات القطع والحرق، والأثر البيئي للتوسع في إنشاء الطرق في مشروع الجزء الشمالي الأدنى من غينيا. ولم يشمل تصميم المشروع أيضا أي تحليل بيئي أو أي تدابير للتخفيف من أجل التصدي لإنشاء الطرق خلال المناطق الهشة.

النقاط الرئيسية:

- بينما كان الأثر على الفقر متواضعا بشكل عام، تحققت بعض المكاسب في مجالي الخبرة التقليدية للصندوق. وهما الإنتاج الزراعي، والأمن الغذائي، بالإضافة إلى بضعة أمثلة بارزة في مجال إنشاء الطرق، وأشغال الري، والخدمات المالية؛
- لا تمثل الصحة والتعليم مجالات استثمارات معتبرة للصندوق، ومع ذلك فإن الأثر الذي تخلفه معقول، ويبدو أن إمدادات المياه التي تقودها المجتمعات المحلية فعالة على وجه الخصوص ويقدرها المستفيدون؛
- المساهمة في صون البيئة والتنمية هو أثر مختلط، ولا يكشف إلا القليل من المشروعات عن دلائل على التعامل بجديّة مع القضايا الكثيرة المثيرة للتحديات.

رأس المال الاجتماعي والأثر المؤسسي

2-68 تحولت حافظة الصندوق في السنوات الأخيرة من التشديد بقوة على الإنتاج والإنتاجية إلى جدول أعمال يشمل الفقر والتمكين (الفصل الأول). وبذلك فإن تدخلات الصندوق لا تقتصر على نقل التكنولوجيات والأساليب، بل تنطوي على زيادة التركيز بقدر أكبر كثيرا على طريقة تنظيم الإنتاج، والمؤسسات المطلوبة للتشغيل والصيانة، والتسويق، والتمويل، والمدخلات الأخرى. ويتمثل جزء أساسي من هذا الانتقال في زيادة التشديد على تطوير المؤسسات التي تعمل لصالح الفقراء والتي ستمكن الفقراء من مساعدة أنفسهم بأنفسهم وكفالة التشغيل والصيانة والاستدامة المالية.

2-69 لم تحقق استثمارات الصندوق نجاحا كبيرا في تعزيز رأس المال الاجتماعي أو إنشاء مؤسسات جديدة ومستدامة. وتأتي استنتاجات الدراسات القطرية للتقييم الخارجي المستقل انعكاسا لاستنتاجات التقييم الذي قام بإجرائه مكتب التقييم. وفي الحالات التي تعزز فيها المشروعات المدعومة من الصندوق المؤسسات المحلية القائمة، يكون الأثر إيجابيا. ومن الناحية السلبية، لا تمثل المؤسسات القائمة في جميع الحالات الفئات أو النساء الأشد فقرا. ولكن يبدو أن إنشاء مؤسسات جديدة يثير صعوبات أكبر⁸⁵. فالمؤسسات لا تكون مستدامة ما لم يتكون لدى السكان إحساس بالثقة المتبادلة. وإذا كان رأس المال

⁸⁵ توصل تقرير تقييم البرنامج القطري لإندونيسيا (2004) الصادر عن مكتب التصميم إلى نتائج مماثلة.

الاجتماعي صغيراً، فسوف تتهار المؤسسات، وهذا ما حدا بالتقييم الخارجي المستقل إلى إصدار تقدير شامل يكشف عن قدر أكبر من قصور الأداء عما في التقرير السنوي عن نتائج عمليات الصندوق وأثرها لعام 2003.

2-70 وفي إطار مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات في باكستان، تمثل تنظيم المجموعات القروية والنسائية إنجازاً مهماً في بيئة صعبة كان ينفذ فيها المشروع. على أن جانباً كبيراً من ذلك الإنجاز يتوقف على استمرار مساهمات المشروع من خلال المنظمة غير الحكومية المتعاقد معها من الباطن. وفي مشروع تنمية تربية الأحياء المائية في بنغلاديش، ساند المشروع مبادرات القطاع الخاص لصالح تربية الأحياء المائية القائمة على الأفراد والمجموعات في البرك الخاصة المستأجرة، وكذلك من خلال مجموعات مصايد البحيرات التي تتولى إدارة المسطحات المائية الكبرى في شكل أعمال تعاونية. وواجهت الأمثلة المبكرة لمجموعات مصايد البحيرات مشكلات في ظل هيمنة أصحاب المصلحة من غير الصيادين. وفي باكستان، تكونت مجموعات كثيرة في ظل مشروع مساندة قرى مانسيرا (وهو المشروع السابق لمشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية)، وأما الأثر المستدام للمشروع فهو ضعيف عموماً.

2-71 ويكمن جزء من مشكلة 'المؤسسات الجديدة' في اعتمادها على الدعم المستمر من المشروع لاستمرار بقائها. ويتضح من خلال النهج البديل المطبق في أرمينيا أن هذا الشرط غير ضروري. وقد طبق مشروع الخدمات الزراعية نهجاً مدروساً في الاستثمار في المؤسسات الرئيسية فيما يتعلق بكل عنصر على افتراض أن تلك المنظمات هي التي ستظل متواجدة على الساحة لفترة طويلة بعد توقف المشروع. ولذلك أصبح المصرف التعاوني الزراعي (لتقديم الائتمانات الريفية) ومؤسسة أنيف لتمويل المشروعات الصغيرة) المؤسستين المهمتين الوحيدتين في حياة المستفيدين من المشروع، ولم يعد لمشروع الخدمات الزراعية ولا لوحدة تنسيق المشروع أهمية كبيرة خارج تلك المؤسستين.

2-72 كما يبدو أن استثمارات الصندوق تساند التمكين الأعم بين الفقراء على مستوى التقدير الذاتي الفردي والانخراط الجماعي في عمليات السياسات التي تؤثر على حياتهم. وتشير الأدلة المستمدة من مسح المستفيدين إلى وجود أغلبية صغيرة (59 في المائة) تشعر بثقة أكبر في التحدث بحرية وتأكيد حقوقها نتيجة الاتصال بالمشروعات التي يدعمها الصندوق، ويشعر الكثيرون بثقة أكبر في التفاعل مع المؤسسات العامة.⁸⁶

الاستدامة

2-73 ينظر إلى الاستدامة من خلال زاويتين رئيسيتين. أما الزاوية الأولى فتتمثل فيما إن كان من المؤكد (أو المرجح) أن يستمر تيار الفوائد المحققة من المشروع بعد إقفاله. وأما الزاوية الثانية فتتمثل فيما إذا كان من المرجح استمرار التغييرات المؤسسية التي يفضي إليها المشروع بعد إقفاله.

الجدول 16: استدامة الأثر، والأثر المؤسسي

حجم العينة	لا يذكر	متواضع	كبير	مرتفع	
18	-	39%	61%	-	استدامة الأثر: احتمال استمرار فوائد المشروع بعد إقفاله
10	-	60%	40%	-	المشروعات المتأخرة والمقفلّة فقط
17	6%	53%	35%	6%	استدامة الأثر المؤسسي: احتمال استمرار التغييرات المؤسسية (العامة والخاصة والمدنية) الناجمة عن المشروع بعد إقفاله
9	11%	66%	22%	-	المشروعات المتأخرة والمقفلّة فقط

المصادر: تصنيفات النموذج 5.

⁸⁶ تقرير مكتب التقييم عن تطبيق اللامركزية [الصندوق (2004) تقييم مواضيعي لأداء الصندوق وأثره في بيئة اللامركزية: التجارب المستمدة من أثيوبيا، وتنزانيا وأوغندا/ يحدد مسألتين تساعدان على تطوير استنتاجات التقييم الخارجي المستقل، هما: أولاً، الحاجة إلى المساعدة على تطوير قدرة الهيئات المختارة لتمثيل الشعب؛ وثانياً، أن تخطط المشروعات وتنفذ آليات للمنظمات الحكومية للاستجابة لصوت الشعب.

استدامة الأثر

2-74 **تقدر استدامة الأثر بأنها كبيرة في أقل من ثلثي المشروعات فقط**، وأما إذا اقتصر التحليل على المشروعات العشرة المقفلة تقريباً أو فعلياً، فإن النسبة تنخفض إلى أقل من النصف (الجدول 16). ويتفق ذلك مع النتيجة التي خلص إليها التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003 والتي تتمثل في أن الاستدامة تعتبر كبيرة في 50 في المائة من المشروعات المقفلة، ومتواضعة في النسبة المتبقية البالغة 50 في المائة. ويتوقف تقييم الاستدامة المحتملة جزئياً على وجهات نظر المستفيدين أنفسهم. ولذلك لا يدهشنا الأمل الكبير نسبياً في أن يستمر المشروع في تحقيق نتائجه الصافية أثناء المراحل المبكرة للتنفيذ.⁸⁷ وتتبدد تلك الآمال تماماً في المراحل المتأخرة من التنفيذ. كما يساهم في حدوث ذلك أن مشروعات كثيرة توفر خدمات لأجل مسمى خلال فترة التنفيذ ولكنها لا تعمم ولا تفض إلى مشروعات متابعة.

2-75 وفي مشروع إدارة الموارد الطبيعية (بيرو)، تدعم الاستنتاجات عموماً الفكرة المتمثلة في أن الممارسات الزراعية التي لا تتطلب أي أموال نقدية إضافية أو التي تتطلب القليل منها، ستتمكن على الأرجح من الاستمرار، وأما الوسائل التي تتطلب أموالاً نقدية للاستمرار فسوف تعاني أشد العناء. ومن المتوقع تحقيق مستوى مرتفع من الاستدامة في أبرز الممارسات الذائعة الانتشار، مثل نظم الري، وزراعة المحاصيل الأساسية، والبساتين. وأبدى المجيبون تجاوباً أقل نسبياً بشأن استدامة المنهجيات، مثل استخدام المساعدات التقنية المدفوعة الرسوم، والمنافسات، والمكافآت، والحسابات المصرفية. وفي مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور، تشير ردود المشاركين إلى أنهم يشتركون بضعف في تلك الأنشطة الجديدة على الأجل البعيد. ومن السابق لأوانه تقدير معدلات الإخفاق رغم وجود توقعات إيجابية (يؤكد 87 في المائة من المشاركين أنهم سيواصلون الاشتراك في المشروع). وفي مشروع تنمية السكان الأصليين في بيني (بوليفيا)، يعتقد زهاء 87 في المائة و100 في المائة من المجيبين في المرحلة الأولى والثانية على التوالي أن فوائد المشروع كانت مستدامة. ومن المحتمل استمرار الفوائد المحققة من إصدار صكوك ملكية الأراضي بالنظر إلى جذورها الراسخة في الهياكل العامة في بوليفيا ومن المستبعد إلغاؤها. وفي بنغلاديش، يعتقد 70-90 في المائة من المجيبين أن من المرجح أو من المؤكد استمرار التعاونيات المنشأة في ظل مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق. وفي إطار مشروع تنمية تربية الأحياء المائية، يعتقد 80 في المائة من أعضاء مجموعات تربية الأحياء المائية في البرك ومجموعات التنمية الائتمانية أن مجموعاتهم سوف تستمر، وإن كان المشاركون في مواقع البحيرات أقل تفاؤلاً، ولا يتوقع 66 في المائة من النساء في تلك المواقع استمرار تلك المجموعات. كما يبدو من المرجح أن الفوائد الناجمة عن مشروع الخدمات الزراعية (أرمينيا) ستستمر على الأجل الأطول. وسوف يواصل مشروع الخدمات الزراعية تنفيذ الكثير من التدخلات المنفذة في إطار المشروع الثالث (مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية)، حيث مازال يستخدم الكثير من مخرجات ذلك المشروع (الري والائتمانات الزراعية).

2-76 **ويسود قلق بالغ بشأن الاستدامة بين مشروعات معينة**. وحقق اثنان من المشروعات المقفلة مؤخرًا (مشروع مصايد الأسماك الحرفية في موزامبيق، ومشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات في باكستان أثراً كبيراً على الفقر، رغم الشكوك الكبيرة حول استدامة الفوائد الصافية للمشروعين. وأثيرت بعض التحفظات على مشروع مصايد الأسماك الحرفية، خاصة فيما يتعلق بصيانة الطرق التي أعيد إعمارها. وفي مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات، يسود قلق بالغ بشأن مدى احتمال استمرار الفوائد المحققة من خلال المشروع بعد إقفاله. وسوف تواصل المنظمة غير الحكومية تقديم الخدمات الائتمانية رغم ما يثار من شكوك حول قدرتها على مواصلة تلبية الاحتياجات المجتمعية الأخرى. وإضافة إلى ذلك، تشير التقارير بالفعل إلى الحاجة إلى إجراء عملية إعادة إعمار كبرى للقنوات الفرعية الصغيرة، بسبب انسداده كثير من قنوات الصرف أو إساءة

⁸⁷ تصنف سبعة مشروعات من بين عشرة مشروعات جديدة (70 في المائة) بدرجة كبير من حيث استدامة الأثر، ولم يصنف 20 في المائة من المشروعات.

استخدامها. وفي حالة مصر، حيث تسهل المشروعات التوطين ومواصلة تطوير الأنشطة الاقتصادية في الأراضي الجديدة، يعتقد المستفيدون أنفسهم وأصحاب المصلحة أن من المرجح استمرار الفوائد. ويسود القلق من أنه وبدون استمرار المشروعات في حيز الحكومة، ستتضاءل الخدمات المقدمة إلى المزارعين. وبالنظر إلى قسوة الظروف، من العسير تخيل استدامة بعض المكاسب الكبرى المحققة من المشروعات.

2-77 وأما استدامة الأثر المؤسسي فهي غير مرضية بدرجة كبيرة. ومن بين المشروعات السبعة عشر التي جرى تقديرها، يصنف 59 في المائة بتقدير متواضع أو أقل.⁸⁸ ومن بين المشروعات التسعة التي كانت في مراحل التنفيذ الأخيرة أو التي أفلتت، يقدر 77 في المائة بتقدير متواضع أو أقل. ومن شأن هذا الاستنتاج أن يضخم النتيجة المتعلقة بأثر المشروعات على رأس المال والتنظيم الاجتماعي ويؤكد التحديات التي يواجهها الصندوق (والمؤسسات الأخرى) في تطوير المؤسسات المستدامة المواتية للفقراء، خاصة في السياقات السياسية والمؤسسية الصعبة.

النقاط الرئيسية:

- احتمال استمرار فوائد المشروعات بعد إقفاله هو احتمال متواضع إجمالاً، خاصة إذا أخذنا في الحسبان المشروعات المتأخرة أو المقفلة.
- بينما أوجدت التدخلات عموماً مؤسسات جديدة، فإن استمرار بقاء تلك المؤسسات يقوضه ضعف الاهتمام بقضايا الاستدامة.
- ينبغي زيادة التركيز على استراتيجيات الخروج الواقعية، وتقديم الدعم الأطول أجلاً إلى المؤسسات، وتجهيز المشروعات استناداً إلى الهياكل المؤسسية القائمة.

الابتكار والتكرار

2-78 يعتبر الابتكار مسألة أساسية لتنفيذ المهمة المنوطة بالصندوق.⁸⁹ وتعزز القدرة على زيادة الابتكارات الناجحة والقابلة للتكرار من القيمة المضافة للصندوق وتؤثر تأثيراً مباشراً على الفقر.

2-79 ويعرّف الصندوق الابتكار تعريفاً عريضاً. وبرغم أن الصندوق يتطلع إلى أن يكون منظمة ابتكارية، تشير الدلائل إلى غير ذلك. وتشير عينة العمليات التي استخدمها التقييم الخارجي المستقل بوضوح إلى أنه بينما لا يوجد سوى عدد قليل من المشروعات التي اتسمت بالطابع الابتكاري الواضح (مع وجود مشروعات أخرى تتضمن عناصر ابتكارية) فإن هناك عدداً كبيراً آخر منها لا يتمتع بهذا الطابع. كذلك فإن إسهام الصندوق في الاستيعاب والتعلم والترويج والتكرار في مجال الابتكار يبدو غير منهجي وغير كافٍ على ضوء مهمته المؤسسية.

2-80 ويمكن تعريف الابتكار من حيث العناصر الجديدة أو المختلفة في سياق قطري معين (نوع جديد من منظمات التمويل الصغير، أو تكنولوجيا زراعية جديدة) أو ما هو جديد ومختلف على مستوى المجتمع المحلي أو القرية (وهو ما يشير في الأغلب الأعم إلى نقل التكنولوجيا). وفي إطار التعريف الثاني، يعتبر 55 في المائة من مشروعات العينة مبتكراً لأن تلك المشروعات تهتم أساساً بنقل المعارف القائمة بشأن التكنولوجيات وطرق العمل إلى المجتمعات المحلية التي ليس لها سابق

⁸⁸ لم تصنف ثلاثة مشروعات من بين 20 مشروعاً من حيث "استدامة الأثر المؤسسي"، وهذه المشروعات هي مشروع خدمات التسويق الزراعي في تنزانيا؛ ومشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية في باكستان؛ ومشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق في بنغلاديش.

⁸⁹ ينص التجديد الخامس لموارد الصندوق على أهداف واضحة لتعزيز دور الصندوق "كمصدر رئيسي للمعرفة بشأن استئصال الفقر الريفي"، وتحديدًا: (i) تعزيز مشاركته في حوار السياسات وتحليلها؛ (ii) تطبيق نهج أكثر تنظيماً في توثيق وتقييم الابتكارات الميدانية؛ (iii) تسريع الجهود نحو بناء الشراكات الاستراتيجية. (التقرير المكتبي، الفقرة 3-20).

معرفة بتلك التكنولوجيات أو الطرق (الجدول 16). وأما على النطاق الأوسع، لا يعتبر من قبيل المشروعات المبتكرة إلا 25 في المائة من مشروعات العينة. ويؤيد هذا الاستنتاج تقرير مكتب التقييم بشأن تقييم الابتكار لعام 2001 والذي جاء فيه أن "غالبية ابتكارات الصندوق ليست في حقيقة الأمر ابتكارات 'جديدة'، رغم أنها قد تكون جديدة بالنسبة لمنطقة المشروع المعني".

الجدول 17: تقدير الابتكار

حجم العينة	% لا يذكر	% متواضع	% كبير	% مرتفع	
20	45	30	10	15	الابتكار على المستوى الوطني
20	10	35	40	15	الابتكار على المستوى المحلي

المصدر: تقديرات التقييم الخارجي المستقل استناداً إلى الأدلة المستمدة من وثائق العمل القطرية.

81-2 على أن الكثيرين يعتقدون أن الميزة النسبية للصندوق ليست مجرد كونه في طليعة التنمية، ولكن قوة الصندوق تكمن في ترويج وتطبيق تلك الابتكارات. ويمكن النظر إلى ذلك من حيث ثلاثة مستويات عريضة للابتكار: (i) استحداث تكنولوجيات أو نهج جديدة للتنمية؛ (ii) ترويج الأفكار وطرق العمل الجديدة؛ (iii) نشر التكنولوجيات والنهج المختبرة إلى مناطق جديدة.

82-2 ويبرز البرنامج القطري لبيرو كمثال متميز للممارسة الابتكارية من بين مشروعات العينة. وتعتبر مجموعة من أربعة مشروعات في بيرو (بما في ذلك مشروع إدارة الموارد الطبيعية ومشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور) ابتكارية بدرجة كبيرة، وهو ما يؤيده التقييم المواضيعي الذي أجراه مكتب التقييم في عام 2002 للبرمجة الابتكارية في الصندوق. وحدد التقييم الخارجي المستقل زهاء ثلاثة عشر 'ابتكاراً' في برنامج بيرو.

83-2 وهناك أيضاً أمثلة تدل على دور الصندوق في ترويج طرق العمل الجديدة. ففي موزامبيق، يعتبر مشروع مصائد الأسماك الحرفية مشروعاً ابتكارياً إلى حد ما على الرغم من أن مكوناته المحددة ليست هي المبتكرة، وإنما نهجه المتكامل في التعامل مع التنمية الريفية. ويشمل برنامج المشروعات الريفية الصغيرة في بوركينا فاسو بعض الابتكارات من خلال الجمع بين التدريب التقني والتوعية بالأسواق. ويشمل مشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية (مصر) العديد من المبادرات الصغيرة المبتكرة (مثل استخدام المحاصيل العضوية من أجل الوصول إلى الأسواق الأوروبية). وفي باكستان، اضطر فريق إدارة مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات إلى ارتجال حلول مبتكرة لمشكلة إعادة تحويل مجرى المياه التي أثارَت تحديات بالغة التعقيد.

84-2 ولكن الأدلة الشاملة المستمدة من مشروعات العينة لا تكشف إلا عن القليل مما يميز عمل الصندوق عن غيره من الوكالات الإنمائية. ويركز الصندوق جانباً كبيراً من جهوده في مجال التنمية على جلب التكنولوجيات والأساليب الجديدة إلى الأفراد والمجتمعات المحلية. والواقع أنه على الرغم من أن بعض الممارسات جديدة على مواقع وقرى معينة، فإن الممارسات في حد ذاتها ليست في كثير من الأحيان مبتكرة بشكل خاص، مثل المشروعات المنفذة في غينيا وبوركينا فاسو وبنغلاديش وباكستان.

85-2 ويمكن في بعض السياقات القطرية أن توصف معظم مبادرات التنمية بأنها 'مبتكرة'. وتشمل أمثلة العينة المستوطنين في مصر، وسياق ما بعد الحقبة السوفيتية في أرمينيا، وحالة ما بعد النزاع في موزامبيق.

86-2 وعلى الرغم من وجود بضعة مشروعات تتسم بطابع ابتكاري واضح، بالإضافة إلى مشروعات أخرى تتضمن عناصر ابتكارية وتروج لها، فإن إسهام الصندوق في استحداث الابتكارات وترويجها وتعلم الدروس المستفادة منها غير منهجي. ويؤيد تقرير مكتب التقييم عن الابتكار (الفقرة 13) هذا الرأي: "والنهج الحالي للابتكار هو الابتكار الفردي،

واللامركزي، وغير المنهجي، وهو يتحدد بالعوامل الفردية وبالصدفة بدلا من عملية محددة بصورة جيدة ومرتبطة بصورة مقبولة. وفي حين الابتكارات يجرى إعدادها، فإن هذا النمط من الابتكار المجزأ والمؤقت لا يفي بالاستخدام الجيد لموارد الصندوق". وينبغي أن يكون لإدارة المعرفة دور رئيسي في تعلم الابتكار وترويجه، وهو ما اعتبره تقييم الابتكار الذي أجراه مكتب التقييم جانبا لم يتم تسخير كامل إمكاناته.⁹⁰ ولا يخلو أي نهج يتسم بقدر أكبر من المنهجية من سمات أساسية معينة. أولا، إقامة اتصال مع نظام إدارة المعرفة لتحديد ونشر الدروس المستفادة من الصندوق والمصادر الأخرى. وثانيا، الاعتراف بالابتكار في تصاميم المشروعات وذلك بأن يكون الهدف من تلك التصاميم بالإضافة إلى ترتيبات المرونة ذات الصلة، هو المجازفة والتقييم. وثالثا، تحديد الشركاء المحتملين لتوسيع الابتكارات في بداية تنفيذ المشروع، وذلك لتعزيز الإحساس بالملكية وتقاسم المعرفة.

2-87 وشرع الصندوق في مبادرة جديدة لتعميم الابتكار، وعُرضت على المجلس التنفيذي في ديسمبر/ كانون الأول 2004 وثيقة أساسية عن تلك المبادرة. ويقر النهج المتبع في تلك المبادرة بأن التغييرات في الثقافة واكتساب المعرفة عناصر ضرورية للنجاح. ويرحب التقييم الخارجي المستقل بمشروع الوثيقة التي يبدو أنها تعترف بالكثير من القضايا الأساسية المحددة في هذا التقييم. وكان يمكن تعزيز هذا النهج لو تضمن نص الوثيقة روابط أقوى مع المبادرات الأساسية، مثل السياسة الجديدة للموارد البشرية، لبيان كيفية مساندة الابتكار من خلال التغييرات في الموارد البشرية. وسوف يستفيد النهج أيضا من العرض التفصيلي للتغييرات السلوكية المطلوبة لتحقيق المنجزات، ومجموعة من مؤشرات التغيير الموضوعية القابلة للرصد.

ملاحظات ختامية

2-88 تتحاز حافظة مشروعات الصندوق عموما إلى الفقراء، ولكن الشواهد تدل على أن المجموعة الشاملة لاستثمارات الصندوق تنفق على الترابط الاستراتيجي، إذ أن تخصيص الموارد فيما سبق استند إلى تقديرات محدودة للاحتياجات الإقليمية والقطرية، أو التقديرات الآتية لأداء الجهة المقترضة. وقد يتحسن ذلك من خلال تطبيق نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ولكن الصندوق لا يستخدم إلا مجموعة محدودة للغاية من وسائل التدخل في البلدان التي تعاني ضعفا في ظروفها المؤسسية والسياساتية. ويعزز الإطار الاستراتيجي الحالي توسيع عناصر المشروعات من أجل دعم أهداف التمكين، ولكن ذلك تقابله زيادة في تنوع المهارات المطلوبة لدعم الحافظة.

2-89 ويتفاوت أثر مشروعات الصندوق، شأنه في ذلك شأن معظم المنظمات الإنمائية، ولكن أقل من نصف المشروعات بقليل يقصر عن تحقيق المستويات المتوقعة للأثر على الفقر، ولذلك لا بد من رفع مستوى الأداء. وتشير العينة إلى العديد من الدروس الأساسية المرتبطة بتحقيق أثر أكبر بشكل إجمالي:

- نهج قوى مدفوع بقوى الطلب لتصميم المشروعات وإدارتها بما يتفق في بعض الأحيان مع طلبات المجتمع المحلي؛
- مواءمة التصميم بشكل يسمح له بالوصول إلى الفئات الأشد فقرا؛
- القوة الحافزة لمدير البرنامج القطري إلى جانب مجموعة مستقرة من الاستشاريين والمعاونين المحليين؛
- الدعم الذي يقدمه الصندوق عن كثب أثناء التنفيذ؛
- بيانات الأثر الموثوقة لدعم أدلة النجاح/الفشل والاستفادة منها في التدخلات المقبلة؛

⁹⁰ يسلط أيضا تقييم البرنامج القطري لإنдонيسيا الذي قام بإجرائه مكتب التقييم الضوء على ما يلي: يجب على الصندوق أن يكون أكثر تجاوبا وأكثر ابتكارا حتى يكون في طليعة التنمية الريفية وبحقق مهمته المنوطة به بفعالية... ومن شأن التحليل الأقوى للتكنولوجيات المعروفة أثناء تصميم المشروعات والتعلم الحاسم من خبرة الصندوق الخاصة (المكتوبة والشفهية) أن يعزز كثيرا نهج الصندوق، وأداء برامجه ومصداقيته مع شركاء التنمية.

- إضافة التدخلات في مجالي الصحة والتعليم، عند الاقتضاء، لاسيما إمدادات مياه الشرب التي تتولى زمامها المجتمعات المحلية؛
- الاستفادة من الهياكل المؤسسية القائمة، حيثما أمكن استخدامها بشكل فعال في تعزيز أهداف المشروعات؛
- التخطيط من أجل تحقيق الاستدامة.

90-2 وتؤكد الدروس المستفادة من المشروعات التي لم تحقق تفوقاً في الأداء أهمية عوامل النجاح التالية:

- تبدأ المشكلات بسوء تصميم المشروعات، خاصة ضعف التحليل المؤسسي لقدرات التنفيذ على وجه الخصوص، وهو ما يفضي إلى عدم فعالية ترتيبات إدارة المشروع، وعدم مراعاة الاستدامة أثناء التصميم، خاصة فيما يتعلق بتعزيز المؤسسات الجديدة؛ والافتقار إلى الوضوح في المؤشرات والأهداف لرصد الأداء؛
- لا يواكب التحليل الاقتصادي للتكاليف والفوائد طبيعة تصاميم المشروعات، وقلة استخدام التحليلات اللاحقة للتعلم من الأداء الفعلي؛
- يقصر الاستهداف عن بلوغ الطموحات المحددة في وثائق تصميم المشروعات، ويؤكد وجود فراغ سياسي في الصندوق لتقديم إرشادات وإجراءات بشأن الآليات الفعالة؛
- كما أن الاستهداف، شأنه شأن قضايا التنفيذ الأخرى، مسألة مهمة نسبياً أثناء التنفيذ نتيجة تعامل الصندوق مع المشروعات عن بعد في بعض البلدان، والعمل من خلال مؤسسة متعاونة يتم التعاقد معها للإشراف على المشروع. وتعالج المشكلات التقنية ببطء، وهو ما يفضي في كثير من الأحيان إلى تأخير تحقيق التغيير حتى مرحلة منتصف المدة. ويتعارض هذا التواني مع النهج التقييمي القائم على التعلم والمرونة في إدارة المشروعات المبتكرة؛
- كانت وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية بطيئة في تحقيق التحول المنشود إلى البرامج القطرية، ولم يتجسد بعد تأثير السياسات سواء على المستوى القطري أو الدولي.

91-2 ويتعذر إجراء مقارنات سليمة مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى بسبب التفاوت في المصطلحات والتعاريف والممارسات التشغيلية. ولكن على ضوء أفضل البيانات المتاحة، يقل أداء الصندوق عن مستوى أداء المؤسسات المالية الدولية المماثلة فيما يتعلق بالتدابير المتخذة بشأن المشروعات المعرضة للمخاطر، والوقت المنقضي حتى نفاذ مفعول المشروع، ونوعية الإشراف.

92-2 ويكشف تحليل الحافطة، وأداء المشروعات، وأثر المشروعات، عن العوامل التي ساعدت على تحقيق الأثر والحالات التي قد يفضي فيها تحسين الأداء إلى النجاح. وحدد التقييم الكثير من تلك القضايا، مثل الاستراتيجية القطرية، وتصاميم المشروعات، والاستهداف، والتحليل الاقتصادي، والاستدامة، وعمليات دعم التنفيذ والإشراف عليه، بأنها لا تخرج عن نطاق الإجراءات والإدارة التشغيلية في الصندوق. وسوف نتناول في الفصل 3 الطرق التي ينتهجها الصندوق لمعالجة تلك القضايا وما تتطوي عليه من آثار على تحسين أداء الصندوق.

الفصل 3- العمليات المؤسسية: أداء الإدارة

3-1 حتى يمكن فهم أسباب تفاوت الأداء الإنمائي على النحو الوارد شرحه في الفصل الثاني، فحص التقييم الخارجي المستقل السبل التي استخدمها الصندوق في تقديم القروض والمنح. واستعرض التقرير الاستهلاكي العمليات المؤسسية واستخدم أسلوب عرض مواضيعي ليكون الأساس الذي قام عليه تحديد العمليات التي ستخضع للدراسة في إطار هذا التقييم (الشكل الأول من التقرير الاستهلاكي، صفحة 19). وتم تحديد ثلاث عمليات عريضة هي: وضع السياسات، تطوير الاستراتيجية، وعمليات دورة المشروعات في تقديم القروض والمنح⁹¹. وتدعم هذه العمليات بمهام مؤسسية مثل إدارة الموارد البشرية والتنظيم والإدارة المالية. ويطلق أحيانا على الطرق المستخدمة في تنفيذ هذه العمليات بأنها نموذج أعمال الصندوق، وهذه العبارة مستخدمة بهذا المعنى في الفصل الحالي.

3-2 طور الصندوق نموذج أعمال فعال لتحويل الموارد من خلال مشروعات موجهة⁹². وكان النهج الأصلي يقوم على حصر التركيز على إنتاج الأغذية والتغذية وتوجيه ذلك إلى أشد المجموعات فقرا بالدرجة الأولى. وبعد مضي الفترة الأولية عندما كان الصندوق لا يمول إلا المشروعات التي تحددها وتصممها جهات أخرى، أخذ الصندوق يقود طريقة عمل تقوم على أساس الدورة الكلاسيكية للمشروعات، أي تمويل القروض والمنح لمشروعات استثمارية قائمة بذاتها لزيادة إنتاج الأغذية وتحسين التغذية من أجل فقراء الريف في مواقع محددة. ويمكن أن يطلق على هذا النموذج أنه "مشروع إنتاجي في منطقة محصورة" وهو يشبه من عدة وجوه أسلوب العمل المتبع وقتها في مؤسسات مالية دولية أخرى، وإن كانت هذه المؤسسات لا تستهدف أشد الناس فقرا.

3-3 أجري تحليل تفصيلي للأوضاع القطرية في إطار بعثات التحديد العام التي أوفدت لتحديد مشروعات قائمة بذاتها. وتولى مراقبو المشروعات (مديرو البرامج القطرية حاليا) أمر الصلات بين الصندوق والبلدان بالتعاون الوثيق مع إحدى الدوائر الحكومية مثل وزارة الزراعة عادة. وقام بعمليات الصياغة فرق من الخبراء الاستشاريين أو بالتعاون من الباطن مع وكالات معينة مثل منظمة الأغذية والزراعة. وفي بعض الحالات اشترك الصندوق في تمويل مشروعات حددتها جهات مانحة أخرى، أو اشترك الصندوق في بعثات تحديد مشتركة. وتولت وحدات إدارة المشروعات المؤلفة في معظمها من الموظفين الحكوميين عمليات التنفيذ. بينما تولت المؤسسات المتعاونة مهام الإشراف. وكان من أهم أسس هذا النهج ترك حرية العمل لمديري البرامج القطرية الذين تولوا إدارة علاقات الصندوق بالبلدان المعنية بجانب تحديد المشروعات والتصميم التقني وتنظيم العلاقات مع الحكومات والمؤسسات المتعاونة أثناء تنفيذ المشروعات. وقد وصف التقرير الخارجي المستقل مدير البرنامج القطري بأنه "وكيل حر".

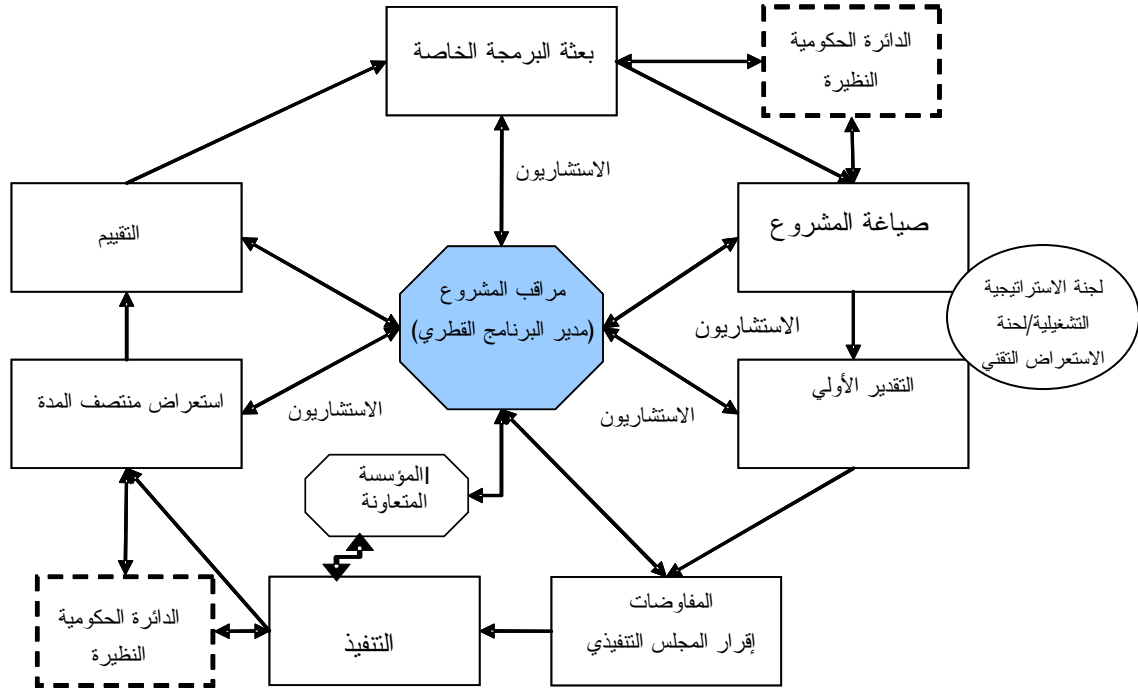
3-4 يعرض الشكل 8 شرحا مبسطا لنموذج الأعمال الشامل قبل إجراء أول عملية لتطوير أسلوب العمل، على النحو الذي فسره التقييم الخارجي المستقل. والسمات الرئيسية لهذا النموذج هي أنه يمثل، في المقام الأول، وسيلة لإدارة دورة المشروعات. وقام مراقب المشروع (مدير البرنامج القطري حاليا) بدور محوري في توجيه العملية وإدارة العمل بالاستعانة بالخبراء الاستشاريين والمؤسسات المتعاونة.

⁹¹ استخدم التقييم الخارجي المستقل عبارة "أعمال" لتعني سلسلة من الأنشطة التي تستخدم مدخلات ومخرجات محددة وتسهم في تحقيق الهدف العام. أما المهام المعقدة مثل التصميم والإشراف على المشروعات فهي مجموعة من العمليات الفرعية العديدة.

⁹² نموذج الأعمال، يشرح كيف تتولى المنظمة تحديد نواتجها وكيف تختار عملاءها، وكيف تروج وتسوق منتجاتها وخدماتها، وكيف تتصرف في مواردها. ولا يوجد اتفاق ثابت بشأن كيفية شرح النموذج، حيث يمكن وصفه بأنه مجموعة من العمليات أو بلغة أكثر بساطة، نهج الطعم والصنارة، فطابعات الكمبيوتر مثلا (طعم رخيص الثمن) وأنبوبة الحبر (صنارة غالية الثمن). وقد استخدم الصندوق عبارتي "نموذج التشغيل" و"حالات العمل" أثناء مرحلة تصميم برنامج تطوير أسلوب العمل.

3-5 توجد جوانب قوة عديدة تدعم هذا النموذج: وهي أنه يعتبر نهجا منخفض التكلفة تجاه الالتزام بالمهمة الأصلية وهي تقديم التمويل التكميلي، وإعطاء درجة كبيرة من المرونة لمديري البرامج القطرية، والاعتماد على المهارات التقنية للخبراء الاستشاريين والوكالات الشريكة. ولكن النظرة إلى الوراء تبين أن هذه الصيغ المنخفضة التكاليف والتباعدية وذات الطابع الفردي لا تصلح للاستجابة للتحديات الجديدة.

الشكل 8 : نموذج الأعمال الأصلي (المبسط)



3-6 تغيرت بيئة عمل المنظمات الإنمائية على المستوى القطري. أصبح المجال الذي يميز الصندوق عن غيره مزدحما بالجهات الأخرى المانحة للقروض المخصصة للفقير والرفي (وليس للزراعة في حد ذاتها)، وذلك بجانب التوسع في تقديم منح المعونات من الجهات الثنائية والمنظمات غير الحكومية التي تتمتع بإمكانات قوية في مجال المشاركة والتنمية المستندة إلى المجتمع المحلي وتمكين المستهدفين⁹³. وقد تغير التخطيط الإنمائي أيضا تحت تأثيرات عديدة، مثل الاتجاه إلى البرامج أكثر من المشروعات، ووضع خطط قطاعية وطنية، وتنسيق مبادرات الجهات المانحة التي تدور حول برامج وطنية متعددة القطاعات ثم وضعها في إطار استراتيجيات الحد من الفقر. وأصبح ما كان يتمتع به الصندوق من طابع مميز في العمل مع الحكومات ممارسة جيدة عادية لمعظم المنظمات.

3-7 تشكل هذه التحولات الخارجية تحديا لنموذج توجيه الأعمال في الصندوق إذ حولت التركيز بعيدا عن التبادل الثنائي بين الصندوق والحكومات نحو الاهتمام بالعمليات القطرية متعددة الأطراف مع العديد من المشاركين المتنوعين.

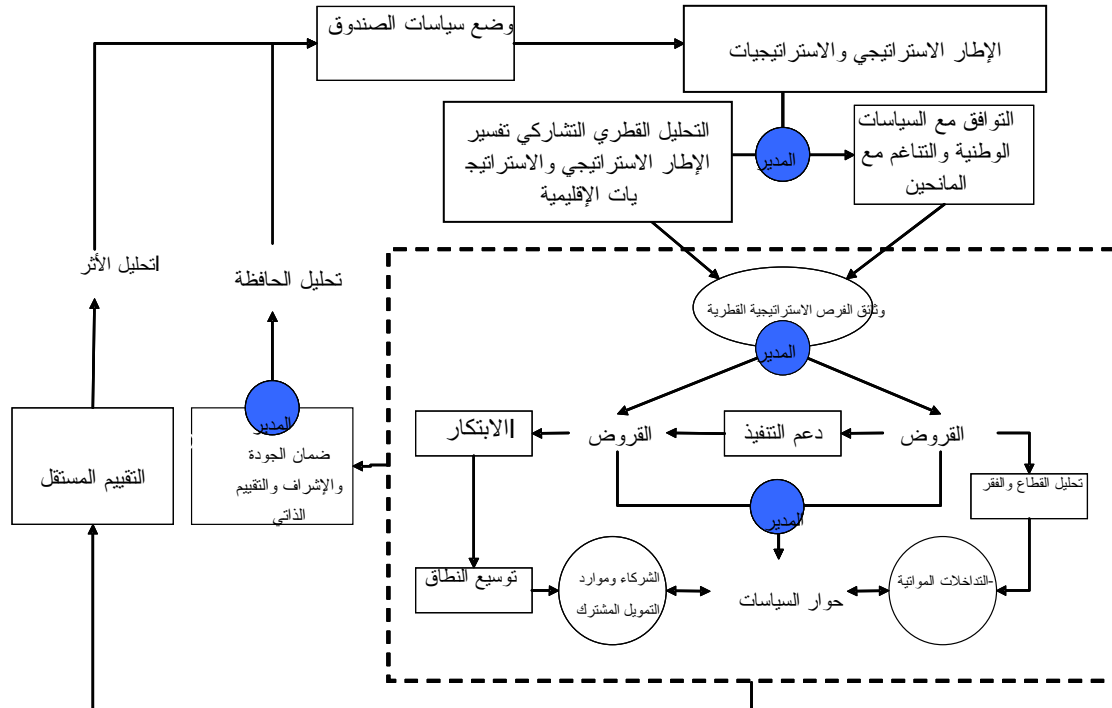
3-8 وفي الوقت ذاته أدت العمليات والاستراتيجية المتغيرة للصندوق إلى إتباع نهج جديدة. إن تحقيق أهداف الصندوق في أن يكون مؤسسة حافزة وقائدة ومؤثرة في السياسات ومشجعة على الابتكار يتطلب توافر المهارات اللازمة لجمع المعلومات وتركيبها والتعلم منها ونشرها والعمل مع الشركاء وتوسيع نطاق الأنشطة. ويعتبر الإطار الاستراتيجي للفترة

⁹³ إشراك عدد أكبر من المنظمات لا يعني بأي شكل من الأشكال زيادة كبيرة في موارد التنمية الريفية.

2006-2002 عملية توسع كبيرة في المهمة الأصلية المنوطة بالصندوق، مما يعني تغيير أسلوب تأدية العمل (المزيد من حوار السياسات والتوجهات المؤسسية) وفي مكونات الاستثمارات (خفض التركيز على الإنتاج الزراعي وزيادته على المنظمات والمشروعات المتوسطة والصغيرة وتمويل القروض الصغرى والوصول إلى الأسواق، ألخ). وكان الدافع وراء كل هذه التطورات توافر دليل واضح على استجابة الإدارة، والمجلس التنفيذي معا إلى هذه البيئة المتغيرة.

3-9 تعني هذه التغيرات التحول إلى نموذج أعمال جديد لوضع "برامج تمكينية للتعلم والتكرار". سوف يستخدم هذا النموذج في وضع برامج لتمويل القروض والمنح الموجهة لتلبية الأولويات المحددة قطريا للحد من الفقر والتي تتضمن عنصرا قويا للتعلم والابتكار والتي يمكن توسيع نطاقها من خلال العمل مع الشركاء. ويبين الشكل 9 تفسير التقييم الخارجي المستقل لعناصر نموذج الأعمال الذي يجمع بين تحولات البيئة الخارجية وتغيرات استراتيجية الصندوق وعملياته. ولا يزال مديرو البرامج القطرية هم المتحكمون في عملهم ولكن لم يعودوا في موقف يسمح بأن ينفردوا بدور محوري واحد. ويظهر دورهم في أماكن عديدة من الشكل التالي بما يتفق والمهام المتميزة التي يقومون بها. وتطلبت هذه المهام درجة عالية من التفاعل مع طائفة أوسع من الدوائر الحكومية ومع جهات مانحة أخرى تعمل في المناطق الريفية على المستويات القطرية، ووضع استراتيجيات قطرية تجمع بين القروض والمنح، وحوار السياسات، ووضع برامج متماسكة لدعم الابتكار، وتوسيع نطاق الأنشطة. وأصبح مدير البرنامج القطري يؤدي مهامًا تزداد تنوعًا مما يتطلب توافر طائفة من المهارات التي تتراوح بين وضع الاستراتيجية وبين تصميم المشروع وحوار السياسات. وكان من نتائج ذلك التوسع في الاعتماد على الخبراء الاستشاريين (لا يظهرون في الشكل التالي تجنبًا للزحام ولكنهم ينشطون في معظم المجالات التي تربط الأسهم بينها في نص الشكل).

الشكل 9 : نموذج أعمال جديد تستجيب للمتطلبات الجديدة من الصندوق



3-10 نفذت خلال الفترة المشمولة بالاستعراض، سلسلة من الإصلاحات والمبادرات التي كان بعضها بطلب من المجلس التنفيذي والعديد منها بدافع من الإدارة لتطوير الصندوق. ويتضمن الجدول 18 قائمة بالعناصر الرئيسية.

الجدول 18 : الأحداث الرئيسية في تطور العمليات التشغيلية منذ 1993

التاريخ	المبادرات وتطور السياسات
1992	التجديد الرابع لموارد الصندوق
أكتوبر/تشرين الأول 1993	تقرير فريق المهام التابع لدائرة إدارة البرامج والمعني بترشيد دورة المشروعات وارتفاع تكلفة تجهيز المشروعات إلى 575 359 دولارا أمريكيا في الفترة 1990-1992
يناير/كانون الثاني 1994	<ul style="list-style-type: none"> خفض عدد مراحل تصميم المشروعات من 5 إلى 3، وبدء استخدام اعتماد تجهيز المشروعات؛ وطرح اقتراح بخفض تكاليف تجهيز المشروعات إلى 450 000 دولار أمريكي الإعلان عن الإجراءات التشغيلية الجديدة: وثائق الاستهلاك تحل محل بعثات التحديد العام إنشاء فريق تجهيز المشروعات الذي يضم مدير البرنامج القطري، وشعبة المشورة التقنية، ومكتب التقييم مع انضمام دائرة المالية والإدارة ومكتب المستشار العام في مرحلة التقدير اشتراك المستفيدين في أعمال الصياغة مما أدى إلى إنشاء مجموعات الموارد القطرية في بعض البلدان بدء عمل لجنة الاستعراض التقني مع إعداد مذكرة بعد مرحلة التقدير الأولى تشير إلى الالتزام بالإجراءات إجراء تقدير أولي لتأكيد دعم التنفيذ
يونيو/حزيران 1995	<ul style="list-style-type: none"> تقرير الفريق العامل المعني بتطوير دورة المشروعات: العمل على خفض التكاليف في الميزانية ذات النمو الصفري إعداد قائمة بالصعوبات الجارية تشمل أداء فريق تصميم المشروعات وضمان الجودة التقنية ودعم التنفيذ التوصيات تشمل: النظام الجديد لإدارة الحافظة، ووثائق الفرص الاستراتيجية القطرية (كان التصور الأصلي أن تكون ورقة استراتيجية بتكلفة صغيرة قدرها 20 000 دولار أمريكي ولكنها استخدمت عمليا لتحديد ذخيرة المشروعات)؛ وتعزيز مهمة فريق الاستعراض التقني وفريق الموارد القطرية طرح اقتراح بالمضي في خفض تكاليف تجهيز المشروعات من 433 000 دولارا أمريكيا وقتها إلى 315 990 دولارا أمريكيا والإفراج عن المبالغ اللازمة للمرحلة الأولى من دعم التنفيذ (لم توافق الإدارة العليا على الإفراج عن هذا المبلغ)
يوليو/تموز 1995	تطوير دورة المشروعات - المرحلة التجريبية تشمل فريق تصميم المشروعات ولجنة الاستعراض التقني ولجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات
ديسمبر/كانون الأول 1995	تقرير عن تنظيم المعلومات وتقرير الفريق العامل المعني بتطوير أسلوب العمل
ديسمبر/كانون الأول 1997	البرنامج التجريبي للإشراف المباشر (اعتمده مجلس المحافظين)
يناير/كانون الثاني 1998	ترشيد دورة المشروعات المطورة، بما في ذلك الإطار المنطقي لتدريب 45 موظفا
ديسمبر/كانون الأول 1998	تشكيل الفريق المعني بتحقيق الأثر في دورة المشروعات
1998-1999	استمرار الهواجس الداخلية بأن آلية فريق تصميم المشروعات لا تعمل بشكل فعال
يونيو/حزيران 1998	تعليمات دائرة إدارة البرامج: إنشاء فريق تصميم المشروعات كآلية مستمرة من مرحلة الاستهلاك إلى إقرار المجلس التنفيذي
يونيو/حزيران 1999	إنشاء مجموعات مواضيعية تجريبية (موضوعات الإنتاج الحيواني، والتمويل الريفي، وتصميم المشروعات وتنفيذها، والمشروعات الفردية الصغرى)
أواخر التسعينات	اجتماعات لجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات تعتبر تكرارا للجنة الاستعراض التقني مع انخفاض معدل مشاركة الإدارة العليا في اجتماعاتها
2000	التجديد الخامس لموارد الصندوق
	توصيات التقرير الخاص بتحقيق الأثر في دورة المشروعات، تتعلق بدعم قدرة فريق تصميم المشروعات على ممارسة عمله من مرحلة الاستهلاك ثم إقرار المجلس التنفيذي وحتى مرحلة الانتهاء من التنفيذ، بما في ذلك توفير الدراية الخارجية وزيادة الدعم المباشر من الصندوق لعمليات التنفيذ، وإعداد ملف رئيسي على أساس الإطار المنطقي وعقد حلقات عمل استهلاكية عن وضع الأطر المنطقية على أساس تشاركي.
	إتباع نهج جديد للتقييم يؤدي إلى تطوير أسلوب التقييم في مكتب التقييم بحيث تشمل جميع التقييمات الاتفاق عند نقطة الإنجاز/التفاهم عند نقطة الإنجاز وشراكة التعلم الأساسية.
	سياسة التمويل الريفي
	برنامج تطوير أسلوب العمل
	استعراض ثماني عمليات: 1 - الموارد البشرية؛ 2 - الاستراتيجية والتمويل؛ 3 - خدمات الدعم؛ 4 - تكنولوجيا المعلومات؛ 5 - إدارة المعرفة؛ 6 - إدارة الأثر؛ 7 - تطوير المنتج؛ 8 - إدارة الشراكات.
	عرضت البنود 1-5 على المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2000 وأسفر ذلك عن تخصيص ميزانية قدرها 26 مليون دولار أمريكي يتألف من 1 مليون لتصميم العمليات و 15.5 مليون لخمس دراسات حالة عملية أقرها المجلس التنفيذي و 9.5 مليون متاحة لم يحدد بعد مجال استخدامها.

التاريخ	المبادرات وتطور السياسات
2001	الرئيس بوغه يتولى مهام منصبه برنامج تطوير أسلوب العمل يصبح برنامج التغيير الاستراتيجي مكتب التقييم يجري الاستعراض السنوي لنتائج عمليات الصندوق وأثرها
أبريل/نيسان 2001	نشر وثيقة النهج التشاركية لدورة المشروعات الموجهة لتحقيق الأثر بعد إجراء مناقشات داخلية حول تقرير تحقيق الأثر في دورة المشروعات
يونيو/حزيران 2001	إصدار وثيقة تصميم المشروعات والملف الرئيسي
ديسمبر/كانون الأول 2001	تحليل تكاليف تجهيز المشروعات في إطار مخصص اعتماد تمويل تجهيز المشروعات وقدره 335 000 دولاراً أمريكياً
2002	أدوات قرار التمويل الريفي إدارة أثر التنمية الريفية-دليل رصد وتقييم المشروعات
2003	التجديد السادس للموارد
2003	تنقيح وثيقة تصميم المشروعات والملف الرئيسي
	تشكيل ثلاثة فرق مواضيعية (تمايز الجنسين والإدارة المجتمعية للموارد الطبيعية) لجمع المعلومات من اجتماعات فريق تجهيز المشروعات
	مطالبة فرق الإدارة: فريق الإدارة العليا، وفريق إدارة المعلومات، وفريق إدارة دائرة البرنامج بالعمل على تحسين الاتصالات ودعم المهارات والترويج للكفاءة والفعالية
	إقرار المجلس التنفيذي للبرنامج التجريبي للحضور الميداني، ومبادرة دمج الابتكارات وسياسة المشروعات الريفية، وخطة عمل دمج الجنسين للفترة 2003-2006.
	سياسة تمويل المنح
	كتيب عن التغيير والتحليل المؤسسي والتنظيمي المواتي للفقراء
	أصبح مكتب التقييم مستقلاً عن الإدارة، والمجلس التنفيذي يعتمد سياسة الصندوق في مجال التقييم
2004، مستمر	إقرار المجلس التنفيذي لسياسة الموارد البشرية
	المناقشات جارية للاستعاضة عن مرحلة إقرار لجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات بتقديرات تصميم المشروعات وإرسالها على أجزاء لبحثها في اجتماعات منتدى السياسات الذي يعقده رئيس الصندوق
	أول منتدى لمديري البرامج القطرية يعقد في أبريل/نيسان
	توسيع نطاق نهج المجموعات المواضيعية/التعلم من خلال مذكرات التعلم التي تشمل 18 موضوعاً
	وضع الاقتراحات التفصيلية لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء ونظام قياس النتائج والأثر

المصدر: الجدول 6 من تقرير الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل

3-11 إن حجم القضايا واستمرارية التغيير شاهدان على التسليم الأساسي بالحاجة إلى تحسين الأداء. وقد خلص تحليل الاستعراض المكتبي إلى أن الإصلاحات التي شملت عدداً من المجالات، مثل نظام المعرفة، ووضع الاستراتيجيات، وإدارة دورة المشروعات، وضمان النوعية، والإشراف، وإطار السياسات، لم تتجح بعد في تحسين أداء الصندوق والوصول به إلى المستوى الذي تشده هذه المبادرات⁹⁴. ويعرض هذا الفصل الوضع الراهن والمتغيرات والمبادرات الرئيسية المتعلقة بعمليات المؤسسة ويشرح أسباب عدم وصول أداء الصندوق إلى مستوى التوقعات.

3-12 لمساعدة القارئ على معرفة الفرق بين الصندوق والمؤسسات المالية الدولية يعرض الجدول 19 بعض الإحصاءات المقارنة عن الموظفين والتكاليف الإدارية. ونتيجة للاختلاف بين سبل تصنيف الموظفين وأسلوب عرض المعلومات ينبغي تفسير هذه البيانات كمقارنات عريضة.

⁹⁴ الفقرة 5-12 إلى 5-42 من تقرير الاستعراض المكتبي

الجدول 19: مقارنة النفقات الإدارية والموارد البشرية بين المؤسسات المالية الدولية

مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	مصرف التنمية الآسيوي	مصرف التنمية الأفريقي ⁹⁵	البنك الدولي		البنك الدولي للإتشاء والتعمير	البنك الدولي للمؤسسة الدولية للتنمية	البنك الدولي للصندوق	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية
			المؤسسة الدولية للتنمية	البنك الدولي للإتشاء والتعمير				
مصرفات عامة :								
372.5	252.6	220		882	42.3	882	42.3	نققات إدارية (5 مليون دولار أمريكي) ⁹⁶ النسبةئوية من مجموع البرنامج ⁹⁷
%5.1	%3.8	%7.4		%7.3	%8.8			
الموارد البشرية								
1 396	836	620			202		202	عدد الموظفين الفنيين ⁹⁸
516	1 119	404			264		264	عدد الموظفين الإداريين ⁹⁹
لا يوجد	356	4			لا يوجد		لا يوجد	عدد الموظفين الآخرين ¹⁰⁰
1 912	2 311	1 028		8 800	466		466	المجموع ¹⁰¹
%73	%36	%60			%43			نسبة الموظفين الفنيين
%27	%48	%39			%57			نسبة الموظفين الإداريين ¹⁰²
تنوع الموظفين								
					298		298	عدد الوظائف
				%52	%64			النسبة لمجموع الموظفين ¹⁰³
531	241				83		83	عدد الوظائف الفنية ¹⁰⁴
%38	%29	%25		%24	%18			النسبة لمجموع الموظفين ¹⁰⁵
الحضور الميداني								
28	24	7		100				عدد المكاتب القطرية ¹⁰⁶
540	362			3,000	16		16	عدد موظفي المكاتب الميدانية ¹⁰⁷
%28	%16			%30	%3			النسبة لمجموع الموظفين ¹⁰⁸

تقوم الأرقام على أساس التقرير السنوي لعام 2003 بالنسبة للبنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية والتقرير السنوي لعام 2002 بالنسبة لمصرف التنمية الأفريقي، ما لم ينص على خلاف ذلك.

95 أرقام مجموعة مصرف التنمية الأفريقي.

96 النفقات الإدارية (5 مليون دولار). مجموع النفقات الإدارية لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية قبل سداد مبالغ الإدارة وإضافات الزيادات الرأسمالية: المصادر: البنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي (الموقع الإلكتروني)، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والتقرير السنوي للصندوق لعام 2002.

97 النسبةئوية من مجموع البرنامج (النفقات الإدارية). تحتسب على أساس النفقات الإدارية مقسومة على (مجموع برنامج القروض والمنح زائد النفقات الإدارية).

98 عدد الموظفين الفنيين. أخذت أرقام الصندوق من الجدول 2 من تقرير التقييم الخارجي للموارد البشرية: المصادر: مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية والموقع الإلكتروني.

99 عدد الموظفين الإداريين. صنفت بالنسبة للصندوق تحت فئة الخدمات العامة وبالنسبة لمصرف التنمية الآسيوي تحت بند "موظفو الخدمات العامة" ويشمل 13 موظفا في أجازات خاصة بدون أجر (المصرف 2004) المصادر: مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية (الموقع الإلكتروني).

100 عدد الموظفين "الآخرين" يصنفهم مصرف التنمية الآسيوي في فئة "الموظفين الوطنيين" المصادر: مصرف التنمية الآسيوي.

101 مجموع عدد الموظفين. المصادر: البنك الدولي، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، (الموقع الإلكتروني).

102 نسبة الموظفين الإداريين. احتسبت جميع الأرقام على أساس الأرقام الواردة في التقارير السنوية والمنشورة في الموقع الإلكتروني (مصرف التنمية للبلدان الأمريكية فقط)، باستثناء البنك الدولي. المصدر: البنك الدولي.

103 النسبة لمجموع الموظفين (النساء). المصدر: البنك الدولي.

104 عدد الوظائف الفنية. المصدر: مصرف التنمية للبلدان الأمريكية.

105 النسبة لمجموع الموظفين (الموظفات الفنيات). البنك الدولي، ومصرف التنمية الآسيوي، ترد النسب في التقارير السنوية وفيما يتعلق بمصرف التنمية الأفريقي تشير الأرقام إلى أن 25 في المائة من الوظائف تخصص للإناث من الفئة الفنية وليس إلى العدد المعين فعلا منهن. واحتسبت أرقام مصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية على أساس الأرقام الفعلية الواردة في التقارير السنوية. المصادر: البنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي.

106 عدد المكاتب القطرية. تشمل أرقام مصرف التنمية الآسيوي، البعثات القيمة (16) والبعثات الإقليمية (1)، والمكاتب القطرية (1)، ومكاتب التمثيل (3) ومكتب خاص (1) وبعثات ممتدة (2). المصادر: البنك الدولي والموقع الإلكتروني لمصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية.

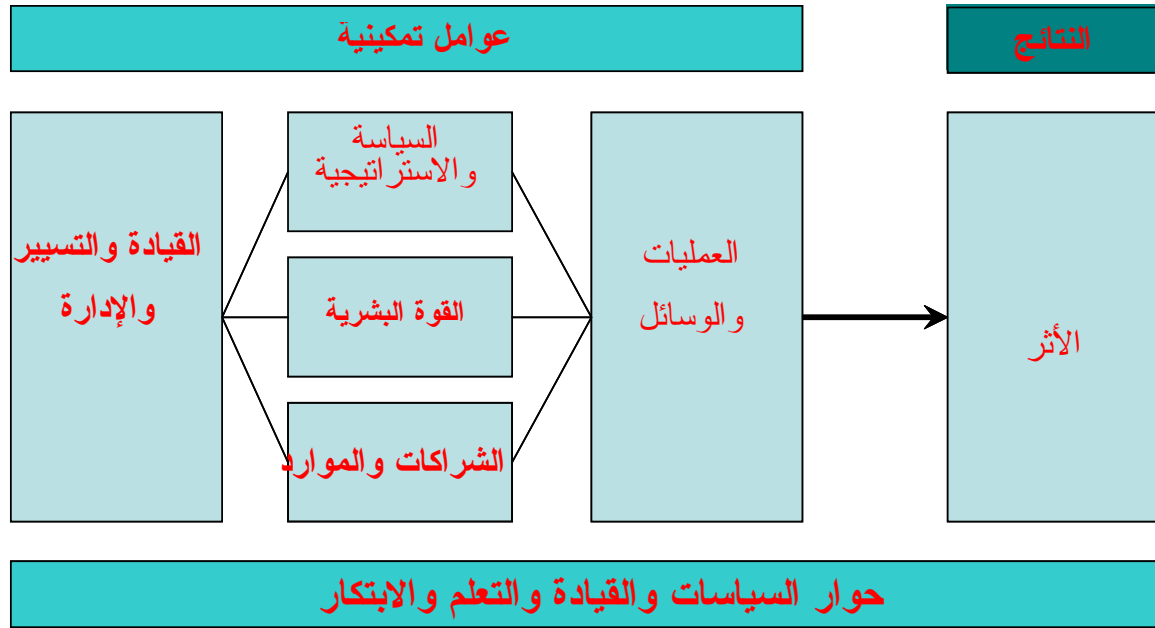
107 عدد موظفي المكاتب الميدانية. الصندوق 15 موظف اتصال ومدير برنامج قطري واحد، وأرقام البنك الدولي تقريبية. وبالنسبة لمصرف التنمية الآسيوي يعد هذا الرقم محصلة الأرقام الواردة في التقرير السنوي. وتشمل 69 موظفا فنيا و293 موظفا محليا. المصادر: الموقع الإلكتروني للبنك الدولي، ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية.

108 النسبةئوية من مجموع الموظفين (في المكاتب الميدانية) احتسبت جميع الأرقام، فيما عدا البنك الدولي، حسب النسب الواردة في التقرير السنوي. المصدر: البنك الدولي.

إطار تقدير كيف استمدت نتائج الصندوق من أدائه المؤسسي

3-13 يبين الشكل رقم 10 إطار الأداء الذي استخدم في تنظيم المناقشات التي عقدت بشأن العمليات على مستوى المؤسسة. وقد استخدم نموذج بسيط ويحدد دور القيادة في تحديد وحفز السياسات والاستراتيجيات والموارد البشرية والشراكات والموارد الأخرى¹⁰⁹. وتعمل هذه العناصر، من خلال عمليات المؤسسة، على تحقيق الأثر المنشود. وتعتبر نوعية هذه العمليات جانباً محورياً من السؤال الجوهرى الثانى لهذا التقييم وهو هل تستخدم المهارات والموارد فى الصندوق بأفضل طريقة ممكنة فى ضوء الهدف الأول للصندوق المتمثل فى دعم التنمية الريفية ومساعدة البلدان على استئصال الفقر الريفى¹¹⁰؟

الشكل 10: إطار الأداء المؤسسي



3-14 كان الصندوق فى سنواته الأولى يركز عملياته على تجهيز القروض والمنح، مع اتخاذ إجراءات لإدارة عمليات التحديد، والصياغة، والتقدير الأولى، والإقرار، والتنفيذ، والإشراف، والإفقال، والتقييم. ومنذ عام 1994 حلت الاستراتيجيات المؤسسية والإقليمية والقطرية محل بعثات التحديد، وجاء ترسيخ أهداف الصندوق، ليكون منظمة تحفيزية وقائدة ومروجة للتعلم والابتكار لأغراض توسيع النطاق، بعد ذلك بعناصر جديدة أضيفت إلى نموذج الأعمال. ويرد تباعاً فحص عناصر الإطار.

¹⁰⁹ نقل النموذج عن نموذج الامتياز فى المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة، بعد تعديله ليناسب منظمات القطاع العام والتطوعى مع استخدام لغة تناسب الصندوق. وهذا النموذج تبسيط للرسم البيانى المستخدم فى التقرير الاستهلالى (www.quality-foundation.co.uk)

¹¹⁰ اختصاصات فريق التقييم الخارجى المستقل. والسؤال الجوهرى الآخر هو هل الصندوق يركز بشكل مناسب على مهمته فى التنمية الريفية؟

القيادة والتسيير والإدارة¹¹¹

3-15 تماثل ترتيبات التسيير والإدارة ممارسات المؤسسات المشابهة. يتولى إدارة الصندوق رئيس يعمل رئيساً للمجلس التنفيذي ورئيساً تنفيذياً في الوقت نفسه. وهذا الدور يجمع بين المهام ذات النظرة الخارجية المتعلقة بالتوجهات الاستراتيجية والعلاقات الخارجية وبين مهام الإدارة اليومية (مثل رئاسة لجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات). ويساعد الرئيس نائب للرئيس (يتولى حالياً مسؤوليات رئيسية في المساعدة في الإدارة اليومية للصندوق كما ينوب عن الرئيس¹¹² في عمله) وثلاثة مساعدين للرئيس يتولون رئاسة دوائر الشؤون الخارجية، والمالية والإدارة، وإدارة البرامج.

3-16 الهيكل الرئيسي لتسيير الصندوق هو مجلس المحافظين الذي يضم ممثلين عن الدول الأعضاء البالغ عددها 163 عضواً. ويتولى مجلس المحافظين المسؤولية النهائية عن مسائل رئيسية مثل اعتماد الأعضاء الجدد وتعيين رئيس الصندوق واعتماد الميزانية الإدارية واعتماد السياسات العريضة، الخ. ويقوم مجلس المحافظين بدور بارز في مجال السياسات والميزانية، وأما الجوانب الأخرى المتعلقة بالإدارة التنفيذية فيتولاها المجلس التنفيذي الذي يتألف من 18 عضواً و18 عضواً مناوباً ينتخبهم الأعضاء. ويعقد المجلس التنفيذي ثلاث دورات في السنة تستغرق كل منها يومين.

3-17 ثمة ترتيبات أخرى تسهم في جودة التسيير والإدارة. وقد ساعدت السياسة الجديدة المتعلقة بالكشف عن المعلومات في عام 2000 على زيادة المساءلة والشفافية. وتشمل الرقابة الداخلية إعداد المراجعة الداخلية واللجنة الإشرافية، وإن كانت هاتان المهمتان حديثتين نسبياً. وتعتبر السياسة التي طبقت في عام 2003 بإنشاء مكتب مستقل للتقييم وإحداث سياسة جديدة للتقييم إسهاماً إيجابياً في هذا المجال. ولكن توجد أوجه ضعف في تنفيذ هذه الترتيبات. فقد لاحظت لجنة مراجعة الحسابات مشاعر القلق بشأن انخفاض مستوى تنفيذ توصيات المراجعة الداخلية عام 2002 وقد تحسن هذا الوضع بنهاية 2004، بينما تقف اللجنة الإشرافية موقفاً سلبياً من الأساس وتستجيب فقط للدعاءات كما قاومت الإدارة أي تحرك صوب التوسع في مهام لجنة التقييم لتشمل سياسات الصندوق.

الإطار 9: عملية المشاورات الخاصة بتجديد الموارد

أنشأ مجلس المحافظين فريقاً من الدول الأعضاء في الصندوق لتناول عملية تجديد الموارد. وتألف هذا الفريق من 100 عضو من ممثلي القائمين ألف و12 عضواً من ممثلي القائمة جيم (4 من كل قائمة فرعية). ويتولى رئيس الصندوق رئاسة هذا الفريق. وتبدأ العملية الرسمية للمشاورات بعقد اجتماع عام لفريق المشاورات تعرض فيه إدارة الصندوق وثيقة عن الوضع الخاص بمجالات قضايا السياسات الرئيسية للدورة القادمة للمشاورات. ويتولى جميع المشتركين في العملية مناقشة هذه الوثيقة ثم يجتمع الرئيس مع منسقي جميع القوائم بجانب بعض "الأصدقاء"، المدعوين للحضور من أعضاء المجلس التنفيذي وعدد قليل من كبار الموظفين والمدراء لإجراء مشاورات غير رسمية بشأن التوجه العام للتجديد التالي للموارد. وهذه العملية قد تطول وتتم بمراحل عديدة. ومع توصل الفريق إلى توافق في الآراء، يتم إعداد التقرير الذي يبين شروط التجديد القادم للموارد والقرار الذي يحدد آليات التمويل والتصويت اللازمة. وبعد ذلك يرفع التقرير إلى مجلس المحافظين لتمريره.

3-18 كان التجديدان الخامس والسادس للموارد المحرك الرئيسي لتغيير السياسات خلال الفترة المشمولة بالتقييم. أصبحت عملية تجديد الموارد، من الناحية العملية، محركاً رئيسياً لتغيير سياسات الصندوق داخلياً (انظر الإطار 9). وكان التجديد الرابع للموارد، الذي تم في إطار خلفية من تقلص الموارد وإعادة هيكلة كبرى في حقوق الأعضاء في التصويت، أول مناسبة للاشتراك الحقيقي للبلدان الأعضاء في المناقشات الخاصة باستراتيجية الصندوق وسياساته. وكانت عمليات تجديد الموارد

¹¹¹ يستند هذا القسم إلى ورقة منفصلة من التقييم الخارجي المستقل عنوانها "التسيير والإدارة والقضايا المؤسسية"

¹¹² دور نائب الرئيس دور واسع في واقع الأمر.

السابقة تركز حصرا تقريبا على التعهدات المالية. وقد كثف التجديد الخامس للموارد تركيزه في شكل خطة عمل للتجديد الخامس للموارد التي وضعت، لأول مرة، إطارا لرصد الإجراءات الرامية إلى تعزيز عمليات الصندوق التشغيلية. وقد أطلقت خطة العمل بعض المبادرات الداخلية المهمة، تشمل التركيز مجددا على الاستراتيجيات القطرية وخطة العمل المتعلقة بالتميز بين الجنسين، ولكن عملية المشاورات كانت مطولة وأسفرت عن خليط من الإجراءات غير العملية وافترقت إلى التحديد الواضح للأولويات.

3-19 بدأت عملية التجديد السادس للموارد بطريقة أفضل وأكثر انضباطا، ولكن تأخر عرض القضايا من جانب أحد أعضاء القائمة ألف على الأقل ترك إدارة الصندوق ترتد وتواجه جدول أعمال سياساتي جديد، بما في ذلك طرح نطاق تخصيص الموارد على أساس الأداء، وسياسة التقييم الجديدة، ونظام قياس النتائج والأثر، وتنفيذ برنامج تجريبي للحضور الميداني. ويسعى جدول الأعمال الجديد إلى دفع الصندوق لمواكبة المؤسسات الأخرى متعددة الأطراف في وقت تتعرض فيه الجهات المانحة لطلبات متنافسة على مساهماتها، فضلا عن تزايد الضغوط التي تطالب بإظهار النتائج. وقد استجاب الصندوق باقتدار لجدول أعمال التجديد السادس للموارد، ولكن هذه العملية لا تزال تستنفد الكثير من وقت الموظفين والإدارة، وتدل التجربة السابقة على أن الأمر قد يقتضي مضي فترة من توحيد البيانات للتأكد من رؤية أثر أحدث المبادرات قبل التحرك نحو توجهات سياساتية جديدة. وقد طرح التجديد الخامس والسادس للموارد جداول عمل واسعة النطاق للتغيير مع عدم الاهتمام الكافي بتحديد الأولويات والتكاليف. وسوف يشكل ذلك تحديا حاسما للتجديد القادم للموارد، إلى جانب التركيز على الفعالية الإنمائية للصندوق في الأجلين المتوسط والطويل وعلى الطابع الاستراتيجي المميز للصندوق في ظل الظروف المتغيرة للتنمية الدولية.

3-20 يقلل ازدياد جدول الأعمال وعدم تواتر الاجتماعات من كفاءة صنع القرار. تعتبر اجتماعات المجلس التنفيذي أقل كثيرا في عددها وأقصر في مدتها من مجالس المنظمات المثلثة¹¹³. ويزدحم جدول الأعمال بحجم كبير من الوثائق التحريرية التي تقدم غالبا قبل الاجتماعات بوقت قصير، لاسيما النسخ المترجمة. ويتعين على أعضاء المجلس التنفيذي تحديد أولويات القضايا التي يريدون التركيز عليها. ويعتمد بعضهم على مهارات زملائهم في المجالات التقنية، مثل المالية أو مراجعة الحسابات، ويسعى البعض الآخر للحصول على التوجيه من حكوماتهم، ولكن عددا قليلا لديه الموارد التي تسمح لهم بالحصول على المعاونة في استعراض وثائق المجلس.

3-21 يختلف أعضاء المجلس التنفيذي في خبراتهم ومهاراتهم وتدريبهم ولا يوجد اختصاصات محددة لشغل هذا المنصب. وتتعلق خبرات أعضاء المجالس التنفيذية الأخرى بالعمل في منظمات الأمم المتحدة أكثر مما تتعلق بالعمل في المؤسسات المالية الدولية، وهو ما يشير إلى أن عددا قليلا من الأعضاء لديهم إلمام بأسلوب المؤسسات المالية الدولية الأخرى في قياس الأداء والعمل على تحسين الفعالية الإنمائية.

3-22 تفوض لجنة مراجعة الحسابات والتقييم بفحص أعمال رئيسية مثل برنامج العمل والميزانية السنوية، وعمليات التقييم على التوالي. ويشمل عمل لجنة مراجعة الحسابات الجوانب المالية للميزانية ولم تبدأ في تناول برنامج العمل في حد ذاته إلا في أبريل/نيسان 2004. وتتولى لجنة التقييم فحص نواتج عمليات التقييم ولكنها قبل ديسمبر/كانون الأول 2004 لم تكن تتولى استعراض سياسات الصندوق أو عمليات التقييم الذاتي. وتم طرح اقتراحات وقت إعداد هذا التقييم بشأن التوسع في عمل لجنة التقييم. ولكن كانت هناك ثغرات كبيرة في النطاق الذي يشمل عمل اللجنتين أثناء الفترة المشمولة بالتقييم.

¹¹³ مجلس إدارة البنك الدولي في انعقاد مستمر ويعقد مجلس إدارة مصرف التنمية الآسيوي 48 اجتماعا رسميا و24 اجتماعا غير رسمي (تقرير مجلس إدارة المصرف لعام 3003، وعقد مصرف التنمية الأفريقي 43 اجتماعا رسميا و26 اجتماعا غير رسمي وعدد 24 اجتماعا للجان في عام 2003) (انظر التقرير السنوي للمصرف لعام 2003)

3-23 لا يعطي عدد بنود جدول الأعمال وقتاً كافياً للمداولات الفعالة. اهتمامات أعضاء المجلس التنفيذي واسعة النطاق ومتعددة. فالبعض يريد مناقشة القروض والمنح بالتفصيل، والبعض الآخر يولي اهتماماً أكبر بالسياسات. ويؤدي ازدحام جدول الأعمال إلى عدم توفير الوقت الذي يسمح بإجراء مداولات فعالة حول هذه الموضوعات. وأحياناً تناقش السياسات الجديدة في حلقات تدارسية غير رسمية لأعضاء المجلس قبل انعقاد دوراته، وهذه الحلقات تتيح فرصة أفضل للمناقشات. ولكن جداول الأعمال الحالية تتضمن الموافقة على جميع القروض والمنح واستعراض وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية بحيث وصلت إلى مرحلة أصبح معها المجلس غير قادر على التأثير في محتوى هذه الوثائق أو توجهاتها. ويرى بعض المديرين أن هذه المناقشات والقرارات فاترة وروتينية.

3-24 لا تشجع الترتيبات الحالية للمجلس التنفيذي على فحص الفعالية الإنمائية على أساس النتائج. عملية التقييم هي عملية اعتاد الصندوق عليها منذ وقت طويل وتتولى لجنة التقييم فحص أعمال مكتب التقييم رسمياً. ولكن التركيز على التقييم أبعد الاهتمام عن الجوانب الأخرى للفعالية الإنمائية. ويرى التقييم الخارجي المستقل أن تعبير الفعالية الإنمائية يعني الكفاءة في تجهيز الجديد من القروض والمنح والسياسات والوسائل الأخرى بجانب فعالية التنفيذ والمحصلات الإنمائية. ولا توجد إجراءات تتعلق بتحليل نوعية تصميم القروض والمنح والفرص الاستراتيجية القطرية، كما أن التقييم الذاتي للإدارة يقع حالياً خارج نطاق عمل المجلس التنفيذي.

3-25 تهدف الاقتراحات المتعلقة بتعديل اختصاصات لجنة التقييم ونظامها الداخلي التي أعدت للعرض على دورة المجلس في ديسمبر/كانون الأول 2004 إلى توسيع نطاق عمل اللجنة بما يتفق وتجارب المؤسسات المالية الدولية الأخرى. وسوف تؤدي هذه التغييرات إلى قيام لجنة التقييم باستعراض السياسات التشغيلية لضمان توافر المعلومات الارتجاعية عن الدروس المستفادة والاستفادة منها في رسم السياسات، واستعراض تقارير التقييم الذاتي للإدارة مثل تقارير التقدم المحرز في حافظة المشروعات وأي تعديلات مقبلة في نظام قياس النتائج والأثر. ويهدف الاقتراح الخاص بالفصل بين توقيت دورات المجلس التنفيذي واجتماعات لجنة التقييم إلى إتاحة وقت يسمح لأعضاء المجلس بوضع توصيات للجنة موضع الاعتبار.

3-26 أدى ضيق وقت دورات المجلس المقترن بازدحام جدول الأعمال ومحدودية تحليل أنشطة الصندوق إلى عدم توفير قاعدة حقيقية كافية يقوم المديرين بقياس الأداء على أساسها. ونتيجة لذلك، فإن الحوار الخاص بالإصلاحات يسير وفقاً للتوجهات السياساتية لعمليات تجديد الموارد بدون وجود أساس للتحليل الواضح للفعالية الجارية. ولا يوجد توافق في الآراء داخل المجلس التنفيذي بشأن فعالية الصندوق الإنمائية وكفاءته وطبيعة الإصلاح المطلوب. وقد أسهم ذلك في وجود خلافات شديدة في الرأي بشأن التأثير المحتمل لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء ونظام إدارة النتائج والأثر. وتساعل العديد من الأعضاء حول مدى ملاءمة المبادرتين حيث يرون أنهما تستجيبان لاهتمامات عدد محدود من الأعضاء.

3-27 يتيح القليل من التغييرات إمكانية إدخال تحسينات كبيرة على التسيير والإدارة. ثمة حاجة واضحة إلى تحسين توجهات عمل المجلس التنفيذي وتمكينه من قيادة العمل على تحسين الأداء. وينبغي تخصيص المزيد من الوقت والاهتمام للسياسات والتوجهات الاستراتيجية والأداء الإنمائي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تغيير عدد اجتماعات واختصاصات لجنة مراجعة الحسابات ولجنة التقييم. ويتضمن الفصل 4 مقترحات بشأن ذلك.

نقاط رئيسية

إن الترتيبات الجارية المتعلقة بالتسيير والإدارة تلبى المتطلبات الأساسية للصندوق، ولكن ازدحام جداول الأعمال وعدم تواتر الدورات وقصر مدتها يقللان من فعالية المجلس كوحدة تنفيذية.

تطوير السياسات والاستراتيجيات

3-28 تطوير السياسات في الصندوق متخلف عن المهمة الموسعة. فالسياسات التشغيلية والقطاعية للصندوق محدودة مع قلة السياسات التي تحكم الإجراءات والعمليات الداخلية مقارنة بالمؤسسات المالية الدولية الأخرى (تم إعداد ست وثائق مواضيعية/قطاعية وأربع وثائق عن السياسات التشغيلية في الفترة من 1994 و2003 بالإضافة إلى وثائق الأوضاع/المناقشات والبيانات السياساتية غير الرسمية).

3-29 بذلت الجهود في أوقات مختلفة للتوسع في النطاق الذي تشملته وثائق السياسات التشغيلية، حيث إن وثيقة المجلس التنفيذي التي بدأ إصدارها في ديسمبر/كانون الأول 1998 بعنوان "وثائق السياسات المقررة" أشارت إلى سلسلة من قضايا السياسات التشغيلية (حسن التسيير والإدارة، والتكاليف المتكررة والمحلية) التي يجب تناولها بالبحث، كما كانت هناك دعوة تطالب بإجراء المزيد من المناقشات مع المجلس التنفيذي. غير أنه لم تحدث متابعة ملموسة لهذا الموضوع. ومنذ ذلك الوقت أصبح تطوير السياسات ملقياً على عاتق العديد من الوحدات مثل دائرة السياسات الاقتصادية واستراتيجية الموارد (التي ضُمت الآن إلى دائرة الشؤون الخارجية) وشعبة المشورة التقنية. وتم إنشاء شعبة جديدة للسياسات في عام 2003 لتيسير العمل المنهجي في وضع السياسات في المنظمة كلها¹¹⁴.

3-30 يبدو أن من بين القضايا الأساسية كثرة النواتج غير الرسمية المتعلقة بالسياسات. مثال ذلك أن ورقة المناقشات المتعلقة بتحويل المؤسسات الريفية التي أعدت للعرض على دورة مجلس المحافظين في عام 2003 تصلح لوضع الإطار الاستراتيجي موضع التنفيذ ولكن وضعها كبيان لسياسات الصندوق مسألة غير واضحة. وتشمل السياسات التشغيلية عدداً من المجالات المهمة لنشاط الصندوق، مثل الصلات بمبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والسياسة الجديدة للتمويل بالمنح والآلية الافتراضية المرنة، غير أن المجالات التي تغطيها محدودة بالمقارنة بالمؤسسات المالية الدولية الأخرى.

3-31 نادراً ما تنشر النواتج القليلة المتعلقة بالسياسات على نطاق واسع خارج روما. ويوجد عدد قليل فقط من وثائق السياسات المؤسسية المعروفة أو المتاحة لموظفي المشروعات على المستويات القطرية. وقد تبين من الزيارات الميدانية أن موظفي مشروع الخدمات المالية الريفية في تنزانيا ومشروع تطوير شبكة الري في بات في باكستان لا يعرفون شيئاً عن سياسة التمويل الريفي أو أدوات اتخاذ القرار، كما لا يعلمون بمحاولات الصندوق إنشاء مركز متميز في مجال تمويل القروض الريفية الصغرى. ولم يتم نشر دليل الرصد والتقييم على نطاق واسع في "الصندوق بصورته الواسعة الافتراضية". وحققت الجهود التي بذلت للاتصال عبر المشروعات ومن خلال الشبكات القائمة مثل شبكة FIDAFRIQUE بعض المكاسب ولكن ليس منها التوجهات السياساتية الواضحة. وحدث نفس الشيء مع الوكالات الشريكة حيث إن موظفي المقار العاملين في وحدات التشغيل والدعم يرون أنهم لا علم لهم بسياسات الصندوق.

3-32 أدى رفض اعتماد نمط معياري للعمل إلى عرقلة اكتساب المزايا النسبية. حدد التقدير الخارجي السريع لعام 1994 مشكلة الصندوق بأنه مشتت وأعربوا عن رأي مفاده أن عدد أوجه الصندوق يعادل عدد مراقبي المشروعات¹¹⁵. ولكن هذه التوصيات لم يؤخذ بها. وقد سادت النهج الضمنية في تطوير السياسات وكان تعلم الدروس المستفادة بشأن قضايا السياسات يتركز في مديري البرامج القطرية فرادى أو موظفي شعبة المشورة التقنية. وأدى الرفض العام لسبل العمل والنماذج المعيارية إلى تقييد عملية تطوير السياسات في الصندوق. ويرتاح الموظفون أكثر لفكرة النهج "الفريدة" في نوعها ويعبر هذا، إلى حد

¹¹⁴ لا توجد اختصاصات واضحة للشعبة، كما أن علاقتها مع دائرة إدارة البرامج غير محددة بوضوح.

¹¹⁵ هيد وآخرون (1994) فيما يتعلق بانتقاد النهج الحرفية وفقر المبادئ التوجيهية التشغيلية وما أدى إليه ذلك من تنوع الممارسات، والتوصية بأن يصبح الصندوق أكثر واقعية واتساقاً بالطابع الاستراتيجي.

بعيد، عن التمسك بفكرة مدير البرنامج القطري كوكيل حر. والواقع أن مديري البرامج القطرية مسؤولون عن ضمان تطبيق السياسات عند تجهيز المشروعات وكذلك عن حوار السياسات على المستوى الوطني، ولكن قلة سياسات الصندوق من هذا النوع تعني أن هناك مجالات كبيرة يتعين على الموظفين العمل فيها بدون توجهات سياسية.

3-33 في مواجهة رفض الأشكال الموحدة، حققت عملية فريق تصميم المشروعات/لجنة الاستعراض التقني/اللجنة الاستراتيجية التشغيلية نجاحاً متفاوتاً في التأكد من التناسق في تطبيق الإرشادات السياسية في حالة وجودها. ولم تقم اللجنة الاستراتيجية التشغيلية، تحديداً، بدورها بالقدر الكافي. وبمجرد انتقال المشروعات إلى مرحلة التنفيذ يصبح الصندوق معتمداً على المساندة من المؤسسات المتعاونة. ومن المفروض أن المؤسسات المتعاونة هي المسؤولة في المقام الأول عن رصد السياسات قيد التنفيذ، ولكنها نادراً ما تفعل ذلك بل، وهو الأهم، نادراً ما تعرف شيئاً عن سياسات الصندوق. ويتطلب الأمر توفير طائفة أوسع من الوسائل ومواجهة التحديات بشكل أنجع لدى تصميم المشروعات عملاً على زيادة التناسق ورفع مستوى جودة نواتج أنشطة الصندوق.

3-34 يعطي الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006 إحساساً واضحاً بأهمية الرسالة ولكنه غير محكم لدرجة لا تسمح له بتوجيه عمليات الاستهداف والانتقاء. ويشكل الإطار الاستراتيجي الرهن للإنتاج الاستراتيجي الثالث من هذا النوع منذ عام 1994. وتبين رؤية الصندوق الموضوعية في عام 1995 والإطار الاستراتيجي للفترة 1998-2000 طرفاً "جديدة" للعمل ولكنهما لم يطرحا أساساً منطقياً واضحاً لتوجيه استثمارات الصندوق أو أهدافه الاستراتيجية بما يحقق المزيد من التناسق للحفاظ ويعمق أثرها.

3-35 يعطي الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006 إحساساً واضحاً بأهمية الرسالة، وتوفر الأهداف الاستراتيجية الثلاثة للموظفين مرجعاً مشتركاً وأساساً واضحاً للاتصالات داخلياً وخارجياً. ويعبر مضمونه عن التفكير الدولي بشأن دور التغيير المؤسسي فيما يتعلق بالحد من الفقر في الأجل الطويل وتعزيز رأس المال الاجتماعي وتمكين الفقراء والتأثير في السياسات العامة بحيث تعبر بشكل أفضل عن احتياجات فقراء الريف. غير أنه لا يوضح الصلات التشغيلية بالأهداف الإنمائية للألفية أو بتحقيق المكاسب العامة العالمية أو كيف سيشارك الصندوق في مختلف البيئات المؤسسية/السياسية أو في الإجراءات السياسية القطرية مثل إعداد وثائق استراتيجيات الحد من الفقر. ولا توجد علامات واضحة تميز المجموعة الأولى المستهدفة من الصندوق، مثل هل هم فقراء الريف أو فقراء الإنتاجية أو أشد الفقراء فقراً أو المحرومون، الخ. وبإغفال الصندوق لهذه الأمور، فإنه يفشل في توفير مرشد واضح لتحسين الانتقائية التشغيلية أو زيادة الفعالية الإنمائية. وهكذا، فإن المضمون غير محكم إلى حد بعيد مثله في ذلك مثل الإشارة إلى المجموعة الرئيسية المستهدفة من الصندوق.

3-36 يسعى الصندوق جاهداً إلى أن يصبح منظمة ابتكارية ومعرفية تحفيزية وقائدة حقاً. وهذه الطموحات الجديدة تحمل معها ضغوطاً إضافية على دورة المشروعات. فبدلاً من تجهيز مشروعات قائمة بذاتها أصبح المقصود هو أن يقوم مديرو البرامج القطرية بدور قيادي على المستوى القطري وبين الشركاء واستخدام المعرفة المتولدة من داخل البرنامج في التوصل إلى حلول ابتكارية وحفز شركاء العمل على توسيع نطاق التدخلات الواعدة. ولكن عدد الموظفين الفنيين قليل وحجم الموارد الإدارية اللازمة للعمل المتصل بالسياسات محدود وتكاليف المعاملات مرتفعة في ظل هذه البيئة غير المواتية. ولم يتغير عدد مديري البرامج القطرية في العقد الماضي. كما أن تضاعف عبء العمل الواقع عليهم يجعل من الصعب عليهم المشاركة بشكل كامل في المبادرات السياسية سواء على مستوى المقر في روما أو على المستوى القطري، كما لم تتغير مراحل دورة المشروعات بما يعبر عن هذه الأدوار الناشئة.

نقاط رئيسية

- ليس لدى الصندوق سوى عدد قليل من السياسات التشغيلية أو القطاعية وعدد قليل نسبياً من السياسات التي تحكم الإجراءات والعمليات الداخلية.
- الموظفون أكثر ارتياحاً إلى فكرة النهج "الفريدة" ويوجد رفض عام للنماذج المعيارية.
- الإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006 يعطي إحساساً واضحاً بأهمية الرسالة، وتوفر الأهداف الاستراتيجية الثلاثة لموظفي الصندوق مرجعاً موحداً وأساساً واضحاً للاتصالات ولكن الإطار أخفق في توفير مرشد واضح لتحسين الانتقائية التشغيلية أو زيادة الفعالية الإنمائية. والمضمون غير محكم إلى حد بعيد، مثله في ذلك مثل الإشارة إلى المجموعة الرئيسية المستهدفة.
- عدد موظفي الصندوق في دائرة إدارة البرامج لم يتغير منذ عام 1994، وهذا العدد أقل من أن يسمح لهم بتطوير العمليات والمهارات بما يجعل الصندوق مؤسسة ابتكارية ومعرفية وتحفيزية وقائدة، لاسيما في هذه البيئة غير المواتية.

إدارة الموارد البشرية

37-3 الموارد البشرية عنصر محوري في نجاح منظمة قائمة على المعرفة مثل الصندوق. وتؤثر إدارة هذه الموارد تأثيراً مباشراً في نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها. ويوجز هذا القسم نتائج تقرير الموارد البشرية للتقييم الخارجي المستقل. ويعرض الاتجاهات المتعلقة بعدد الموظفين والخبراء الاستشاريين على مدى الفترة المشمولة بالاستعراض، ويناقش طرق إدارة الموارد البشرية في الصندوق، ويفحص جوانب الثقافة المؤسسية ومدى الحاجة إلى تغيير هذه الثقافة، كما يتولى تقدير أثر ذلك على فعالية المنظمة. ويقوم هذا الموجز على أساس الوثائق المعنية المتصلة بإدارة الموارد البشرية في الصندوق ولجنة الخدمة المدنية الدولية ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى، وبيانات دائرة الموارد البشرية والمقابلات غير المرتبة مع الموظفين على جميع المستويات، والاستبيانات المنهجية للموظفين للتأكد من أن وجهات النظر التي عبروا عنها تمثل المجهيين تمثيلاً صحيحاً. وقد أجاب ما يربو على ثلثي الموظفين على أسئلة الاستبيان.

38-3 ارتفع عدد الموظفين والاستشاريين بشكل كبير في الفترة 1994-2003. وكان الصندوق قد أنشئ كمنظمة صغيرة نسبياً وكانت النية معقودة على كبح نموها التنظيمي. غير أنه في الفترة ما بين 1994 و2003 ارتفع عدد الموظفين والاستشاريين بنسبة 43 في المائة¹¹⁶. وقد حدثت الزيادة في عدد الموظفين من الفئتين الفنية والمعاونة والاستشاريين في جميع دوائر الصندوق. ولم تواكب زيادة عدد الموظفين والاستشاريين زيادة في عدد القروض في نفس الفترة وإن كانت التغييرات التشغيلية، مثل البرنامج التجريبي للإشراف المباشر أدت إلى زيادة بسيطة في الطلب على الاستشاريين، وهكذا فإن التقديرات البسيطة تشير إلى أن مستوى الكفاءة انخفض بشكل ملحوظ من 15 موظفاً واستشارياً في السنة للقرض الواحد في عام 1994. وارتفع أيضاً عدد المنح كما تغيرت طبيعة نهج عمليات الصندوق مع اتساع نطاق التركيز على الاستراتيجيات الإقليمية وحوار السياسات والإشراف المباشر ودعم التنفيذ وزيادة مشاركة أصحاب الشأن في الإدارة. غير أن جانباً كبيراً من هذا التغيير أثر أساساً في عمليات دائرة إدارة البرامج، لاسيما مديري البرامج القطرية. وقد ظل عدد مديري البرامج القطرية ثابتاً عند 35 مديراً في الفترة من 1994 حتى 2003. وأدى إلحاق مكتب التقييم بمكتب رئيس الصندوق إلى زيادة كبيرة في عدد الموظفين والاستشاريين في مكتب رئيس الصندوق، ولكن ليس من اليسير رؤية سبب الزيادة الكبيرة هذه في عدد الموظفين

¹¹⁶ تقدر الإدارة أن نسبة الزيادة بلغت 37 في المائة، وبرغم أنه ليس من الواضح حالياً كيف تم التوصل إلى هذا الرقم من البيانات المتاحة للتقييم الخارجي المستقل فإنه لا يزال يعتبر زيادة كبيرة في عدد الموظفين.

والاستشاريين في دائرة الشؤون الخارجية ودائرة المالية والإدارة حيث بلغت الزيادة 73% و 45% على التوالي، حتى مع وجود الطلب عليهم من برنامج التغيير الاستراتيجي والمبادرات الأخرى التي طلبها المجلس التنفيذي.

3-39 مولت تكاليف الزيادة في عدد الموظفين والاستشاريين من الميزانية الإدارية العادية ومن مجموعة من الموارد خارج الميزانية والأموال المتممة. وتشير بيانات دائرة المالية أنه حدثت في الفترة من 1994 إلى 2003 زيادة بنسبة 12% في الوظائف الدائمة ومولت تكلفتها من الميزانية الإدارية. ومولت تكاليف جميع الزيادات الأخرى في عدد الموظفين المؤقتين والاستشاريين من موارد خارج الميزانية أو من الأموال المتممة التي قدمت أساسا من هولندا وفرنسا والدانمرك وفنلندا واليابان وإيطاليا والمملكة المتحدة للموظفين الفنيين المساعدين أو لأنشطة معينة.

3-40 تتسم أوضاع الموظفين والاستشاريين في الصندوق ببعض الخصائص المهمة. أولاً، حدث تحسن كبير في التوازن بين الجنسين فيما يتعلق بالموظفين والاستشاريين في الفترة بين 1994 و 2003 حيث ارتفعت نسبة الإناث بنسبة 50%، وشملت هذه الزيادة جميع المستويات الوظيفية في المنظمة. ثانياً، تتم ترقية معظم موظفي الصندوق الذين قضوا في الخدمة ثلاث سنوات. وهذا يعني أن العديد من، إن لم يكن معظم، الوظائف قد رفعت درجاتها مما أدى إلى زحف نحو الرتب الأعلى. ومن المرجح أن يكون ذلك عاملاً مثبطاً للجهود الصادقة للتقدم الوظيفي. ثالثاً، سوف يتقاعد نحو 50 في المائة من موظفي الفئتين الرابعة والخامسة الفنية في غضون خمس إلى ست سنوات، وهو ما يمثل مشكلة من حيث فقدان الذاكرة المؤسسية ولكنه يتيح في الوقت نفسه الفرصة لدخول أجيال جديدة. وأخيراً، يعتمد الصندوق اعتماداً كبيراً على الخبراء الاستشاريين حيث تبلغ نسبة الموظفين من الفئة الفنية إلى الاستشاريين ما يعادل 0.92. وكان تبرير ذلك أنه يوفر الخبرة المتخصصة غير المتوفرة للصندوق ولكن الصندوق يستعين بصورة متكررة بالعديد من هؤلاء الاستشاريين بدون تقدير أدائهم بشكل منتظم.

3-41 يجري إدخال سياسة جديدة للموارد البشرية تتضمن تغييراً جذرياً في الممارسات المحافظة السابقة لإدارة الموارد البشرية في الصندوق. كانت إدارة الموارد البشرية في الصندوق تعتبر في الماضي مجال عمل إدارة واحدة وليست مهمة لجميع المديرين. وكانت ثقافة الإدارة ذات طابع إرثي بيروقراطي يتعلق بالمستحقات وموجهة للعمليات أكثر من كونها عاملاً مساهماً فعالاً في عمليات الصندوق. وقد لمست الإدارة العليا هذا الوضع غير المرضي. ومع تعيين مدير جديد للموارد البشرية وتعيين لجنة عمل داخلية أقر المجلس التنفيذي سياسة جديدة للموارد البشرية، وتم إعداد مشروع دليل إجراءات وسياسات الموارد البشرية في مايو/أيار 2003 ويجري المضي في تطوير هذا الدليل. وتقوم هذه السياسة على أساس إطار لجنة الخدمة المدنية الدولية المتعلقة بإدارة الموارد البشرية فيما يخص التعويضات والمزايا والعمالة والترقي وحسن التسيير والإدارة كما أنه يتفق كثيراً مع استراتيجيات الموارد البشرية في المنظمات الدولية الأخرى. ويدور محور السياسة الجديدة حول تقييم الأداء في ضوء مستويات الصلاحيات الأساسية المتفق بشأنها وعلى أساس أن إدارة البشر هي أساساً، مسؤولية المديرين المختصين وليست مسؤولية تختص بها دائرة منفصلة للموارد البشرية وحدها. فالمديرون المختصون هم الأدرى بمستوى أداء مرؤوسيهم ويجب أن يتحملوا مسؤولية تطوّرهم الوظيفي حتى يمكنهم المساهمة بصورة أكثر فعالية في تحقيق أهداف الصندوق.

3-42 سيقضي تنفيذ السياسة الجديدة للموارد البشرية إجراء تغييرات كبيرة في دور شعبة الموارد البشرية. مع تقبل المديرين المسؤولية عن إدارة شؤون مرؤوسيهم سيقبل الضغط على شعبة الموارد البشرية للعمل "كبدل للمديرين" والتركيز بشكل أكبر على العمل كجهة تيسيرية وكمستشار للسياسات، وإتاحة فرصة أكبر لها للعمل في مجال الرصد وتقديم المشورة للإدارة العليا في مجالات مثل عدد الوظائف وتكاليفها وقدرات الموظفين. ومن غير المرجح أن تستطیع الشعبة، بحالتها الآن، أن تقوم بالدور الجديد المطلوب منها. وهذه المسألة لا تتعلق بهيكل الشعبة أو عدد موظفيها بقدر ما تتعلق بالمهارات والخبرات. وقد أعيدت هيكلة الشعبة بحيث يتولى أربعة موظفين فيها المسؤولية عن التنسيق مع المديرين المختصين فيما يتعلق بجميع جوانب إدارة الموارد البشرية في أي دائرة من الدوائر. ويتفق مستوى التوظيف الجاري في شعبة الموارد

البشرية اتفاقا تاما مع المتوسط السائد في المنظمات الدولية. غير أن عدد المتخصصين بالموارد البشرية في الشعبة قليل بينما خبرة معظمهم تنور حول الإدارة المحافظة السابقة ذات الطابع الإجرائي للموارد البشرية.

3-43 سوف يتطلب تنفيذ سياسة الموارد البشرية الجديدة إجراء تغيير كبير في ثقافة المنظمة. إن العمل بسياسة أكثر حداثة لإدارة الموارد البشرية يتطلب إجراء تغييرات كبيرة في دور المديرين المختصين وتغيير ثقافة المنظمة. ولم يتضح للتقييم الخارجي المستقل أن هذه المسألة تحظى بالترحيب الكامل حيث تبين من المقابلات مع المديرين عدم وجود تأييد واضح لمثل هذا التغيير وهناك مطلب لشرح مغزى هذا التغيير بشكل أكثر قوة عبر المنظمة كلها. ولم يتضح، بصفة خاصة، ما إذا كان هناك تقدير عام للطابع الدينامي والمستمر والأبدي للتغيير الذي يعتمد على الاستجابة للاحتياجات الداخلية والخارجية معا. ويتضح حجم التغيير الثقافي المطلوب من مفاهيم الموظفين تجاه نهج الإدارة ودور وقدرات المديرين وإدارة الأداء والمساءلة والتصرف تجاه الابتكارات وتحمل المخاطر وفرص التعلم ومبادرات التغيير.

3-44 نوقشت هذه المفاهيم بمزيد من التفصيل في تقرير الموارد البشرية للتقييم الخارجي المستقل، ومجمل هذه المسألة هو أن الموظفين يرون أن الإدارة العليا بعيدة عنهم ولا تستطيع التركيز على العمل الأساسي للمنظمة. ويعزى ذلك إلى سوء الاتصال الرأسي رغم أنه من المسلم به أنه يوجد الآن قدر أكبر من الشفافية، كما أن الموقع الإلكتروني الداخلي حقق تحسينات كبيرة في الاتصال. وبرغم أن كبار الموظفين الفنيين يرون أن هيكل الصندوق هيكل مستو وليس هرميا، فإن صغار الموظفين الفنيين ومعظم موظفي الخدمات المعاونة يرون أن هيكل الصندوق هرمي التسلسل وأن هناك إحساسا عميقا داخل المنظمة بفوارق الرتب. ويرى العديد من المديرين في أنفسهم أنهم متخصصون تقنيون يقدمون الخدمات وليسوا مديرين لديهم موهبة ترتيب عمل الآخرين بما يسمح لهم بأداء مهامهم وفقا للمعايير المحددة، ويرجع بعض السبب في ذلك إلى عدم تدريبهم أو عدم استعدادهم للقيام بهذا الدور، ولا توجد إلا قلة تؤيد مثل هذا التغيير. والموظفون غير مقتنعين بأن الصندوق يضم مديرين على مستوى جيد حيث إن هؤلاء الموظفين لا يشعرون بأن اختيار المديرين يقوم على أساس الأفضل. والاعتقاد ضعيف بأن الحكم على المديرين أو الموظفين لا يقوم على أساس مستوى الأداء أو المساءلة عن أعمالهم ومن ثم لا يتوافر الحافز إلى الالتزام بمستوى أداء جيد، فكل الموظفين يحصلون على الترقيّة عند نقطة ما. وليس ثمة ما يدل على احتفاظ الموظفين بمستوى خبراتهم بسبب ندرة التدريب وأحكام التطور الوظيفي مع ندرة التناوب في الوظائف داخليا أو خارجيا.

3-45 يشدد الصندوق على أهمية الابتكار، ولكن البرامج الابتكارية تعتبر، بحكم طبيعتها، محفوفة بالمخاطر، ويرى الموظفون أن الصندوق يفتقر إلى سياسات واضحة للإدارة أو إرشادات فيما يتعلق بما إذا كان هدف الصندوق هو نقل الموارد بأسلوب يخلو نسبيا من المخاطر أو هو تطوير مفاهيم وبرامج جديدة قد تنطوي على المخاطر. ويرى العديد من الموظفين أن الصندوق يهاب المخاطرة لأسباب منها ضعف الثقة بين الموظفين والمديرين. وأخيرا أعرب الموظفون عن استعدادهم لقبول التغيير ورأى العديد منهم أنه يحتاج إلى قدر أكبر من التغيير. غير أن هناك إحساسا شائعا بأنه برغم تعدد مبادرات التغيير فلا شيء يتغير في الواقع، مما أدى إلى الشك في جدية التغيير بل وسوء الظن به أصلا. وبرغم كل هذه العوامل فإن معظم الموظفين يرون أن أهداف المنظمة أهداف مهمة وأنهم فخورون بالعمل في الصندوق، ولكن ينبغي الترويج بقوة لسياسة الموارد البشرية الجديدة بغية التغلب على العراقيل الثقافية المذكورة آنفا.

3-46 سوء إدارة الموارد البشرية كان سببا رئيسيا في تواضع أداء المشروعات. إن الثقافة المؤسسية التي عبرت عنها العوامل سالفة الذكر تؤثر تأثيرا معاكسا في تحقيق أهداف الصندوق وأداء المشروعات. وكان فشل المديرين في إدارة موظفيهم بدلا من العمل كخبراء متخصصين من الفئة العليا والافتقار إلى التقييم المستمر للأداء والمساءلة، وقلة المكافآت والحوافز المقدمة للأعمال المتفوقة، والمفهوم السائد بأن المنظمة تهاب المخاطر، كل ذلك لا يشجع على تحديد وتنفيذ مبادرات ابتكارية وعالية الجودة. وتتضاعف هذه العيوب بالفشل في ضمان احتفاظ الموظفين بخبراتهم وعدم تعرفهم على الفكر الحديث بالقضايا الإنمائية من خلال التدريب والتطوير والإعارات أو تناوب الوظائف. والواقع أن ميزانية التدريب في الصندوق

ضئيلة جدا. وقد يعني الشك في التغيير أن هذا التغيير، إذا حدث، فإنما يكون للحفاظ على المظهر وليس لإدخال تحسينات جوهرية.

نقاط رئيسية

- حدثت زيادة كبيرة بنسبة 43% في عدد الموظفين والاستشاريين في الفترة بين 1994 و 2003. وكانت سياسات الموارد البشرية محافظة وإجرائية وأخفقت في إرساء ثقافة لوضع المعايير وتحديد المساءلة وإدارة الأداء.
- تكشف أعمال المسح عن الافتقار للثقة بين الإدارة والموظفين لأسباب منها فشل الاتصال. ويعتقد أن المديرين يهابون المخاطرة مما يثبط الدافع للابتكار.
- سوء إدارة الموارد البشرية كان سببا رئيسيا في تفاوت أداء المشروعات. وسوف تتصدى سياسة الموارد البشرية الجديدة للعديد من هذه المشكلات ولكنها ستتطوي على تغييرات جذرية في ثقافة المنظمة وهي المسألة التي يجب أن تكون ذات أولوية للإدارة العليا.

الشراكات

3-47 **الهدف من الشراكات هو زيادة كفاءة الصندوق.** مارس الصندوق عمله دائما بالتعاون الوثيق مع المنظمات الوطنية والدولية. وتحدد التوجهات السياساتية للتجديدين الخامس والسادس للموارد أهدافا طموحة أكثر تحديدا لعقد الشراكات. وكان المستهدف من ذلك هو مساعدة الصندوق على تكرار وتوسيع نطاق نشاطه من خلال التمويل المشترك، وتكملة أو ترسيخ دعائم برامج إصلاح الاقتصاد الكلي، وتقاسم القدرات المؤسسية والمزايا النسبية، وتبادل المعرفة بشأن السياسات والممارسات، وزيادة التنسيق بين الجهات المتعددة من أصحاب الشأن، وتحقيق الفعالية في خلق الاستثمارات المستدامة والإنتاجية أمام القطاع الخاص في المناطق الريفية، وتعبئة الموارد من خلال التمويل المشترك، والقيام بدور تحفيزي يتجاوز المستوى القطري. ووصفت إقامة الشراكات بأنها عملية محورية في مساعدة الصندوق على تحفيز السياسات وتعبئة الموارد.

3-48 **تحتاج إقامة الشراكات إلى أهداف واضحة وترتيبات عملية.** كانت إرشادات التجديدين الخامس والسادس للموارد مربكة ومتناقضة ولم تكن مستندة إلى معلومات كافية أو متطورة من النهج المحدد في الإطار الاستراتيجي للسنة 2002-2006، الذي يفتقر إلى مبادئ توجيه الإدارة. وخلق ذلك موقفا اتسم بقصور الفهم داخل المؤسسة بالمزايا المحتملة للعديد من الشراكات.

3-49 من المشكلات الأساسية القائمة أن معظم الشراكات يفتقر إلى أساس منطقي استراتيجي واضح ولا توجد عملية لدى الإدارة العليا أو المجلس التنفيذي لاختبار أهدافها في ضوء أهداف الصندوق وطابعه المميز في تحديد مدى ملاءمة الشراكات لها. ومن الناحية العملية، كثيرا ما تفتقر اتفاقيات الشراكات إلى بيان واضح بالأهداف المشتركة ومؤشرات قياس التقدم المحرز. وتؤيد تقارير المراجعة الداخلية هذا الرأي حيث أثبتت الافتقار إلى الأولويات والمعاني الواضحة للمنح المقدمة في إطار برنامج التعاون الموسع مع المنظمات غير الحكومية ولكنها توافق على معظم ما اتخذ من ترتيبات، بما في ذلك الأموال المنتمة¹¹⁷.

3-50 **تعتبر المبادرة المشتركة مع البنك الدولي الصادرة في عام 2001 والمعروفة بمبادرة الشراكات الريفية عن النوايا الطيبة.** وتبين وثيقة تصميم المبادرة الظروف السائدة وقتها وتحدد الإجراءات العالمية والقطرية المقترحة من أجل بنغلاديش

¹¹⁷ تقرير المراجع الداخلي AR/99/01، مايو/أيار 1999. بلغت قيمة الأموال المنتمة ما بين 8 و 12 مليون دولار أمريكي في السنة منذ منتصف التسعينات. وعملت هذه الأموال كمبالغ من خارج الميزانية. ولا يوجد تقرير موحد عن استخدام هذه الأموال وفعاليتها. ودعا تقرير المراجع الداخلي الصادر في يونيو/حزيران 2000 (AR/00/06) إلى وضع نظام متكامل للمعلومات الخاصة بالأموال المنتمة (الذي يشمل العديد من الشراكات). وتوقع تقرير عن برامج التغيير الاستراتيجي في أبريل/نيسان 2004 أن يدخل هذا النظام حيز التشغيل في منتصف عام 2004.

ونيجيريا والسلفادور واليمن. ولكن يبدو أن هذا النقص ظل في صورة مشروع حيث تحتاج الأهداف إلى التحديد، ولم تتطور إلى برامج عمل (وهكذا لا توجد مؤشرات عن مستوى الأداء) كما لم تحسم مسألة التمويل.¹¹⁸ ولم يستطع التقييم الخارجي المستقل أن يعثر على أي تقرير عن التقدم المحرز أو الإنجازات.

الإطار 10: الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة

في عام 1983 بدأ الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة عمله مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في إطار البرنامج المشترك بينهما. وترتبط شراكة الصندوق مع الصندوق البلجيكي ارتباطاً وثيقاً بالأهداف الاستراتيجية للصندوق وتساعد على إتباع نهج أكثر شمولاً تجاه التنمية الريفية حيث يركز الصندوق البلجيكي على الصحة والإصحاح والخدمات الاجتماعية الأساسية ويوفر محفلاً مهماً لتحسين الدخل الأسري والأمن الغذائي. ويعزز البرنامج المشترك دور الصندوق بطرق أخرى مثل (i) التمويل بالمنح للبلدان التي لم تتأهل (بعد) للحصول على القروض (مثل أرض الصومال، وتقديم الدعم للمجموعات النسائية في شمال كيفو في جمهورية الكونغو الديمقراطية)؛ (ii) تقديم التمويل المباشر للمنظمات غير الحكومية (مثل مصرف ائتمانات التعمير في كينيا)؛ (iii) برامج الأعمال الممولة من الصندوق البلجيكي (مثل إعمار الأراضي المتأثرة بالجفاف في إثيوبيا).

تبرهن عمليات التقييم الشاملة التي أجريت عن المرحلة الأولى (1983-1995) بوضوح أن هذا التعاون كان أداة فعالة في وصول الصندوق إلى سكان الريف في أشد المناطق تهميشاً وحرماناً في أفريقيا جنوب الصحراء حيث كانت الأنشطة الاجتماعية التي مولها الصندوق البلجيكي مدخلاً للأنشطة المولدة للدخل¹¹⁹ ومن المقرر إجراء تقييم عام آخر في عام 2005، وسيشمل تقييماً للشراكة بين الصندوق والصندوق البلجيكي.

تشارك وحدة دعم البرنامج المشترك في جميع مراحل دورة مشروعات الصندوق بدءاً من تصميم المشروعات داخلياً (فريق تصميم المشروعات/لجنة الاستعراض التقني/لجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات)، والتنفيذ والمتابعة والإشراف (مع المؤسسات المتعاونة)، وعمليات التقييم والاستعراضات المواضيعية (فترة ما بعد الصراعات، الخ). غير أن الإجراءات الإدارية والمالية للصندوق البلجيكي تؤثر أحياناً في فعالية الشراكة. ففي بوركينافاسو تبين للتقييم الخارجي المستقل أن الإحصاءات الإدارية لمشروع التنمية الريفية في الإقليم الجنوبي الغربي: كانت أكثر تعقيداً بسبب الشراكة مع الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة الذي يتولى مسؤولية خاصة عن عنصر الصحة في المشروع¹²⁰ كذلك توصل تقييم إنجاز أعدده الصندوق البلجيكي بنفسه مؤخراً إلى أن (i) عدم اليقين والتأخيرات في المراحل الأولى في مقر الصندوق البلجيكي أخرت التعجيل بإطلاق المشروع (ii) أدت التعديلات التي أجراها مقر الصندوق البلجيكي في عناصر المشروع إلى بطء إطلاق المشروع (iii) كانت الاتصالات المباشرة بين الصندوق البلجيكي والمشروع محدودة¹²¹. وتأييدت هذه النتائج في تقرير المراجع الداخلي (AR-00-05) الذي وصف عملية الميزانية في الصندوق البلجيكي أنها "معوقة".

3-51 الاتصالات الداخلية المتعلقة بمدى الشراكات وأغراضها سيئة. والواقع أن كثرة الشراكات تسبب الجهل وعدم اليقين بين موظفي الصندوق بشأن هذه الشراكات ويتعرض مديرو البرامج القطرية لتكاليف معاملات مرتفعة في التعامل مع هذا العدد الكبير من المنظمات التي يعمل الصندوق معها فضلاً عن استخدام طرائق عمل مختلفة.

¹¹⁸ المذكرة المكتوبة للصندوق الصادرة في 21 يناير/كانون الثاني 2002 من فان دي صاند إلى كودري وإلى مديري شعبة السياسات (بدون الإشارة)؛ البنك الدولي، الصندوق، مبادرة الشراكة الريفية، مشروع (7) ورقة عمل، ديسمبر/كانون الأول 2001.

¹¹⁹ المصدر: الصندوق والبرنامج المشترك مع الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة، وثيقة الاستراتيجية 2001-2011، 1 سبتمبر/أيلول 2000 الصفحة 1.

¹²⁰ للأسف يوجد فقط عدد قليل من منح الصندوق البلجيكي التي أخذها التقييم الخارجي المستقل كعينات عشوائية للمشروعات.

¹²¹ الفقرة 169 تقرير تقييم الإيجاز: دعم المجموعات النسائية في شمال كيفو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، التقرير رقم 1416، أغسطس/آب 2003.

3-52 العلاقات مهمة لتحقيق أهداف الصندوق ولكن ليست جميع العلاقات هي شراكات. إن الشراكة تعني إقامة علاقة تتجاوز الترتيبات التعاقدية أو الإدارية، كما أنها تنطوي على الثقة والاستعداد والقدرة على تقبل المخاطر سعياً إلى تحقيق هدف مشترك¹²². وقد أعيد تعريف عبارة الشراكة بأثر رجعي لتعني طائفة من العلاقات والتحالفات السابقة المشتركة بين المنظمات بما في ذلك المؤسسات المتعاونة والجهات المشتركة في التمويل. مثال ذلك، ينظر إلى المساهمات بالأموال المتممة على أنها ترتيب قائم على المشاركة. والواقع إن العقود أو مذكرات التفاهم تتولى في العديد من الحالات تعريف الشراكة المقصودة. وتبين للمراجع الداخلي الافتقار إلى الإطار الاستراتيجي الواضح ووجود صعوبة في التوفيق بين احتياجات الصندوق والشروط التي تطلبها الجهات المانحة وتكرار استخدام الأموال في تكملة تغطية تكاليف الأنشطة في إطار برنامج العمل والميزانية العاديين¹²³. وهذه أمثلة تبين كيف أن فرض عقد شراكة معينة يؤدي إلى اضطراب علاقة كان يمكن أن تكون أصدق لو أنها أُدبرت بطريقة مختلفة ومناسبة.

3-53 لا يوجد في الواقع دليل منهجي يبين كيف تعزز الشراكات أثر الصندوق على الفقر الريفي. وهناك استثناءات من ذلك حيث تتوفر بعض الأدلة على الدور التحفيزي للعمل في إطار الائتلاف الدولي المعني بالأرضي والإنجازات المستمرة من فترة طويلة للشراكة مع الصندوق البلجيكي على نحو ما ورد من الإطار 10.

3-54 علق تقرير المراجعة الداخلية على الافتقار إلى التقييم أو إلى وجود أدلة أخرى على إنجازات برامج المنح المقدمة في إطار برنامج التعاون الموسع مع المنظمات غير الحكومية ورأى أن الفعالية تأثرت عكسيا بسبب انخفاض الأولوية المعطاة لهذا المجال وعدم كفاية رصده¹²⁴.

3-55 وجدت الدراسات القطرية دليلاً محدوداً على الاستخدام الإيجابي للشراكات. فمعظم أصحاب الشأن يرون أن الصندوق يقف بعيداً عن المشروعات سواء جغرافياً أو تنظيمياً. ولم يستجب الصندوق لتحركات الجهات المانحة الأخرى نحو العمليات اللامركزية ولم يضع نهجاً جديدة للشراكات على المستوى القطري¹²⁵.

3-56 يعد تكوين شراكات مع الحكومات المتلقية مسألة بالغة الأهمية لعمل الصندوق، ومن المهم كذلك (بصورة متزايدة) إرساء شراكات مع الوكالات المانحة الأخرى. ويدخل التعاون الفعال مع الجهات المانحة في صميم التزام المجتمع الدولي بتحسين فعالية المعونة. ويشدد إعلان روما (2003) وإعلان باريس (2005) بشأن التنسيق والمواصفة على التنسيق والمواصفة على الحاجة إلى زيادة تكامل وترابط الدعم المقدم من الجهات المانحة. ويشمل إعلان باريس الذي صدر مؤخراً مجموعة من مؤشرات الأداء لتتبع التقدم المحرز في تنفيذ جدول الأعمال، بما في ذلك زيادة استعمال الترتيبات أو الإجراءات المشتركة بين الجهات المانحة لتقديم المساعدات وإجراء التحليلات المشتركة وإيقاد البعثات الميدانية، وتخفيض عدد هياكل التنفيذ المتماثلة (مثل وحدات تنفيذ المشروعات، وما إلى ذلك)، وتنسيق برامج الجهات المانحة بما لا يتعارض مع استراتيجيات التنمية للجهات المتلقية. وهذه ليست شراكات بكل ما تحمله الكلمة من معنى، ولكن التحرك صوب المواصفة يتطلب تحولاً في "ثقافة الشراكات" في كثير من المنظمات الإنمائية، بما في ذلك الصندوق. وعلى الرغم من أن الصندوق وزع مؤخراً وثائق على المجلس يبين فيها "سبل العمل الجديدة" لاحظ فريق التقييم الخارجي المستقل وجود تأخير كبير في التغييرات العملية في طريقة أداء الصندوق لأعماله على أرض الواقع.

¹²² حسب تعريف الأمم المتحدة الشراكة هي "اتفاق طوعي وتعاوني بين طرف أو أكثر في منظومة الأمم المتحدة وجهات فاعلة غير رسمية يوافق جميع أطراف المشاركة بموجبها على العمل معاً في تحقيق هدف مشترك أو القيام بمهام محددة وتقاسم المخاطر والمسؤوليات والكفاءات والفوائد". تقرير دائرة إدارة البرنامج عام 2004.

¹²³ تقرير المراجع الداخلي AR/00/06 يونيو/حزيران 2000.

¹²⁴ تقرير المراجع الداخلي AR/99/01.

¹²⁵ انظر الملحق 4.

نقاط رئيسية

- العمل القائم على الشراكات يمكن أن يدعم أهداف الصندوق في أن يكون مؤسسة تحفيزية وابتكارية.
- ولكن الأهداف المحددة في التجديدين الخامس والسادس للموارد أدت إلى عدم الدقة في استخدام هذا التعبير والإخفاق في تحديد أهداف واضحة وسبل جيدة للعمل بما يحقق فوائد استراتيجية للصندوق.
- الشراكات تحتاج إلى أهداف مشتركة محددة بوضوح ومؤشرات قابلة للرصد داخل الإطار العام لإعلاني روما وباريس.
- فيما عدا استثناءات قليلة لا يوجد دليل على تعزيز الأثر بفضل الشراكات.

عمليات الإدارة

3-57 كانت الحاجة إلى التغيير مسألة مسلما بها قبل إعداد التقييم الخارجي السريع ولكن هذا التقييم عزز هذه المسألة. لم يتقاعس موظفو الصندوق وإدارته أبدا عن إعادة فحص عمليات الصندوق والمبادرة بالتغيير المطلوب. وقد شهدت السنوات الأولى من حياة الصندوق تطورا مطردا للممارسات المستخدمة مع تطور النموذج الأصلي للمشروعات ذات التمويل المشترك التي تتولى مؤسسات مالية دولية أخرى تجهيزها وحلت محله التصميمات التي يضعها الصندوق وتعتبر عن نهجه الخاص به.

3-58 حفز التقييم الخارجي السريع تنفيذ عملية واسعة من التغيير بعد عام 1994 شملت: برنامج تطوير أسلوب العمل (الإدارة الاستراتيجية، ووثائق الفرص الاستراتيجية القطرية، ونظام إدارة حافظة المشروعات، بطاقات الدرجات المؤسسية) في الفترة 1994-1998، ثم رؤية الصندوق في عام 1995. والإطار الاستراتيجي للفترة 1998-2000، وعملية برنامج تطوير أسلوب العمل في عام 2000 التي أفضت إلى وضع برنامج التغيير الاستراتيجي للفترة 2001-2005 وخطة عمل التجديد الخامس للموارد للفترة 2000-2002 والإطار الاستراتيجي للفترة 2002-2006، والاستراتيجيات الإقليمية لعام 2002. وخطة عمل التجديد السادس لموارد الصندوق للفترة 2004-2006¹²⁶. ومع ذلك يلاحظ أنه بالرغم من أن التقييم الخارجي السريع وجه الانتباه إلى الاستخدام المحدود للميزانية كأداة للإدارة، فإن التحرك نحو التخطيط الاستراتيجي والميزنة اللذين يتراوحيان بين الأجل المتوسط والطويل (مقابل الإطار الاستراتيجي) لم يكن سمة من سمات تلك الفترة، وإن كان التحرك قد بدأ حديثا صوب التخطيط الاستراتيجي (انظر الجدول 18).

3-59 من الملفت للنظر أنه على خلاف البنك الدولي حيث كان تحليل الأداء هو موجه التغيير المماثل¹²⁷، لم يكن الدافع لأي من المبادرات المشروحة هنا هو تحليل الفعالية الإنمائية، وإنما عملية تشمل قضايا الكفاءة أكثر من تحليل الأثر. ولم يخضع أي من هذه المبادرات لتقييم أثرها على الفعالية الإنمائية للصندوق.

3-60 العدد الكبير من المبادرات ليس مترابطا بشكل جيد ولا تتم متابعته حتى تحقيق نتائج ملموسة. يبين العرض التاريخي العام في الإطار 11 التطور المنطقي للمبادرات استجابة للاحتياجات التشغيلية. ولكن في نهاية إعداد التقييم الخارجي المستقل رأى الاستعراض المكتبي أن الطابع المميز للصندوق ومزاياه النسبية كان يعبر عنهما بشكل سيء، وأن الابتكار يساء استخدامه وفهمه وتوجيهه، وأن المشروعات إما مفرطة أو مقصرة في التصميم¹²⁸. وبالرغم من كثرة عدد المبادرات الرامية إلى تحسين النوعية فإن الصندوق لم يضع أبدا نظاما لتحليل تصميم المشروعات والإبلاغ عن مستوى نوعيتها.

126 والجدولان 3 و6 من تقرير الاستعراض المكتبي والنص المصاحب لهما، الفقرات 4-55 وما بعدها.

127 البنك الدولي (1992) التنفيذ الفعال: مفتاح الأثر الإنمائي، واشنطن (تقرير وبنهانز).

128 الفقرة 12 من تقرير الاستعراض المكتبي.

الإطار 11: كان تطوير دورة المشروعات والبرامج يشكل اهتماما محوريا

- في الفترة بين 1982 و 1988 اتسمت دورة مشروعات الصندوق بالمشاركة في تمويل مشروعات مستمدة من ذخيرة البنك الدولي والمؤسسات المالية الدولية الإقليمية. وأدى ذلك إلى خفض تكاليف تجهيز المشروعات وتقليل فترة التصميم. ولكن هذه المؤسسات المالية تحركت بشكل متزايد نحو الإقراض المستند إلى السياسات.
- أخذ الصندوق على عاتقه مسألة تصميم المشروعات. وتولت بعثات البرمجة الخاصة تحليل الفقر الريفي وتحليل استراتيجية الصندوق القطرية. وعملا على تحديد سمات المجموعات المستهدفة أجريت دراسات تشخيصية للمزارع وأعمال مسح اجتماعية اقتصادية ودراسات عن المنظمات غير الحكومية واعتبارات التمايز بين الجنسين والجوانب الاجتماعية الانتروبولوجية للمجموعات المستهدفة واستعراض جميع جوانب النظم الزراعية والإطار المؤسسي. وارتفعت تكاليف تصميم المشروعات من 400 000 دولار أمريكي (1982-1984) إلى 575 000 دولار أمريكي (1990-1992).
- كان مفهوم النوعية غامضا وغير محدد. وأخذت دورة المشروعات تطول، ولكن الهدف كان أساسا تحسين نوعية اختيار المشروعات وتصميمها بما يحمل الطابع المميز للصندوق. وكثيرا ما كانت أعمال الفحص الإضافية المطلوبة نتيجة لعمليات الاستعراض الداخلي غير ملائمة لتحسين التنفيذ وإنما أفادت فقط في تحسين الترويج لها داخل الصندوق.
- أدت نتائج أعمال فرقة العمل لعام 1993¹²⁹ وفريق العمل المعنى بتطوير أسلوب العمل لعام 1995¹³⁰ إلى إحداث المزيد من التغييرات في دورة المشروعات بالتحول من التركيز على التصميم إلى التركيز على التنفيذ سعيا إلى تحقيق المزيد من الاستمرارية والمرونة في دورة المشروعات. وكان من المعتقد أن ارتفاع درجة عدم اليقين في مشروعات الصندوق يتطلب درجة أعلى من المرونة بما يسمح بإجراء التعديلات والتغييرات أثناء فترة التنفيذ¹³¹.
- بدأ إعداد وثائق القرض الاستراتيجية القطرية لتوفير إطار أكثر اتساما بالطابع الاستراتيجي والبرامجي في إيجاد الفرص الجديدة في البلد المعنى. وانخفض متوسط تكلفة التصميم بنحو 100 000 دولار أمريكي وكان من المستهدف تخصيص هذا المبلغ لتقديم الدعم للتنفيذ المبكر والمستمر.
- كانت هناك دعوة واضحة إلى تغيير الثقافة المؤسسية فيما يتعلق بالعمل كفريق وتحقيق اللامركزية في اتخاذ القرارات وإدارة الموارد (نهج مركز التكاليف). وكان من المسائل الحاسمة في تحقيق هذه التغييرات الحوافز والمؤشرات التي تحكم سلوك الموظفين. وأكدت عمليات الاستعراض أيضا الحاجة إلى الاهتمام بمسألة تزايد عبء العمل وتدريب الموظفين لاكتساب المهارات الإدارية.
- حولت المشروعات في هذه الفترة من مشروعات نمطية موجهة للمدخلات في الثمانينات ومطلع التسعينات من القرن الماضي إلى مشروعات أكثر مرونة وتوجها نحو العمليات في منتصف وأواخر التسعينات. وبدأ الصندوق يتولى الإشراف المباشر على 15 مشروعا للتيقن مما إذا كان الإشراف المباشر والمساءلة عن تنفيذ المشروعات سيحققان نتائج أفضل على الأرض ويولدان المعرفة كجزء من نهج التعلم في الصندوق.
- ظل رصد وتقييم المؤشرات ودلائل الأثر يتسم بالضعف ويسير بخطى بطيئة نحو التحسن. وتم وضع إطار منطقي للمساعدة في هذا الصدد. وظل العمل بروح الفريق مسألة صعبة التحقيق، وقد أمكن تحسين عمل فرق تصميم المشروعات ولكنها ظلت تعتمد كثيرا على اهتمام مديري البرامج القطرية لعملها وحفزهم لها وعلى الوقت المتاح للزملاء في شعبة المشورة التقنية ومكتب التقييم ومكتب المستشار العام ومكتب المراقب المالي فضلا عن مدى توافر الحوافز والمكافآت. وتم إنشاء فرق مواضيعية مارست عملها بشكل جيد ولكنها عانت من نفس أوجه الضعف في فرق تصميم المشروعات.
- كان فريق العمل المعنى بتحقيق الأثر في دورة المشروعات قد أنشئ أصلا في عام 1998 من أجل تبسيط الإطار المنطقي¹³² ثم تحول إلى العمل في إطار برنامج تطوير أسلوب العمل عام 2000. وتناول فريق العمل طائفة من القضايا (أصدر بشأنها 21 توصية)

129 الصندوق (1993).

130 الصندوق (1995).

131 أدت الاهتمامات المماثلة في البنك الدولي إلى استخدام قروض التعلم والابتكار وقروض برامج المواعمة.

132 كوك وآخرون (2000).

ولكن بأسلوب لم يختلف كثيراً عن الاستعراضات السابقة. ومثال ذلك اتفاق على أن فريق تقييم المشروعات وشراكة تقييم وتنفيذ المشروعات عاملان رئيسيان في دورة المشروعات بأكملها، كما اتفق على ضرورة وضع وثيقة تصميم موحدة وملف رئيسي (الإطار المنطقي) لكي يشكلان محور مناقشات لجنة الاستعراض التقني ولجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات، كما يشكلان الأساس الذي تقوم عليه عمليات الرصد خلال مختلف مراحل المشروعات. وسوف يساعد الملف الرئيسي في إدارة المعرفة من خلال تركيز المناقشات على الاهتمام الأساسي بالحد من الفقر مع التأكيد على نهج الاستفادة من مزايا الصندوق النسبية. وقد بدأ الصندوق في توفير آلية إقراضية أكثر مرونة.

المصدر الفقرة 3-46 وما بعدها من تقرير الاستعراض المكتبي؛ دائرة إدارة البرامج (2004).

3-61 يكشف استعراض التحليلات الأساسية التي أيدت التغييرات في دورة المشروعات عن وجود عمليات مدروسة جيداً لجأ فيها الموظفون إلى النقد الذاتي والتعبير بأمانة عن إخفاقات النظام. غير أن التغييرات المقترحة لم تصل إلى النقطة التي أمكن عندها تحقيق فوائد حقيقية. وتوجد أمثلة عديدة في الاستعراض المكتبي توضح هذه المسألة:

- كان فريق تصميم المشروعات مبادرة مبكرة ترمي إلى تطوير العمل بروح الفريق. وهذا أمر جيد من حيث المبدأ، ولكن من الناحية العملية وجد الموظفون أنه من الصعب عليهم تخصيص الوقت اللازم لهذا الغرض. ويمكن لمديري البرامج القطرية أن يختاروا من يعينونهم ومن ثم يمكن تلافي الجدول الطويل حول خططهم. ونتيجة لذلك فإن التحدي الحقيقي الوحيد في عملية التصميم يأتي عندما يتدخل مساعد الرئيس، لدائرة إدارة البرامج، في اجتماعات لجنة الاستعراض التقني.
- - أنشئ نظام إدارة حافظة المشروعات من أجل تحسين عمليات تخزين وتحليل وتوصيل المعلومات للمساعدة في إدارة العمليات. وتبين من استعراض أجراه المراجع الداخلي لهذا النظام في عام 1999 أن هذا النظام لم يستخدم بواسطة المجموعة الرئيسية المستهدفة منه لأسباب منها نقص قاعدة المعلومات وقلة وسائل إعداد التقارير وعدم التكامل مع النظم الأخرى. وبحلول فترة إعداد التقييم الخارجي المستقل لم يكن مستوى استخدام هذا النظام قد طرأ عليه أي تحسن. وكانت قاعدة البيانات مكتملة في بعض الحالات مثل المعلومات الأساسية عن المشروعات، ولكن مجالات أخرى، مثل الاستعانة بالاستشاريين، لم تتدخل بعد حيز التشغيل، وتم صرف النظر عن استخدام تقارير وضع المشروعات كأداة للإبلاغ بسبب قلة إمكانات استخدام الكمبيوتر¹³³.
- توصل الاستعراض المكتبي إلى وجود كثرة من النظم المعزولة لتكنولوجيا المعلومات غير القادرة على تقاسم المعلومات، مثل نظام القروض والمنح، ونظام إدارة حافظة المشروعات، ومنح المساعدات التقنية، والأموال المتممة وقاعدة بيانات برنامج التعاون الموسع مع المنظمات غير الحكومية. وركزت بيانات نظام إدارة حافظة المشروعات كثيراً على تصميم المشروعات وليس على استخدامها كأداة مفيدة لإدارة الحافظة. وحدثت مشكلات ارتبطت بعدم حوسبة تقارير وضع المشروعات. وتستخدم الإجراءات اليدوية حالياً في الربط مع هذا النظام ولا يوجد حافز لدى المؤسسات المتعاونة على استخدامه كأداة للإدارة. ويؤدي تجزؤ النظم وإهمال استخدامها إلى الحد من القدرة على تحليل الأداء، سواء على المستوى التشغيلي أو الإدارة العليا، بل، وهو الأهم، على إعداد التقارير للمجلس التنفيذي.
- اقترح الفريق العامل المعني بتطوير أسلوب العمل في عام 1995 توفير مبلغ 100 000 دولار أمريكي من تصميم المشروعات واستخدامه في دعم التنفيذ. ويؤكد الموظفون أن هذا الاقتراح لم ينفذ أبداً. وبرغم أن الشعب الإقليمية الخمس ترصد استخدام مواردها فإن الانتقال إلى الشفافية في إعداد التقارير على مستوى الدوائر (من خلال نظام إدارة حافظة

133 تقرير المراجع الداخلي AR/98/04، مارس/آذار 1999.

المشروعات أو التقارير المالية) بشأن التكاليف المتكبدة خلال دورة المشروعات أدى إلى تقويض الجدول البناء بشأن تخصيص الموارد وكفاءة عمل الشعب سواء من جانب المجلس التنفيذي أو الإدارة العليا.

- تم وضع الإطار المنطقي منذ بضع سنوات ولكن تجدد الاهتمام ببرنامج التدريب في عام 1998. غير أن المشروعات الجارية تعطي أمثلة سيئة جدا على النتائج حيث لم يعتمد الصندوق هيكل النتائج الذي يقوم عليه الإطار المنطقي كوسيلة لتحقيق التناسق والدقة في استخدام اللغة وتعريف الأهداف والمؤشرات المستخدمة في وضع خطط المشروعات، ولم يستخدم الإطار المنطقي كوسيلة لهيكلة عمليات الإشراف واستعراض المشروعات. ولم تتحقق قيمة مضافة تستحق الذكر من الاستخدام الجاري للإطار.

- ازدهر استخدام بطاقة الدرجات المؤسسية لفترة قصيرة في عام 2000 ولم يستمر استخدامها كأداة في رفع التقارير.

3-62 يمكن التعرف على مؤشرات المشكلات الأساسية من تصميم برنامج تطوير أسلوب العمل. وقد خططت هذه المبادرة التي تبلغ تكلفتها 26 مليون دولار أمريكي لكي توضع التغييرات المتنوعة والمختلفة المقترح إجراؤها في الموارد البشرية والاستراتيجية والتمويل وتكنولوجيا المعلومات وخدمات الدعم تحت بند واحد من الموارد. وتولى المراجع الداخلي فحص مرحلة التصميم وخلص إلى وجود تفاوت في درجة التزام الإدارة وما تقدمه من دعم، وعدم تحديد مسؤوليات واضحة أو الاتفاق أو الإبلاغ بشأنها، وضعف تركيز الجهود على العمل المنشود، وقلة وعدم تكامل تحليل العمليات، ولم تكن اقتراحات تكنولوجيا المعلومات (وهي محرك أساسي لتطوير النظم وتحقيق التكامل بينها) مرتبطة باقتراحات العمليات. ولم يتضح كيف يمكن لنموذج PeopleSoft أن يلبي احتياجات تغيير نظام القروض والمنح (وهو هاجس تبين صحته فيما بعد)¹³⁴. وكان من بين أولى الإجراءات التي اتخذها رئيس الصندوق تعديل وإعادة جدولة نطاق هذا النظام وإدارته.

3-63 ضعف تأثير هذه التغييرات بسبب ضعف الرغبة والالتزام بسبل العمل الجديدة، وهو ما عبر عنه النهج المستخدم في إدارة الموارد البشرية. ولكن ذلك تأثر بالتفاعل المعقد بين عوامل عديدة مثل الضغوط التي تمارس لتقديم المشروعات إلى المجلس التنفيذي (وهي سمة مشتركة بين المؤسسات المالية الدولية الأخرى) والعوامل المثبطة في ممارسات العمل التي عرقلت التحرك بعيدا عن النموذج المعتاد لسير العمل بالاستعانة بمدير البرامج القطرية الذي يعامل كوكيل حر، وترتيبات تخصيص الموارد وإدارة الميزانية التي لم تشجع على الممارسات الموجهة صوب الأداء، والهيكل "الأفقية" على مستوى كبار المدراء والإداريين التي تؤدي إلى اتخاذ القرارات بتوافق الآراء والقيود التي تنطوي عليها أساليب العمل مثل الاستخدام المفرط للاستشاريين الخارجيين والعمل داخل المقر والتعاقد الخارجي لتنفيذ عمليات الإشراف والقيود التي تفرضها الميزانية ذات النمو الصفري.

3-64 يمكن مشاهدة بعض الدلائل على الالتزام الجديد في الآونة الأخيرة مع إنشاء "فريق الإدارة في الصندوق"¹³⁵. وبدأ هذا الفريق عمله في أبريل/نيسان 2002 وعقد ثلاثة اجتماعات في السنة منذ سبتمبر/أيلول 2003. وكانت القوة المحركة الرئيسية هي سياسة الموارد البشرية ولكن تم تقسيم وقت العمل بين قضايا السياسات والموارد البشرية. وتعتبر هذه خطوة إيجابية نحو تيسير وإدارة التغيير بأسلوب أكثر شفافية. ولكنه جاء في وقت متأخر لم يسمح بتحقيق نتائج ذات قيمة.

3-65 الحاجة إلى تغيير دور مديري البرامج القطرية أصبحت أمرا مسلما به ولكنه لم يحسم بعد. من بين السمات الرئيسية التي تميز نموذج العمل في الصندوق هو الدور الذي يقوم به مديرو البرامج القطرية. وقد ظل عدد هؤلاء المديرين ثابتا تقريبا عند رقم 35 على مدى الفترة المشمولة بالاستعراض، وتوزع هؤلاء المديرون بمعدل 6-8 لكل إقليم. ويقوم المديرون بأدوار

¹³⁴ تقرير المراجع الداخلي AR/00/08 ديسمبر/كانون الأول 2000.

¹³⁵ منتدى لكبار المدراء. ومن المبادرات ذات الصلة فريق الإدارة التابع لدائرة إدارة البرامج ومنتدى مديري البرامج القطرية.

عديدة هي إدارة الحافظة في بلدين أو ثلاثة (عادة) وإجراء حوار السياسات، وتجهيز المشروعات، ودعم التنفيذ، والإسهام في عمليات التقييم، والتشجيع على الابتكار، وتوسيع نطاق المشروعات، وتصريف الأعمال الإدارية. فضلا عن ذلك أضاف توسيع نطاق الإطار الاستراتيجي للصندوق مهاما جديدة لهم وهي إنشاء وإدارة "الشراكات" والعلاقات الأخرى، والإسهام في عمليات التعلم مثل المجموعات المواضيعية، والعمل كفرق عمل متخصصة وإعداد المواد اللازمة للمجلس التنفيذي ودعم العمليات المؤسسية الأخرى¹³⁶.

66-3 مديرو البرامج القطرية هم جهة الاتصال الرئيسية بين الصندوق وأصحاب الشأن المتعاملين معه، لاسيما على المستوى القطري. والواقع أن عدد هؤلاء المديرين والهيكل التنظيمي لدائرة إدارة البرامج يفرضان قيودا شديدة على طريقة عملهم. وهم يتولون عملهم بشكل منفرد ولا تتاح الفرصة لأي من موظفي الصندوق الآخرين لاكتساب القدرة على التعامل مع البلدان التي مارس فيها هؤلاء المديرون عملهم. وفي أفضل الأحوال فإن الموظفين الوحيدين الذين ينضمون إليهم في إطار البعثات هم الاقتصاديون الإقليميون والأخصائيون التقنيون من شعبة المشورة التقنية. ويعني قيامهم بعملهم منفردين أنهم يتحكمون بدرجة كبيرة في ترتيبات وعدد مرات سفرياتهم؛ وفي مدى مشاركتهم شخصا في البعثات، وبمن يستعينون بهم للعمل وحجم العمل الذي يكلف به الاستشاريون وكيفية العمل مع الحكومات والمبادرات التي تتولاها الجهات المانحة للتنسيق على المستوى القطري¹³⁷.

67-3 نظرا لصغر هذا العدد لا يوفر نهج الاستعراض المشترك بين الأقران الذي يتبعه فريق تصميم المشروعات آلية دعم فعالة، بل إنه في الواقع يأتي في وقت متأخر من العملية بما لا يسمح بإجراء أي تغيير جوهري، كما أن قلة موارد الفريق من الدعم بالفنيين يجعل مديري البرامج القطرية معزولين ومتقلين بالمسؤوليات. ولا يقتصر الوضع على قلة الدعم، بل لم ينفذ أي تقدير للأداء في عام 1999. ونتيجة لذلك رأت الإدارة العليا أن أداء مديري البرامج القطرية مختلطا¹³⁸ إلى حد بعيد. وكان أفضل أداء يتمثل في وضع جداول زمنية جيدة لعام أو أكثر سلفا، وقضاء 100 يوم في السنة في السفر إلى البلدان التابعة لهم، وعقد اجتماعات سنوية مع وحدات إدارة المشروعات، وقد يصل عددها إلى اجتماعين إذا كانت المناطق نائية جدا، وعهدوا وتفويض استشاريين موثوق بهم بعمليات الاستعراض المشترك بين الأقران والمساعدة في البحث عن الابتكارات، وقيادة بعثات استعراض منتصف المدة شخصا طوال وقت البعثات وصياغة المذكرات بأنفسهم، إن لم يكن التقرير كله. وفي المقر يقوم هؤلاء المديرون بدور نشط في منتديات السياسات ويشتركون في شراكة التعلم الأساسية لمكتب التقييم وقد يقومون بدور محدد أو العمل كنقطة اتصال لفرقة العمل المعنية بالسياسات وحضور اجتماعات المجموعات المواضيعية وإعداد الوثائق التي تطلبها الإدارة العليا. والواقع أن هذا المستوى رفيع يصعب بلوغه، فليس في استطاعة كل مدير برنامج قطري أن يمارس عمله بهذا المستوى ولكن الموظفين والمديرين في الصندوق ذكروا لفريق التقييم الخارجي المستقل أن هناك سوء إدارة لوقت مديري البرامج القطرية وأدائهم وهو ما يشكل عاملا رئيسيا في تفاوت الأداء على مستوى الصندوق في مجموعه¹³⁹.

68-3 لم تؤد التغييرات إلى تحسين الكفاءة وتركت العديد من الموظفين في شك من المزيد من التغييرات¹⁴⁰. بالرغم من كل هذه التدابير التي استهدفت خفض التكاليف والحفز على الكفاءة فإن شحة معلومات الإدارة بلغت درجة تعذر معها توفير

¹³⁶ تم إنشاء قرابة 20 مجموعة على مستوى الدوائر و20 مجموعة على مستوى المؤسسة وتمارس عملها في الفترة ما بين 1995 و2004 (المصدر: الفريق الاستشاري للتقييم الخارجي المستقل - الصندوق).

¹³⁷ من الصعب تحديد حجم العمل كميًا. وتبين عينة تسجل 24 مديرا للبرامج القطرية (نحو 63% من المجموع) للفترة 1997-2003 (باستبعاد المتقاعدين والذين نقلوا إلى وظائف أخرى) أن توزيع عبء العمل كان كالاتي: 25% للإشراف على 3 أو 4 مشروعات، و54% للإشراف على 5-7 مشروعات و21% للإشراف على 8-11 مشروعا. وقام نحو نصف هذه العينة بتجهيز 2-4 مشروعات جديدة لعرضها على المجلس التنفيذي لإقرارها، وعرض بعضهم 5 أو 6 مشروعات لكل منهم (المصدر: فريق تنسيق التقييم الخارجي المستقل بالصندوق).

¹³⁸ مقابلات التقييم الخارجي المستقل.

¹³⁹ مقابلات التقييم الخارجي المستقل.

¹⁴⁰ نتائج المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل للموظفين.

دليل على حدوث تحسين مستدام في استخدام الموارد أو في النوعية أو الكفاءة في تطوير نتائج أنشطة الصندوق. والواقع أن الصندوق استجاب لجدول أعمال التغيير من خلال زيادة الاستعانة بالموظفين المؤقتين والمعنيين لفترات قصيرة لتلبية متطلباته المتزايدة. ولفت تقرير الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل الانتباه إلى هذا النمو الخفي في ميزانية يقال أنها ذات نمو صفري¹⁴¹. وقد تأكدت هذه الأرقام أثناء الدراسة الخاصة بالموارد البشرية وتبين حدوث تراجع عام في كفاءة الصندوق في الفترة المشمولة بالاستعراض.

3-69 لم تفشل التغييرات فقط في تحقيق الأهداف المنشودة وإنما عمقت الشكوك لدى الموظفين في الأساليب التي استخدمت في إجراء هذه التغييرات وإدارتها. وتوصلت الدراسة الخاصة بالموارد البشرية إلى أن العديد من الموظفين نظروا بسخرية إلى مبادرات التغيير واعتبروا أنها تفتقد وضوح الأهداف ولا تتضمن مبادئ توجيهية إجرائية كافية، بل وأضافت إلى عبء العمل بدون موارد بشرية كافية لإنجازه.

نقاط رئيسية

- رحب الصندوق واحتضن عملية التغيير باتخاذ سلسلة من المبادرات القوية والعمليات التشاركية التي اتسمت بالأمانة والنقد الذاتي بشأن الحاجة إلى الإصلاح. ولكن التركيز انصب على تحسين الكفاءة وليس على التوجه إلى تعزيز الأثر.
- لفت نموذج تشغيل الصندوق وقيود الموارد الاهتمام إلى ضرورة تحسين دورة المشروعات. وكان الهدف في البداية هو تحسين النوعية والتحكم في التكاليف، ثم تغير إلى مواكبة الطلبات السياساتية في إطار التجديدين الخامس والسادس للموارد. وسيؤدي البرنامج الجاري إلى إدخال تكنولوجيا المعلومات ونظم الإدارة المالية المحسنة.
- لم يقطع العديد من مبادرات دورة المشروعات الطريق حتى نهايته - وهو فشل من جانب الإدارة في جعل الموظفين يشكون في أن التعبير سيؤدي إلى الأفضل.
- استمر نموذج مدير البرنامج القطري كوكيل حر يشكل قيادا على العمل، مما كان له تأثيره على المشروعات والبرامج وإدارة المعرفة والابتكار. وأدى، في أفضل الحالات، إلى تمكين المديرين القادرين على تنظيم الأعمال من الازدهار. وفي معظم الحالات خلف بيئة عمل غير مطروقة وضعيفة الإدارة مع قلة الدعم التقني.
- أدى اقتران المبادرات غير المكتملة بالتنفيذ بتغيير أدوار مديري البرامج القطرية مع عدم تغيير تنظيمهم، ومحدودية الدعم التقني، إلى خلق عملية لضمان النوعية لا توفر الدعم الفعال ولا عمليات تحليل النوعية أو المساعلة عنها.

التعلم وإدارة المعرفة

3-70 أصبح الصندوق منظمة للمعرفة منذ أن أدرك الحاجة إلى تصميم مشروعاته بنفسه. جاء إدراك الصندوق لحقيقة أنه يتعين عليه أن يطبق ما اكتسبه من خبرات ومهارات حتى يتمكن من القيام بدور فعال في تخفيف وطأة الفقر الريفي بمثابة الدافع المبكر للتحويل بعيدا عن المشاركة في تمويل المشروعات التي تحددها مؤسسات مالية دولية أخرى والتوجه إلى إتباع نهج يغلب عليه طابع التحديد الذاتي. وفي ذلك الوقت لم تكن عبارات مثل "منظمة للتعلم" و "إدارة المعرفة" من العبارات المستخدمة. وإذا نظرنا إلى الخلف نجد أنه قد يكون من سوء الحظ أن تنفيذ التقدير الخارجي السريع كان في عام 1994، عندما كانت أفكار سنغ الرائدة تكتسب أرضا جديدة واعتمدها مؤسسات مالية دولية أخرى، وخاصة البنك الدولي¹⁴². وربما كانت الأهمية الكبرى التي أعطاها التقدير الخارجي السريع للتوصيات المتعلقة بأن يصبح الصندوق منظمة للتعلم قد طغت

141 الفقرة 4-48 من تقرير الاستعراض المكتبي.

142 بيتر سنغ (1990). The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization Currency Doubleday, New York.

على الهدف الأساسي الأهم وهو أن يكون منظمة فعالة في العمل مع الحكومات في علاج مشكلة الفقر الريفي، وهو ما كان بمثابة خلط بين الوسائل والغايات.

3-71 أصبح الاتجاه الذي دعا إليه التقدير الخارجي السريع سمة أساسية للغة الصندوق وتطورت الصلة بالابتكار تطوراً فعالاً ظهر أولاً في الإطار الاستراتيجي للفترة 1998-2000، وكان هذا الابتكار أحد خمسة اتجاهات استراتيجية، تم في خطة عمل التجديد الخامس لموارد الصندوق للفترة 2000-2002 حيث تم تحديد الأدوار الأربعة الرئيسية للصندوق كمؤسسة ابتكارية ومعرفية تحفيزية وقائدة.

3-72 سارت جهود الترويج لإدارة المعرفة على منوال النماذج المماثلة في المنظمات الإنمائية الأخرى. شهدت الفترة من 1995 إلى 2002 إنشاء وحدة دعم وتيسير إدارة المعرفة (الغيت فيما بعد)، التي تولت وضع استراتيجية المعرفة. وشملت المبادرات الأخرى إنشاء المجموعات المواضيعية ووضع سياسة جديدة تتعلق بنشر الوثائق وإدخال إدارة المعرفة في برامج عمل واستراتيجيات الشعب الإقليمية، ثم إعادة إنشاء شعبة الاتصالات في عام 2000¹⁴³.

3-73 صاحب هذه المبادرات العريضة العديد من التطورات المحددة، مثل إنشاء المواقع الإلكترونية على شبكة الإنترنت (للاستخدام الداخلي والخارجي) ونظام إدارة المعرفة وفريق تصميم المشروعات ولجنة الاستعراض التقني. ولم يحدث أي نقص في المهارات أو الوسائل، ولكن استراتيجية إدارة المعرفة لم تُعتمد أبداً، وبالتدرج أخذ الاهتمام بإدارة المعرفة يضعف وركزت الإدارة على المبادرات، وعند إنشاء فريق الاستعراض الخارجي في عام 2002، تم الحكم على إدارة المعرفة بأنها بطيئة.

3-74 تسببت ثقافة المنظمة في عرقلة التغيير. إن عملية التعلم وتقاسم المعرفة تنفذ وفقاً للطريقة التي يمارس بها العمل وليس وفقاً للأدوات المستخدمة، وإن كان يمكن للأدوات أن تساعد في تحديد هذه الطرق. وكانت استراتيجية الصندوق تدور حول الأدوات أكثر مما تدور حول طرق العمل. وقد تضافر سوء الاتصال الرأسي والأفقي وقيود الموارد التي تعرقل العمل الفعال كفريق، والاعتماد على الاستشاريين، وضعف الاهتمام بقياس الأداء وسوء المساءلة من خلال إتباع وسائل بسيطة مثل كتابة اسم المؤلف على الوثيقة، في الحد من تدفق المعلومات.

3-75 قام فريق التقييم الخارجي المستقل، عند إعداد الاستعراض المكتبي، باختبار أداء الصندوق قياساً على نموذج إدارة المعرفة الذي يبين تسلسل جمع المعلومات وتحديد قيمتها وتخزينها ونشرها لأغراض عمليات الصندوق وشركائه. وتبين أن هناك ضعفاً جوهرياً يتمثل في سوء سجل الصندوق في مجال جمع البيانات¹⁴⁴. وقد وجهت انتقادات عديدة في مجموعة مختلفة من الدراسات للترتيبات التي تتخذها المشروعات في رصد وتقييم القروض والمنح، التي لا تعطي أولوية كافية للبحث عن المعلومات من المصادر الخارجية برغم تعدد "الشراكات". وكان تأثير الآليات التي تنطوي على إمكانات عالية، مثل الشراكة الأساسية للتعلم والاتفاق عند نقطة الإنجاز، محدودة وفردية في كثير من الحالات. وساعدت الشبكة الإلكترونية على سرعة استرداد المعلومات الداخلية، ويجيد الموظفون استخدام هذه الشبكة، فضلاً عن الصلات غير الرسمية، لتلبية احتياجاتهم الشخصية. وتوجد وسائل إعلام وفيرة لنشر المعلومات، ولكن المجيبين على الاستبيان على مستوى المؤسسات المالية الدولية والمستوى القطري أفادوا بانخفاض مستوى الاطلاع على هذه المعلومات وضعف إمكانية الحصول عليها، وقلة استخدامها. ولم

¹⁴³ انظر الملحق 6 بتقرير الاستعراض المكتبي للمقارنة بين دائرة التنمية الدولية ووكالة التعاون الإنمائي اليابانية، والوكالة السويسرية للتعاون الإنمائي الدولي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، والبنك الدولي.

¹⁴⁴ انظر الفقرة 1-4 الملحق 6 من تقرير الاستعراض المكتبي.

يحدث أي رصد أو متابعة للاتصالات برغم أن ورقة المناقشة الصادرة في أبريل/نيسان 2004 بشأن الاتصالات تقترح إجراء تقييمات تتعلق بالنماذج والعمليات والمحصلات.

3-76 ضاعت الفرصة التي كانت مناحة في عام 2001 عندما قام مكتب التقييم في الصندوق بتقييم قدرة الصندوق على الابتكار. وقام الاستشاريون بالمساهمة في هذا التقييم وانطوت تقاريرهم على تحليلات دقيقة ومتعمقة للطرق التي تجعل ثقافة الصندوق معوقة للاتصال وتقاسم المعلومات. ووجهت الدراسة انتقادات لآليات التعلم وحددت البعثات التي تعرقل الابتكار وتبين لها سوء توجهات الإدارة وأسلوب اتخاذ القرارات كما أنها حددت دوافع الابتكار. ولكن التقرير وزع في ظروف صعبة تزامنت مع تعيين رئيس جديد للصندوق كان عليه أن يحسم أزمة مالية صعبة، وأحقت عملية الاتفاق عند نقطة الإنجاز ضررا تمثل في سوء عرض بعض النتائج الرئيسية¹⁴⁵.

3-77 لم تسفر التطلعات إلى تحقيق القيادة والأثر عن النتائج المنشودة. أكدت الاستبيانات التي أجريت أثناء الزيارات القطرية واللقاءات مع موظفي المؤسسات المالية الدولية الأخرى أن تبادل المعلومات يتم أساسا من خلال الاتصال المباشر وعندما يشارك المعنيون في نفس المهمة فقط. وترتبت على ذلك آثار واضحة ومهمة على طرق التعامل مع مديري البرامج القطرية على مستوى المقر أو مع الشركاء على المستوى القطري. ولم تحقق وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية أثرا يذكر في نشر سياسات الصندوق واستراتيجياته أو في زيادة الفهم بالتنمية الريفية. ولا توجد إشارات تستحق الذكر بشأن العمل الذي يؤديه الصندوق فيما تصدره المؤسسات المالية الدولية الأخرى من مطبوعات ودراسات، مع الانخفاض الشديد في مستوى الاطلاع على الوثائق التشغيلية مثل الإطار الاستراتيجي، والاستراتيجيات الإقليمية، والتقديرات الإقليمية للفقر. وكان تقرير الفقر الريفي الصادر في عام 2001 هو الدراسة الوحيدة التي نشرت على نطاق واسع. ويفيد موظفو دائرة الزراعة والتنمية الريفية في البنك الدولي، وهي نقطة اتصال مهني واضحة، أن علاقاتهم بموظفي الصندوق محدودة ولا يعلمون إلا القليل عن مطبوعاته¹⁴⁶.

نقاط رئيسية

- طرح التقييم الخارجي السريع صورة جيدة عن الدور المهم الذي تلعبه المعرفة في رسالة الصندوق، مما أدى إلى وضع خطة التجديد الخامس لموارد الصندوق محددة أهدافه في أن يكون مؤسسة ابتكارية، ومعرفية، وتحفيزية، وقائدة في مجال الحد من الفقر الريفي.
- اتخذ الصندوق طائفة واسعة من المبادرات العملية وطور الأدوات اللازمة، ولكن استراتيجية إدارة المعرفة لم تعتمد في الواقع ويبدو أن اهتمامات الصندوق اتجهت بعيدا عنا. ولم تكن ثقافة المنظمة بسوء اتصالاتها وتهيئها لتحمل المخاطر وضعف العمل كفريق والافتقار إلى التطور الوظيفي بالأمر المشجع أبدا على التعلم.
- كان ضعف ترتيبات رصد وتقييم المشروعات واستخدام المعلومات الخاصة بالأداء يعني أن المعرفة المستمدة من الصندوق لم يستفد منها جيدا.
- اتسمت الاتصالات ونشر المعلومات بجوانب قوة، فقد أدت سياسة نشر الوثائق على شبكة الإنترنت إلى تحقيق فوائد عملية. ولكن معرفة المنظمات الشريكة على المستويين القطري والدولي بسياسات الصندوق واستراتيجياته كانت غائبة في الأدبيات المعاصرة المتعلقة بالتنمية.

¹⁴⁵ الفقرات 3-22 من الملحق 6، تقرير الاستعراض المكتبي.

¹⁴⁶ المطبوع الصادر عن البنك الدولي بعنوان "مرجع الاستثمار الزراعي" في فبراير/شباط 2004، لا يذكر شيئا عن الصندوق ولا يحتوي شيئا عن ابتكاراته. ومن بين 494 إشارة إلى المراجع أو القرارات المقترحة لم يرد ذكر الصندوق إلا مرة واحدة، وكانت عن تقرير الفقر الريفي لعام 2001. ولا يرد ذكر للصندوق في التذييل 43 المتعلق بالمواقع الإلكترونية الرئيسية وفي مثال آخر وردت الإشارة إلى ثلاثة مشروعات فقط للصندوق (اثان من بيرو وواحد من فييت نام) في 100 دراسة حالة عن توسيع نطاق أنشطة تخفيف وطأة الفقر التي عرضت في عام 2004 على المؤتمر المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي في شنغهاي.

البحث عن نموذج جديد للعمل

3-78 لا يزال الصندوق يبحث عن نموذج جديد للعمل يقوم على أساس دوره التحفيزي وعلى إصدار "برامج تمكن من التعلم والتكرار". وبرغم كل ما ورد شرحه هنا من تغييرات فلم يتحقق التحول في النموذج الواقعي للعمل. وترجع أسباب ذلك إلى القيود الأساسية التي تقيد عمل الصندوق، فهي تتداخل بطريقة معقدة رغم أن القضايا واضحة وتدور حول أربعة جوانب هي ممارسة مدير البرنامج القطري لعمله كوكيل حر، وقيود النمو الصفري للميزانية بالقيمة الحقيقية، وثقافة المنظمة، والعمليات المركزية في المقر.

3-79 كان ضيق نطاق عمليات التمويل التكميلي السبب الرئيسي لتوجيه الصندوق نحو سماته الرئيسية المتمثلة في العمليات المتمركزة في المقر والوحدات التشغيلية الصغيرة. فلم يكن الصندوق في البداية يتولى مجرد تصميم مشروعاته. وعندما أصبح تصميم المشروعات هو الإجراء المعتاد في الصندوق شجعت المنظمة مديري البرامج القطرية على العمل بأسلوب الوكيل الحر مع قلة عددهم وإتباع أسلوب تنظيم الأعمال وتصميم مشروعات تناسب احتياجات المستهدفين وتتفق مع القضايا الخاصة بالمهمة المنوطة بالصندوق. وسهلت العمليات الضيقة النطاق المصممة حسب احتياجات المستهدفين من السهل وصف كل مشروع على حدة في التقارير السنوية وشجعت على استخدام أسلوب سردي في إعداد التقارير مما عرقل في النهاية اتخاذ تدابير للقياس الكمي للأداء وإتباع طرق معيارية في العمل.

3-80 كانت قوة الصندوق تكمن دائما في مديري البرامج القطرية. ولكن بيئة العمل غير المقيدة التي سمحت لهم بالازدهار ثبقت أهمية العمل كفريق، مثل فريق تصميم المشروعات، واستخدام الأدوات المشتركة مثل الإطار المنطقي، وتطوير أطر السياسات والاستراتيجيات التي تضع حدود العمل التي لا يجب تجاوزها. كما أدت الثقافة القائمة على الفردية إلى سوء إدارة المعرفة.

3-81 كان الارتفاع السريع في تكاليف العمليات دافعا للمحاولات الأولى لإجراء الإصلاح من الداخل¹⁴⁷. وكان الهدف هو خفض تكاليف التصميم وتحسين خطط التنفيذ. وبعد ذلك مباشرة أدى التقييم الخارجي السريع إلى دفع الحوار الذي أدى بدوره إلى وضع التوجهات السياسية لبرنامج التغيير الاستراتيجي في إطار التجديدين الخامس والسادس للموارد. وأدى تحسين دورة المشروعات إلى جذب المنظمة نحو اتجاهين في وقت واحد. ذلك أن الضغوط التي مورست لخفض التكاليف وحجم العمل في ظل الزيادة الصفرية للميزانية بالقيمة الحقيقية كما أرادها رئيس الصندوق حفزت على تخفيف عملية التصميم، ولكن الموظفين أرادوا استخدام وفورات التكاليف في دعم التنفيذ في السنوات الأولى. وكان دعم التنفيذ يعني التحول بعيدا عن التصميم والاتجاه إلى الدور الإشرافي الذي تمنعه القواعد التشغيلية للصندوق. وقد دعا التقييم الخارجي السريع إلى تغيير هذه القواعد، ولكن الإدارة لم تنفذ ذلك بشكل رسمي. وفي الوقت نفسه شكلت الدعوة إلى الالتزام بالتوجه الاستراتيجي والعملية ضغوطا على الصندوق لكي يهتم أكثر بالجانب التحليلي، كما حلت وثنائق الفرص الاستراتيجية القطرية محل بعثات التجديد والبرمجة الخاصة.

3-82 إن توسيع نطاق المهام والسعي إلى تحسين النوعية لهما تكاليفهما دائما لأنهما يتطلبان خفض عدد المشروعات أو زيادة عدد الموظفين وتنمية مهاراتهم أو التوصل إلى وسائل عمل جديدة. وحدث، عمليا، أن ارتفع عدد الموظفين وتم تمويل تكاليف عدد قليل منهم من خلال التمويل المتمم وغير ذلك من الآليات، ولكن كان الاتجاه الرئيسي هو الاعتماد على الخبراء الاستشاريين. والواقع أن الاستشاريين هم بمثابة "شغالة خلايا النحل"، حيث أنهم ملتزمون ومخلصون في عملهم والكثير منهم يتمتع بعلاقات عمل طويلة. ويعمل بعضهم لدى عدد قليل من العملاء، وقد حملوا معهم المهارات والخبرات وساعدوا مديري

¹⁴⁷ تقرير فرقة العمل المعنية بترشيد دورة المشروعات في دائرة إدارة المشروعات (1993).

البرامج القطرية "كوكيل حر" على أداء عملهم. ولكن ارتفاع معدل الاستعانة بهم قوض قدرة المؤسسة على التعلم، فهم ليس لديهم نفوذ يذكر في ظل التسلسل القيادي للصندوق، كما أن نموذج التعاقد مع البعثات لا ينطوي على الاستمرارية أو تحقيق قيمة مضافة لإسهاماتهم.

3-83 فهم ثقافة المنظمة سمة من سمات هذا التقييم. فقد كان ظهور الوعي القوي بالرتب الوظيفية وسوء الاتصال والإدارة لتوافق الآراء والانغلاق التنظيمي عوامل حالت دون تطور ثقافة للتعلم يمكن أن تتحمل المخاطر وتروج للابتكار، كذلك شجعت هذه العوامل على الاستسهال في الاستعانة بالخبراء الاستشاريين. وأدى أسلوب العمليات المتمركز حول المقر إلى عدم مرونة التغيير والى صعوبة تحقيق التوازن بين التصميم والتنفيذ والإشراف.

الفصل 4 - الأداء في المستقبل

الاستنتاجات

السياق المتغير

1-4 شهدت الفترة التي انقضت منذ إنشاء الصندوق تغيرات غير مسبوقه في السياق العالمي للتنمية الزراعية والريفية. وشهدت أيضا الفترة المشمولة بالتقييم الخارجي المستقل إعادة تأكيد كبرى من جانب المجتمع الإنمائي الدولي للأهمية المحورية للحد من الفقر والتي توجت بالتوافق العالمي الجديد الذي ركز على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. كذلك تغير محور تركيز المساعدات الإنمائية. فقد هبط الدعم الخارجي للقطاع الزراعي لصالح مجموعة أوسع كثيرا من الإجراءات التمكينية لنمو القطاع الريفي والتنمية المصحوبة بتركيز أشد على الشراكات وأداء السياسات دعما للاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر.

2-4 في ظل هذه الخلفية توسع الصندوق في رسالته والمهمة المنوطة به. فقد تحول الصندوق من مؤسسة تمويلية تركز بشكل خاص على تحسين التغذية وإنتاج الأغذية إلى أن أصبح الآن منظمة إنمائية مكتملة الأركان ومنطلعة إلى بذل "جهود عالمية رائدة في مساعدة أشد العالم فقرا" من خلال الابتكار وتوسيع نطاق الأنشطة وزيادة المشاركة في مجال السياسات. ويتضمن آخر الأطر الاستراتيجية جدول أعمال متزايد الطموح ويركز على الدور التحفيزي للصندوق في تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر وذلك من خلال تعزيز المعرفة وبناء الائتلافات الإقليمية والدولية والمساعدة في وضع أطر مؤسسية وسياساتية تدعم الفقراء.

3-4 إن الحاجة إلى تحقيق تقدم سريع ومستدام نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية تضيف أهمية أكبر على الجهود المتأزرة للمجتمع الإنمائي الدولي دعما للأهداف الوطنية للحد من الفقر. وأصبحت نوعية المعونة هي بؤرة الاهتمام. وفي هذا السياق خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن مهمة الصندوق المتعلقة بتوفير موارد إضافية لتحسين الأحوال المعيشية لفقراء الريف لا تزال مهمة أساسية. ولكن الخطر قائم في أن يصبح جدول أعمال الصندوق متوسعا ومتباعدة أكثر من اللازم عن تطلعاته الأولى في مساعدة أشد الفئات فقرا في أشد البلدان فقرا. ويتعين التركيز بوضوح على الخصائص الأساسية للصندوق التي تتمتع بمزايا نسبية وعلى رأسها الابتكار. وتوصل التقييم الخارجي المستقل أيضا إلى سلسلة من أوجه الضعف الخطيرة في إدارة الصندوق وتنفيذه لجدول أعماله الاستراتيجي، بما في ذلك القدرة على تطوير نهج ابتكارية قابلة للتكرار، تقوم على أساس التعلم وتحظى بالاهتمام الجاد بما يضمن ارتفاع مستوى نوعية وأثر المساعدات الإنمائية التي يقدمها الصندوق ويحافظ عليها في الأجل البعيد.

تخصيص الموارد وأداء الحافظة (الصفحة II-40) 148

4-4 وجد التقييم أن حافظة مشروعات الصندوق مناصرة بشكل عام للفقراء وتستجيب إلى حد بعيد للمهمة الموسعة المنوطة بالصندوق، ولكن نموذج التخصيص الحالي للموارد أخذ يتباعد باطراد عن أفضل الممارسات المتبعة في مجتمع المعونات الدولية. ومن المنتظر أن يكون استخدام نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء عونا للصندوق على أن يكون أكثر شفافية ومنهجية في أنشطته القطرية، وإن كانت هناك شكوك جادة بشأن توافر المقومات الكاملة للصندوق بما يمكنه من الاستجابة

148 الإشارة إلى الصفحات في كل عنوان فرعي توجه القارئ إلى إطار النقاط الرئيسية أو النص الرئيسي الذي يتضمن نتائج الموضوع.

لنموذج أكثر تنوعاً لممارسة الأنشطة القطرية. وقد حافظ الصندوق على مساهماته في مجال الزراعة خلال جزء كبير من تسعينات القرن الماضي ولكنه بدأ، كغيره من الجهات المانحة، في التحرك نحو مجالات أوسع للتنمية الريفية ابتداءً من عام 2000. وظل تقلص الموارد المخصصة للإنتاج الزراعي مسألة تثير القلق، لاسيما أن التركيز المتجدد على الحاجة إلى تعزيز إنتاجية المزارع الصغيرة في المناطق التي يصعب الوصول إليها وفي البلدان المتعثرة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

4-5 كان تقدير أداء الحافظة مسألة معقدة بسبب صعوبة قياسه مقارنة بالمنظمات التي تتبع نهجا مختلفة في القياس وتطبيق إجراءات تشغيلية مختلفة. وتشير الدلائل المتاحة إلى أن أداء حافظة الصندوق يماثل أداء الوكالات المقارنة، ولكن هذا الرأي يعيبه قلة استخدام عمليات التقييم الذاتي والافتقار إلى التحليل المنهجي المستمد من النهج الراهن في ضمان النوعية. ويؤدي غياب التحليل المناسب للحافظة إلى تقييد قدرة المجلس التنفيذي على توفير التوجه الاستراتيجي للإدارة، ووضع الصندوق في موقف أضعف عند التفاوض مع الجهات المانحة وتقليل قدرته على القيادة والتأثير على السياسات.

أداء المشروعات والبرامج (الصفحة II-46)

4-6 تبين أن استثمارات الصندوق تلائم الأولويات الإنمائية الوطنية والاستراتيجية المؤسسية للصندوق، ولكن اختبار صحة ذلك مسألة صعبة. فالإطار الاستراتيجي للصندوق لا يعطي مؤشرات كافية على الطابع التشغيلي المميز للصندوق بينما لا توفر الاستراتيجيات الإقليمية والوطنية سوى أدوات انتقائية ضعيفة لاختيار المشروعات في ظل السياقات القطرية. وحتى الآن لا تزيد وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية كثيرا عن كونها أفكارا مجمعة للمشروعات، وإن كان أحدث هذه الوثائق قطع شوطا في الاتجاه الصحيح. كما أن قلة العمل التحليلي على المستوى القطاعي لا تسمح إلا بمبررات ضعيفة لما ينبغي للصندوق عمله فيما يتعلق بالشركاء الآخرين، ويتجه عادة إلى زيادة طموحات المشروعات أكثر مما يتجه إلى إلقاء نظرة شاملة على الحالات التي يمكن للصندوق أن يحقق فيها أفضل قيمة مضافة. فضلا عن ذلك فإن الحوار السياساتي على المستوى القطري متقطع ولا يحقق قيمة مضافة بشكل منهجي في استثمارات المشروعات. ويشكل الحضور الميداني العابر للصندوق قضية يجري بحثها في إطار البرنامج التجريبي للحضور الميداني. ولم يحدث إلا تغيير نسبي في عملية التحديد على مدى السنوات العديدة الماضية، وينظر إلى الصندوق بأنه لا يواكب التغييرات الحاسمة في جهود تنسيق المعونات في بعض البلدان المقترضة على الأقل.

4-7 تشير دلائل الفعالية والاستهداف إلى وجود نقاط ضعف في عملية التصميم وكان تقرير الاستعراض المكتبي قد ألقى الضوء عليها في البداية. ويواجه العديد من المشروعات مشكلات في التنفيذ، لا تقع جميعا تحت سيطرة الصندوق، ولكن ترتبط نسبة كبيرة منها بضعف إدارة المشروعات التي تعكس سوء التحليل المؤسسي أثناء التصميم. وتعتبر تفاصيل عمليات التنفيذ، لاسيما في المجالات الرئيسية مثل الاستهداف، أقل فعالية من الناحية العملية مما كانت تطلع إليه الآمال التي انطوت عليها وثائق التصميم، وهو ما يبين وجود ثغرة في الإرشادات السياساتية والتشغيلية.

4-8 بينما يحقق معظم استثمارات الصندوق أهدافه على مستوى المشروعات، فإن العلاقة السببية بين هذه الأهداف وأثرها على الفقر غالبا ما تكون غير واضحة وكثيرا ما تكون مفرطة في الطموح. وأدت التغييرات التي أدخلت على دورة المشروعات إلى تحقيق بعض التحسينات، ولكن الصندوق لم يعتمد هيكل النتائج الذي يشكل جزءا أساسيا من الإطار المنطقي كوسيلة لتحقيق التناسق والدقة في استخدام اللغة والتعاريف المتعلقة بالأهداف والمؤشرات.

4-9 ينبغي علاج مشكلة سوء التصميم أثناء اتخاذ إجراءات ضمان النوعية. ولا يحقق النظام الراهن نتائج جيدة النوعية. كما تتفاقم المشكلات بسبب الترتيبات التي تباعد بين الصندوق والمشروعات بمجرد بداية التنفيذ وتولي المؤسسات المتعاونة مهام الإشراف. ولم يستجب الصندوق للدعوات المتكررة لتقديم المزيد من الدعم للتنفيذ من خلال تغيير دورة المشروعات. وتجلى ضعف بداية التنفيذ أكثر من تكرار إعادة تصميم المشروعات الذي لا يعد علامة على قدرة المشروع على التواءم بقدر

ما يعبر عن سوء النوعية في البداية وعن ضعف التحليل الاقتصادي والاجتماعي وعدم كفاية إدارة المشروع والإشراف عليه. وأدى ضعف الحضور الميداني للصندوق كذلك إلى الحد من قدرته على دعم التنفيذ. ويعتبر تحسين التفاعل بين هذه العوامل من خلال تحسين النوعية أحد التحديات الكبرى التي ستواجه الصندوق في المستقبل.

التأثير في السياسات (الصفحة II-59)

4-10 الخيارات محدودة أمام الوسائل التي يستخدمها الصندوق وما يحققه من نواتج في الوقت الراهن، وذلك إضافة إلى فقدان التناغم بين المشروعات على المستوى القطري. وبالرغم من تطلع الصندوق إلى التأثير في السياسات، فإنه لم يضع أبدا نماذج أو سياسات تشغيلية لتوجيه هذا التأثير، كما لم يعمل على تنمية مهارات الموظفين في هذه المجالات. والواقع أن حجم الصندوق وموارده يقيدان من قدرته على النهوض بدوره في مجال السياسات والدعوة والابتكار بمفرده. ومن بين المجالات القليلة الناشئة لتحقيق الأثر مجال التمويل الريفي والتعاون الوثيق المتطور مع الجماعة الاستشارية لمساعدة أشد الناس فقرا وغيرها من الجهات المعنية. ويعتبر التأثير في السياسات على مستوى المشروعات والبرامج ضئيلا جدا وأدى الاستخدام المفرط للاستشاريين الأفراد إلى إضعافه. وإذا حدث هذا التأثير فإنه يكون محصورا في النطاق المحلي ونادرا ما تصاحبه جهود أكثر تنسيقا لإجراء الحوار السياساتي مع الشركاء الإنمائيين الآخرين. وتوجد بالفعل بعض الأمثلة المهمة على التأثير في السياسات تأسيسا على التجارب المستفادة من المشروعات، ولكن معظم هذا التأثير يحدث في فراغ، مما يحد من إمكانات المشاركة السياسية الاستراتيجية وإرساء الطابع المؤسسي طويل الأجل.

الأثر الإنمائي (الصفحات II-63)

4-11 من أهم سمات نهج الصندوق في تقديم المساعدات الإنمائية نهج التحرك من أدنى إلى أعلى في تصميم المشروعات وتنفيذها، وهو ما يزيد من الإحساس بالملكية، بل يزيد أيضا من إمكانية تحقيق أثر أكبر وأكثر استدامة لأشد المجموعات فقرا. 4-12 وبينما وجد التقييم الخارجي المستقل العديد من الأمثلة الجيدة على تحقيق الأثر فقد صنف الأثر المباشر وغير المباشر لاستثمارات الصندوق بأنه متواضع بشكل عام. ويعتبر تحسين إنتاج المحاصيل للاستهلاك الشخصي مجالا رئيسيا من المجالات التي تحقق أثرا كبيرا مثله في ذلك مثل تحسين الدخل من مبيعات المحاصيل. وعلى النقيض من ذلك، صنفت التحسينات في الأحوال المعيشية بفضله توفير فرص العمل وتطوير البنية الأساسية للطرق والإمداد بالمياه، وتوفير الخدمات المالية بأنها متواضعة مع بعض الاستثناءات المهمة. ويعتبر الأثر أيضا أقل من المتوقع في المجال الرئيسي الجديد للصندوق أي تنمية رأس المال والتمكين الاجتماعيين. وتبين أيضا أن حصة أشد الناس فقرا من فوائد استثمارات الصندوق متواضعة سواء بسبب استيلاء الأقل فقرا في المناطق المستهدفة على هذه الفوائد أو بسبب استهداف الصندوق لمستهدفين من خارج أشد المناطق فقرا.

4-13 حقق العدد القليل من المشروعات الرئيسية مكاسب كبيرة في مجال الأمن الغذائي الأسري والتمكين الفردي والمجتمعي. وتشمل أسباب ذلك إتباع نهج على قدر كبير من الابتكارية تجاه إشراك المستفيدين والمرونة في تصميم المشروع وقدرة الإدارة على الاستجابة مع إشراك المجتمع المحلي بشكل ملحوظ فيها والمشاركة الجادة من جانب مديري البرامج القطرية الذين يمارسون عملهم متحررين من قيود مقر الصندوق.

4-14 وإجمالا، كان نصف مشروعات العينة هي فقط التي حققت أثرا أكثر من متواضع على الفقر. وهذه النسبة لا تختلف كثيرا عن السائد في المؤسسات المالية الدولية الأخرى العاملة في مجال التنمية الريفية، ولكن هذا يعد دليلا كافيا، بالنسبة لمنظمة متخصصة في التنمية الريفية، على أن الحاجة ماسة إلى بذل المزيد من الجهود لتحقيق نتائج إنمائية ملموسة والإسهام بشكل فعال في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

4-15 من بين النتائج المثيرة للاهتمام والمشجعة التي أسفرت عنها مشروعات العينة، تحقيق أثر إيجابي للعناصر التي تتعلق بالصحة والتعليم والإمداد بالمياه. وتنفذ هذه الاستثمارات غير التقليدية في نسبة ضئيلة من المشروعات التي تعتمد غالبا على التمويل المشترك من جانب أحد الشركاء، ولكنها تتعلق بالطموحات الأوسع للأهداف الإنمائية للألفية وتحقق فوائد ملموسة، ويجب الاستمرار فيها إذا حققت قيمة مضافة واضحة.

4-16 يشكل تحقيق الاستدامة تحديا إنمائيا أساسيا. وقد حاول الصندوق تحقيق هذه الاستدامة بوضع تصميمات للمشروعات أكثر تحفيزا واتساقا وتعمل على سد الثغرات القائمة في الإمكانيات وضمان الملكية المحلية للمشروعات. غير أن احتمالات استدامة فوائد استثمارات الصندوق تعتبر احتمالات متواضعة إجمالا. ويتفق ذلك مع المتوسط السائد في البنك الدولي وغيره من المؤسسات، ولكنه يثير تساؤلات بشأن القيمة المضافة لاستثمارات الصندوق.

4-17 أصبح الابتكار، خلال الفترة المشمولة بالتقييم الخارجي المستقل هو أحد مبررات وجود الصندوق. ويسلم التقييم بأن الابتكار والتجارب هي مجالات حيوية للصندوق، ولكنه وجد جوانب قصور كبيرة في تحقيق توقعات جدول أعمال الابتكار وعدم وضوح ما يعنيه الابتكار من الناحية العملية والنزعة إلى اعتبار الابتكار غاية أكثر منه وسيلة. بل إن أهم الجوانب الأساسية، مثل إدماج أهداف الابتكار وتوسيع النطاق في تصميم المشروعات، لم يتحقق بشكل منهجي. وتبشر المبادرة الجديدة بإدماج الابتكارات في دورة المشروعات بالأمل، وتؤكد الحاجة التي تغيير الثقافة المؤسسية. ولكن حتى يتحقق ذلك بشكل فعال يجب ربطها بشكل أوثق بالتغييرات المزمع إجراؤها في الموارد البشرية وتحديد الأهداف والمؤشرات الموضوعية القابلة للرصد والتي تكشف مدى ما يتم إحرازه من تقدم.

نموذج الأعمال والأداء المؤسسي (الصفحة II-79)

4-18 الصندوق، كغيره من المؤسسات المالية الدولية، يمارس عمله في سياقات تتسم بالتعقيد والتحدي. فمن الصعب، في غالب الأحيان، الوصول إلى المجموعة المستهدفة من الصندوق الذي يمارس عمله أيضا مع عدد كبير من الشركاء المحليين والوطنيين. ولا جدال في أن الاضطلاع ببرنامج فعال للمساعدة، مسألة تشكل تحديا كبيرا في ظل هذه الظروف، ولكن الصندوق أنشئ خصيصا لمواجهة هذا التحدي ويجب أن يتأكد من أن نظمه وممارساته وإجراءاته جاهزة تماما لتحقيق أقصى أثر إنمائي ممكن.

4-19 وضع الصندوق نموذج أعمال كفاءة للنهوض بالمهمة الأصلية المنوطة به. ولكن جدول الأعمال الناشئ والتحديات الجديدة الكبرى التي تشكلها بيئة العمل على المستوى القطري تدل على أن نموذج العمل الحالي لا يصلح لتنفيذ برنامج عالي النوعية للمساعدات الإنمائية. ولم ينقطع طرح المبادرات الرامية إلى تحسين السبل التي يستخدمها الصندوق في عمله خلال الفترة المشمولة بالتقييم، بل إن هذه الفترة تميزت بالمحاولات المستمرة لإعادة ربط المنظمة بجدول الأعمال العالمي المتغير، ولكن التقييم الخارجي المستقل يرى أن هذا التغيير لم يتعمق بالقدر الكافي الذي يحقق أهدافه.

4-20 يحتاج نموذج الأعمال في الصندوق إلى عناية عاجلة. فالجهود السابقة من أجل التغيير، لم تتجح بعد في تحسين الأثر الإنمائي للصندوق رغم حشد جهود الموظفين والإدارة للتركيز على ممارسات العمل الرئيسية. وتكمن جذور العقبات القائمة في رؤية الصندوق كمؤسسة تمويلية أساسا وفي الثقافة التنظيمية والممارسات التي دارت حولها، خاصة العلاقة المتباعدة مع الشركاء على المستوى القطري من خلال الخبراء الاستشاريين والمؤسسات المتعاونة والعمليات المتمركزة في مقر الصندوق.

التسيير والإدارة على مستوى المؤسسة (الصفحة II-85)

4-21 تلبى الترتيبات الحالية للتسيير والإدارة المتطلبات الأساسية للصندوق، ولكن ازدحام جدول الأعمال ونقص التدريب والإرشادات لأعضاء المجلس التنفيذي وقصر مدة دوراته، كل ذلك قيد من المهمة التنفيذية للمجلس، بما في ذلك تضيق

المجال أمام التركيز بوضوح على الفعالية الإنمائية. وتعتبر الهياكل الأساسية للمجلس ولجنة مراجعة الحسابات ولجنة التقييم هياكل كافية. كما أن العناصر الأخرى التي تتكون منها الإدارة الجيدة، مثل لجنة المراجعة الداخلية ولجنة الإشراف ومكتب التقييم المستقل، هي في الأساس ابتكارات حديثة نسبياً ولكنها تتمتع بإمكانات إيجابية. ويمكن لتحسين عمل المجلس التنفيذي، بجانب ضمان النوعية الأفضل، وتحسين إدارة الأداء على مستوى المؤسسات أن يؤدي إلى توفير القيادة والتوجهات الاستراتيجية المطلوبة.

تطوير السياسات (الصفحة II-88)

22-4 يطبق الصندوق عدداً قليلاً نسبياً من السياسات التشغيلية أو القطاعية، وقليلاً من الإجراءات والعمليات الداخلية. ويعتبر مستوى تطوير السياسات منخفضاً مقارنة بالمؤسسات المالية الدولية الأخرى، ويبدو أنه لم يواكب جدول الأعمال الاستراتيجي الناشئ للصندوق. ومن الأمثلة النمطية على ذلك إصدار الإرشادات لتوجيه أنشطة المشروعات إلى الفقراء بشكل فعال واتخاذ الترتيبات لإدارة البنية الأساسية وصيانتها بشكل مستدام. وأدت مقاومة استخدام النماذج المعيارية إلى عرقلة وضع إرشادات سياساتية رسمية ومن ثم تطوير الوسائل التشغيلية لتعزيز جدول الأعمال الاستراتيجي. ويعتبر مستوى معرفة المنظمات الشريكة على المستويين القطري والدولي بهذه السياسات والاستراتيجيات منخفضاً. وتحمل المحاولات الأخيرة لمواجهة "العجز" في السياسات، مثل إنشاء شعبة السياسات، إمكانات جيدة في طياتها. ولم يحقق الصندوق حتى الآن طموحاته في مجال القيادة والتأثير في السياسات، باستثناء التمويل الريفي. ولم تستوعب بعد الآثار المترتبة على القيام بالدور المؤثر في مجال السياسات من حيث تنمية المهارات ومن حيث إدراك تأثير ذلك على تنظيم وإدارة مديري البرامج القطرية. هذه هي أوجه القصور الرئيسية في نموذج الأعمال المستخدم حالياً.

إدارة الموارد البشرية (الصفحة II-85)

23-4 تتعلق تكلفة التشغيل الرئيسية في الصندوق بالعاملين فيه الذين يشكلون مصدره الوحيد للمبادرة والعمل. وهم مسئولون أساساً عن تحقيق نتائج الصندوق الإنمائية. وقد ظلت السياسة المتعلقة بالموارد البشرية حتى وقت قريب سياسة متحفظة وقائمة على أسس إجرائية وتركز فقط على الموظفين العاملين الدائمين. وكانت عمليات التغيير الأوسع بطيئة في إدراك مدى أهمية الموارد البشرية، لاسيما أن مطالبة الصندوق بأن يصبح مؤسسة ابتكارية ومعرفية وتحفيزية في المسرح الدولي الأوسع تتطلب ليس فقط إتباع وسائل عمل جديدة للاستفادة من الاستشاريين، بل وأيضاً اكتساب مهارات وقدرات جديدة من موظفيه.

24-4 تكشف عمليات المسح المتعلقة بالموظفين أن ثقافة المؤسسة لا تركز بالقدر الكافي على المساواة والأداء، وأنها تفقر إلى الثقة بين الإدارة والموظفين، وكانت الاتصالات الأفقية والرأسية غير مرضية، حتى وقت قريب.

25-4 تتضمن سياسة الموارد البشرية الجديدة العناصر الصحيحة اللازمة لعلاج هذه المشكلات، ولكن ليس من الواضح ما إذا كانت طبيعة وحجم التغييرات في دور المديرين المختصين وفي ثقافة المنظمة قد حظيت بالترحيب الكامل أو ما إذا كان هناك دعم كاف لهذه التغييرات في المؤسسة عموماً.

الشراكات (الصفحة II-88)

26-4 إقامة الشراكات مسألة حيوية لدعم أهداف الصندوق في أن يصبح مؤسسة ابتكارية وتحفيزية، ولكن الأهداف التي حددت للتجديدين الخامس والسادس للموارد أدت إلى الاستخدام غير الدقيق لهذه العبارة والإخفاق في تعزيز الأهداف الواضحة وتحسين طرق العمل. ولم تعقد التحالفات الاستراتيجية إلا لماماً، باستثناء التحالف المهم الذي أقيم مع الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة وجهات أخرى، ولا يوجد دليل على أنها حققت أثراً كبيراً. ويتعين إتباع نهج أكثر منهجية وانتقائية في

عقد الشراكات والتحالفات بغرض الترويج للابتكارات وتوسيع النطاق وتعظيم إمكانات القيمة المضافة سعياً إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

التعلم وإدارة المعرفة (الصفحة II-96)

27-4 المعرفة والتعلم مسألتان حيويتان لمنظمة فعالة في مجال تقديم المعونة ويجب أن تشكل جزءاً أساسياً من دور الصندوق كمؤسسة ابتكارية وقائدة في مجال الحد من الفقر الريفي. وقد استخدمت الجهود الرامية إلى الترويج لإدارة المعرفة نماذج مماثلة لتلك المستخدمة في منظمات إنمائية أخرى، ولكن أوجه الضعف في الثقافة التنظيمية للصندوق قوضت التحسينات المستهدفة في إدارة المعرفة. وقد افترق هذا النهج إلى القيادة الواضحة والالتزام القوي من جانب الإدارة العليا. وتضررت إدارة المعرفة أيضاً من سوء أداء ترتيبات الرصد والتقييم على مستوى المشروعات ومن تجزؤ نظم قاعدة البيانات وقلة استخدام التقييم الذاتي والافتقار إلى تحليل ضمان النوعية وأداء الحافظة. وقد حققت المبادرات الأخيرة أثراً حطياً بالتقدير، لاسيما سياسة نشر الوثائق وإنشاء المواقع الإلكترونية، ولكن لا تزال توجد ثغرة كبيرة في الاتصالات من تدني المعرفة بسياسات الصندوق واستراتيجياته لدى المنظمات الشريكة على المستويين القطري والدولي.

عمليات الإدارة (الصفحة II-91)

28-4 لم يتوان موظفو الصندوق وإدارته عن إعادة فحص العمليات والمبادرة بإجراء التغييرات. وكانت الحاجة إلى تغيير نموذج العمل الأساسي أمراً مسلماً به ولكن دور مديري البرامج القطرية والشعب الإقليمية ظل بلا تغيير تقريباً ولم يحقق العديد من المبادرات الرامية إلى تحسين دورة المشروعات وعمليات ضمان النوعية النتائج الفعالة المنشودة. والدليل محدود أو معدوم على أن التغييرات أدت إلى تحسين الكفاءة. ولم تكن ترتيبات تخصيص الموارد وإدارة الميزانية مشجعة على الممارسات المرتبطة بالأداء وشجعت الطبقات الأفقية لكبار المديرين والتفذييين على اتخاذ القرارات بتوافق الآراء. ويفرض عدد مديري البرامج القطرية والهيكل التنظيمي لدائرة إدارة البرامج قيوداً على طرق العمل. وعلى وجه الخصوص تعرضت العلاقات الأحادية مع مديري البرامج القطرية إلى الضغوط المتمثلة في مطالبة هؤلاء المديرين بوضع استراتيجيات وتحديد خطط القروض والمنح وإدارة علاقات الشراكة في مجال الابتكار وتوسيع نطاق الأنشطة والمشاركة في حوار السياسات مع الحكومات ووكالات التنمية، وكذلك الاشتراك في عمليات التقييم الذاتي وإدارة المعرفة. وأدت هذه الضغوط إلى زيادة الاستعانة بالخبراء الاستشاريين وعدم كفاية الوقت المتاح لمديري البرامج القطرية لإجراء الاستعراض المشترك بين الأقران الذي يسلم الجميع بأهميته.

29-4 أدى النهج الجديد للإدارة الأفقية إلى تحسين الاتصالات عبر الدوائر، ولكن لا يزال الصندوق يواجه تحديات تمثلت في فقدان سبل العمل المتكاملة والنهج المنهجية لإدارة الأداء وعمليات التخطيط والميزنة الاستراتيجية التي تتراوح بين الأجلين المتوسط والطويل. وقد تأثر التخطيط طويل الأجل سلباً جراء الضغوط المستمر من أجل زيادة وتعبئة الموارد في إطار عمليات تجديد الموارد، وجداول الأعمال الخارجية التي تحرك هذه العمليات، ومن خلال استثمارات المشروعات فرادى. وقد أخفق هيكل الإدارة المسطح في توفير توجهات استراتيجية كافية والمضي حتى النهاية في تنفيذ جدول أعمال التغيير. وتراود الشكوك الموظفين عموماً بشأن عمليات التغيير الجديدة.

التوقعات المستقبلية

30-4 ثمة خيط واحد يربط بين أطراف هذا الموضوع وهو دور الإدارة العليا. فقد كان الدافع إلى العديد من التغييرات يقوم على أسس منطقية سليمة ويتفق مع ما يحدث في الوكالات الإنمائية الأخرى. ولكن العديد من هذه المبادرات ذبل قبل أن تتفتح زهوره. فقد بدأ تطبيق الممارسات الضرورية كتدبيرات بناءة أثناء تصميم المشروعات والبرامج القطرية، وتطوير السياسات

والاستراتيجيات التي تستند إلى المزايا النسبية للصندوق، والترويج لتحول الصندوق إلى منظمة للتعلم؛ ولكنها جميعاً لم تستمر حتى بلوغ التغيير المنهجي المستهدف. ويعتبر الهيكل المسطح للإدارة والنزعة إلى اتخاذ القرارات بتوافق الآراء عاملاً رئيسياً في ذلك. ولعل أهم أسباب محدودية نجاح العديد من هذه المبادرات يرجع إلى نقص التركيز على الفعالية الإنمائية. ولم تتطوّر هذه التغييرات من تحليل الأداء كما لم تدرك الإدارة مدى الأهمية المحورية لتحسين إدارة الموارد البشرية لتحقيق هذا التغيير. وقد رسمت نتائج التقييم عام 2001 الخاص بالابتكار الطريق أمام فتح الحوار بشأن المشكلات الأساسية المتعلقة بممارسة الصندوق لعمله. ولكن ذلك جاء في وقت صعب واجه فيه رئيس الصندوق أزمة مالية مما أدى إلى إغفال هذا الحوار. ويعتبر الفشل في مواجهة المشكلات القائمة أحد أعراض هذه الفترة ويجسد التحدي الذي يتعين مواجهته في المستقبل العاجل.

4-31 يمر الصندوق بفترة حرجة في تاريخه. ولا تزال المهمة المنوطة بالصندوق ملائمة ولكن طابعها المتميز معرض لمخاطر الطمس وسط السياقات الإنمائية السريعة التغيير. ويبين مستوى الأداء الذي كشف عنه هذا التقييم أنه رغم العديد من الإنجازات المشهودة للصندوق فإن هناك شعور بالرضى لا مبرر له. فإذا كان الصندوق غير قادر على تحسين أدائه أو كان هذا الأداء يتسم بقدر أكبر من الابتكار المتميز والتركيز على الفقراء في أماكن يصعب الوصول إليها، فإن البلدان الأعضاء سوف تتساءل، لا محالة، عن مدى كفاءة الاستمرار في صرف مبالغ القروض والمنح من خلال الصندوق. الخيار هنا واضح، إذ يمكن للإدارة أن تواصل إجراء إصلاحات منعزلة وتكتفي برد فعل تجاه الظروف المتغيرة. ولكن دلائل هذا التقييم لا تؤكد أن نهجاً كهذا يمكن أن يحسن مستوى الأداء. وقد وضعت توصيات التقييم الخارجي المستقل بحيث تحقق في مجموعها هذا التغيير المطلوب. ويتيح اقتراب موعد التجديد السابع للموارد إطاراً زمنياً واضحاً يمكن خلاله تقدير وتحقيق النتائج المنشودة قبل عمليات التجديد اللاحقة.

التوصيات

4-32 تقوم التوصيات التالية على أساس عمليات التغيير التي تعرض لها الصندوق في السنوات الأخيرة وعلاج القضايا الأساسية التي حالت دون النجاح في اعتماد هذه التغييرات. وتشير نتائج هذا التقييم إلى الفشل الإداري للصندوق. فقد تم تحديد المشكلات واتخاذ الإجراءات ولكن لم يقطع أي منها الشوط كاملاً نحو تغيير طريقة عمل الصندوق. ويمكن التحدي المقبل في تحديد وتنفيذ برنامج يحقق ما أخفقت المحاولات السابقة في تحقيقه من نجاح. ويتعين على المجلس التنفيذي أن ينظر بعناية في كيفية وضع برنامج العمل هذا وإدارته بشكل يضمن نجاح تنفيذه.

4-33 تقع المسؤوليات التشغيلية والاستراتيجية على عاتق الإدارة التي يتعين عليها علاج أوجه القصور في الأداء التي حددها هذا التقييم واتخاذ ترتيبات جديدة لتغيير الثقافة المؤسسية بما يمكن الصندوق من استغلال كل طاقاته. ويجب عدم التقليل من شأن هذا التغيير. وسوف تحتاج الإدارة إلى الدعم والتوجهات على السواء. أما دور المجلس التنفيذي فهو توجيه عملية التغيير وتوفير بيئة مواتية ترسي قواعد دور الصندوق في الأجل المتوسط. ويرد فيما يلي قائمة بهذه التوصيات كما يرد شرحها في الأقسام التالية:

- إدارة التغيير
- التصدي لأسباب انخفاض مستوى الأثر
- تطوير نموذج أعمال جديد
- اعتماد أساليب أكثر براعة في تشجيع المهارات والتعلم
- توضيح الطابع الاستراتيجي للصندوق؛ وإعادة التأكيد على دوره التكميلي
- توفير التوجهات في تحقيق الفعالية الإنمائية

إدارة التغيير (الفقرة 4-28)¹⁴⁹

4-34 ثمة حاجة قائمة إلى إجراء تغييرات عميقة وشاملة في المنظمة. وكان من الأسئلة الرئيسية التي طرحها التقييم الخارجي المستقل هو فهم أسباب عدم سماح هيكل الإدارة الحالية بإجراء التغييرات الضرورية في الماضي. وتؤيد الدلائل المتعلقة بعمليات التغيير التي بدأت في الماضي ما توصل إليه التقييم الخارجي المستقل من أن هذه التغييرات افتقدت التوجه الاستراتيجي والالتزام من جانب الإدارة العليا - وكان ذلك نتيجة لاتخاذ القرارات بتوافق الآراء الذي فرضه هيكل الإدارة المسطح. وقد برهن الرئيس الحالي على عزمه تحسين الأداء ولكن اعتبارات الاستراتيجية العالمية والعلاقات الخارجية، لم تترك وقتاً كافياً لأعمال الإدارة التنفيذية. وأكثر المهام صعوبة هو التوصل إلى خطة للتغيير تتمتع بالمصداقية في ضوء الإخفاقات السابقة، وتكون مقنعة للمجلس التنفيذي وللموظفين على السواء.

4-35 يجب أن يخطط الصندوق طريقة التعامل مع عملية التغيير، مع مراعاة الدروس المستفادة والخبرة المكتسبة من إدارة التغيير¹⁵⁰ أولاً، ينظر خبراء الإدارة إلى عملية إعادة تصميم أسلوب العمل باعتبارها نوعاً من التغيير الصعب الذي تتعذر السيطرة عليه. وثانياً، تشير الدلائل المستمدة من الماضي إلى أن الموظفين يتجاوبون بشكل طيب مع عمليات الاتصال الجيدة وفرص التفاوض بشأن التفاصيل والترتيبات. ولكن المقاومة ظلت مستمرة، لاسيما في درجة التزام المديرين، وهو ما ينبغي التغلب عليه. وثالثاً، على ضوء الأدلة المتعلقة بأداء التنمية، فإن أثر ذلك على الصندوق سيكون كبيراً ولا يمكن ترك النتائج للصدفة. ويتفاقم ذلك بسبب المدة الزمنية القصيرة التي ينبغي خلالها الكشف عن نتائج التجديد التالي. وفي تلك الظروف، تقترح نظريات الإدارة الأخذ بنهج سلطوي في التغيير. ولذلك يوصي التقييم الخارجي المستقل بأن يكون الهدف الأول هو تعيين شخص يتمتع بسلطات تنفيذية واسعة ويكلف بمهمة تحديد أهداف قائمة على أساس الأداء ودفع عملية التغيير إلى مداها بغرض إعادة الحيوية للصندوق. ولا بد من توافر القيادة الواضحة والسلطة التنفيذية لتحقيق ذلك، وتلقي توصية لاحقة الضوء على الدور الحاسم للمجلس التنفيذي في هذه العملية. ويعتبر تعيين مدير إداري أحد الخيارات للقيام بهذا الدور. ويدرك التقييم الخارجي المستقل ما ينطوي عليه ذلك من تكاليف ولكنه يرى أن هذه الوظيفة يمكن أن تحل محل نائب الرئيس حالياً. وسيكون من أولى مهامه وضع استراتيجية للتغيير تشمل الأهداف والمؤشرات والتوقيتات اللازمة لأحداث تغيير قابل للقياس قبل حلول موعد التجديد التام للموارد. ويجب أن تتضمن هذه الخطة أهدافاً عملية ومعقولة وأن تستند إلى التغييرات التكميلية مثل تنفيذ سياسة الموارد البشرية.

التصدي لأسباب انخفاض مستوى الأثر (الفقرتان 4-11 و 4-28)

4-36 ذكر التقييم أنه لا بد من تحسين الأداء الإنمائي لمشروعات الصندوق والبرامج القطرية. وثمة دليل قوي مستمد من البنك الدولي يفيد بأنه يمكن إجراء التحسينات باستخدام تقنيات مجربة ومختبرة في إدارة الحافظة¹⁵¹. وتشمل الإجراءات المطلوبة إجراء استعراضات مستقلة لضمان النوعية، وتحليل جوانب الحافظة المتعلقة بالموضوعات الرئيسية مثل ترتيبات الاستهداف واعتبارات التمايز بين الجنسين والرصد والتقييم، والتقييم الذاتي للمشروعات، وتحليل شفافية أداء الحافظة المرتبط بمساعدة الموظفين، وتطوير سياسات داخلية وتشغيلية، ووضع مبادئ توجيهية للممارسات الجيدة، الخ. ويتعين على الصندوق أن يحث على استخدام وسائل صارمة لتحسين النوعية.

¹⁴⁹ تشير أرقام الفقرات في كل عنوان إلى النص ذي الصلة في القسم السابق الخاص بالاستنتاجات.

¹⁵⁰ انظر، على سبيل المثال، (1969) Bennis et al ; (1989) Mohrmann et al ; (1991) Jick

¹⁵¹ كان فريق ضمان النوعية الذي أنشأه البنك الدولي في عام 1995 يبحث يكون تابعاً لرئيس البنك أداة فعالة في رفع مستوى نوعية الإشراف على المشروعات والنوعيات العامة لمشروعات البنك. وقد تصدر الفريق العديد من طرق التقدير المنخفضة التكاليف والموفرة للوقت.

37-4 ينبغي تعديل الترتيبات الجارية لضمان النوعية لتشمل مهاماً أوسع تتعلق بفحص التصميمات الجديدة وعمليات دورة المشروعات، مثل الإشراف واستعراض منتصف المدة، وتتضمن صلات وتحليلات شفافة من خلال مساءلة الموظفين أمام إدارة أداء الموارد البشرية. وينبغي أن تسند هذه الآلية إلى المهارات الداخلية، ولكن نظراً لصغر حجم الصندوق يمكن أن تشمل نسبة كبيرة من الخبراء الخارجيين. ويتعين أيضاً إجراء التحسينات الأخرى ذات الصلة لتحليل الحافظة، مثل إدارة البيانات والوصول إليها من خلال نظام إدارة حافظة المشروعات وتقارير وضع المشروعات.

38-4 تماشياً مع الاقتراحات المطروحة ينبغي توسيع نطاق مهمة لجنة التقييم لتشمل عمليات التقييم الذاتي والسياسات.

تطوير نموذج عمل جديد (الفقرات 2-4، 9-4، 18-4، 22-4، 23-4، 28-4)

39-4 تتجلى الحاجة إلى وضع نموذج عمل جديد من توسع نطاق وحجم عمل الصندوق ومن النهج المتغيرة في التنظيم والتخطيط الإنمائي على المستوى القطري. ولم يعد نموذج مدير البرنامج القطري كوكيل حر يمارس عمله من بعيد نموذجاً يتسم بالكفاءة نظراً لاتساع نطاق المهارات المطلوبة من الصندوق والحاجة إلى الترويج لنمط تحفيزي وابتكاري من العمل الذي يتطلع إليه الصندوق. ويأتي على رأس اهتمامات هذا النموذج الوضع الخاص بالموارد وطرق العمل وتعريف الوسائل والتميز بينها (تناقش في الأقسام التالية).

40-4 تدعو التوصيات إلى إجراء تغيير كبير في طرق استخدام الموارد مع البدء بالتأكيد على حقيقة أن عدد الموظفين في دائرة إدارة البرامج لا يكفي للقيام بالمهام الواسعة المطلوبة منها. ونقترح استخدام إعدادات الميزانية على أساس النمو الصفري في إعادة تقدير احتياجات الصندوق في مجموعه. وينبغي حصر المبالغ المستخدمة في الاستعانة بالخبراء الاستشاريين والموظفين المؤقتين والمبالغ الموجهة إلى عمليات الإشراف والتي يتم توفيرها من برنامج التغيير الاستراتيجي وإعادة تخصيصها للوظائف الجديدة والهيكل الجديد لمديري البرامج القطرية والشعب الإقليمية والدعم التقني في دائرة إدارة البرامج. والأمر الأكثر أهمية، هو أن يوفر الابتعاد عن العلاقة الأحادية القطرية لمديري البرامج القطرية بالبلدان المعنية، خدمة أفضل وأوسع نطاقاً والوصول إلى مجموعة أوسع من المهارات والأفكار.

41-4 لم يعرف بعد كيف يمكن تفسير نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء بحيث يؤثر على العمليات الجديدة. ومن المرجح أن يتطلب النهج الأكثر تمييزاً درجة أعلى من التركيز على أنماط الوسائل المستخدمة وعلى خليط يجمع بين حوار السياسات والمنح والقروض الذي يتعين على الصندوق استخدامه في البلدان التي ينخفض فيها مستوى الأداء التي تمر بظروف سياسية صعبة. وتشكل مواصلة تطوير وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية جزءاً مهماً من هذه العملية. ويؤيد التقييم الخارجي المستقل تحركات إدارة الصندوق نحو تحويل تلك الوثائق إلى أداة فعالة للمشروعات وتقديم أدلة عملية على الصلات الأوثق مع استراتيجيات التنمية الوطنية وأعمال الجهات المانحة الأخرى.

42-4 اتسم تطوير السياسات التشغيلية بالبطء واقترن بمقاومة أسلوب العمل المعياري. ولكن سيكون الصندوق في موقف أفضل للتأثير في السياسات إذا توفرت له مجموعة أفضل تنظيمياً من المبادئ التوجيهية والسياسات الداخلية. وتشمل المجالات العاجلة لتطوير السياسات إعداد ورقة سياسات تبين أفضل طرق لتعميم استخدام وسائل الصندوق في ظل السياقات القطرية المختلفة، بما في ذلك الوسائل سريعة الرصد كجزء من مبادرة الأمم المتحدة للأهداف الإنمائية للألفية وإطار المشاركة في الأجل المتوسط في الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر وتحدد أفضل طريقة لعمل الصندوق في البلدان التي تعرقل فيها أساليب التسيير والإدارة فرص الاختيار للتمويل الإنمائي وتطوير تقنيات استهداف الفقر ودعم المؤسسات حديثة الإنشاء وتطوير نهج الاستدامة في مجالات مثل صون البنية الأساسية.

43-4 وينبغي للصندوق أيضاً أن يضع استراتيجية للتأثير في السياسات على المستويين القطري والدولي وربط ذلك بإعادة الحيوية لعملية إدارة المعرفة والاستناد إلى ما نفذ أخيراً من عمل جيد في مجال تحسين الاتصالات. وينبغي أن يشمل ذلك

النظر في كيفية استخدام أموال المنح من أجل العمل التحليلي على المستوى القطري دعماً للبرامج القطرية وإثراء لحوار السياسات.

4-44 سوف تشكل سياسة الموارد البشرية الجديدة جزءاً أساسياً من الأسلوب المتغير لعمل الصندوق، وسوف يندرج تنفيذ ذلك في توصية منفصلة. بالإضافة إلى ذلك، يجب إجراء استعراض شامل وتفصيلي للكفاءات مقارنة بأهداف السياسات. ويتعين أن تؤخذ المهارات المتعلقة بمجالات مثل تحليل الفقر الريفي، وحوار السياسات، والشراكات والابتكار في الحساب بكل جدية وبشكل أكثر تفصيلاً من مجرد عمل جرد لمؤهلات الموظفين.

4-45 يتوافر لنهج لجنة الاستراتيجية التشغيلية وتوجيه السياسات ولجنة الاستعراض التقني وفريق تصميم المشروعات فيما يتعلق بالاستعراض المشترك بين الأقران وضمان النوعية هيكل سليم ولكنه متوقف عن العمل. ويتعين إعادة فحص هذا النهج حتى يمكن مواجهة تحديات المشروعات والبرامج والسياسات الجديدة بشكل فعال في المراحل الأولى من تطورها وحتى يمكن أن يكون الاستعراض المشترك بين الأقران فعالاً. ويصعب، في منظمة صغيرة كهذه، إنشاء أداة فعالة لمواجهة التحديات بشكل مستقل. ويمكن للنهج التي يتعين استكشافها أن تتضمن الاستعانة بمنظمات خارجية مستقلة أو خبراء استشاريين للقيام بعمليات الاستعراض. ويتطلب الاستعراض المشترك بين الأقران تخصيص قدر كافٍ من وقت الموظفين والاستقلالية الحقيقية. ومن الصعب توفير ذلك للصندوق بسبب الضغوط الواقعة على مديري البرامج القطرية والثقافة غير التنافسية. وينبغي لعملية تطوير أفكار جديدة للقروض والمنح أن تشمل عناصراً للتنافس في الحصول على الأموال اللازمة للإعداد حتى يمكن توجيه الموارد وإلى أفضل الاقتراحات الجديدة.

4-46 ينبغي إعفاء الصندوق من القيد المزمّن المفروض على الإشراف على المشروعات. ولم يتوافر الدليل بعد بشأن تكاليف ومزايا الإشراف المباشر. والتقييم الخارجي المستقل لا يدعو بالضرورة إلى القيام بعمليات الإشراف المباشر في جميع الحالات وإنما يستهدف نموذجاً مستقبلياً تبرم بموجبه معظم عقود الإشراف وفقاً لترتيبات كالتالي تستخدم حالياً، ولكن يجب ترك هذا القرار للإدارة بما يوفر المرونة في تقديم الدعم حسب ظروف البلد وعمر المشروع. وينبغي أن يتسم نموذج الإشراف بقدر كافٍ من المرونة التي تمكن المقترض من أداء دور أقوى، والعمل من خلال منظمات متنوعة، بما في ذلك الجهات الاستثمارية التجارية والمنظمات غير الحكومية المحلية في البلدان التي لديها مجتمعات مدنية نشطة.

4-47 لا يشمل هذا التقييم دليلاً حاسماً على البرنامج التجريبي للحضور الميداني. فلم يمض وقت على تنفيذ هذا البرنامج بما يكفي لتقييمه، وإن كانت الأمثلة التي شوهدت أثناء الزيارات القطرية تشير إلى أن وظائف مسؤولي الاتصال ليست من مستوى الوظائف العليا بالقدر الذي يسمح لها بالفعالية. كذلك فإن الدليل القوي الذي يدعم مدير البرنامج القطري المنتدب إلى بيرو لم يؤيد تقييم البرنامج القطري لبوليفيا الذي يوشك مكتب التقييم على الانتهاء من إعداده. ويرى التقييم الخارجي المستقل أن هناك ما يدل على أن الموظفين المنتدبين يحققون فوائد جمة ولكن ليس بالدرجة التي تجعل تحقيق اللامركزية لجميع مديري البرامج القطرية سياسة حكيمة. ونرى أن هناك أدلة كافية تسمح بالقول بأنه ينبغي التوسع في انتداب مديري البرامج القطرية مع التركيز الخاص على البرامج القطرية الكبيرة، على سبيل المثال، أو على تلك التي تتضمن عناصراً على درجة عالية من الابتكارية أو التي تنفذ في ظل ظروف صعبة. وينبغي أن تكون هذه السياسة من اختصاص الإدارة، ولنا أن نتصور انتداب نسبة كبيرة، لتكن 30 في المائة مثلاً، في المستقبل وتستمر لفترات مرنة بدون أي التزامات ثابتة تجاه أي بلدان بعينها. وينبغي اتباع نهج مرن في توفير البنية الأساسية المكتتبية خفضاً للتكاليف. وينبغي النظر إلى مثل هذه التجربة الميدانية على أنها إسهام إيجابي كبير في تقدير أداء الموارد البشرية.

اعتماد أساليب أكثر براعة لتشجيع المهارات والتعلم (الفقرات 4-10، 4-20، 4-23، 4-26، 4-27)

4-48 التوصية الأساسية هنا هي أنه ينبغي تنفيذ سياسة الموارد البشرية الجديدة بالكامل. ولاحظ تقرير الموارد البشرية الذي تم إعداده كجزء من التقييم الخارجي المستقل التغييرات الطموحة التي تسعى هذه السياسة إلى إجرائها. إذ تنطوي هذه السياسة

على إمكانات للأخذ بيد الصندوق بعيدا عن ثقافة تعبر عن منظومة الأمم المتحدة بما تتضمن من تمييز جامد وهيكل جامد لتحديد الرتب ومتطلبات بيروقراطية وثقافة قائمة على الاستحقاقات. وتعتبر المشروعات والتجريبية للموارد البشرية (التي يشكل الصندوق جزءا منها) خطوة جسورة للابتعاد عن هذا الوضع والتحرك صوب نهج أكثر حداثة. وسوف يحتاج هذا التغيير إلى الدعم من أعلى المستويات لضمان تحقيق تغيير حقيقي في الثقافة وتحسين المهارات في دائرة الموارد البشرية واغتنام الفرصة القادمة للتقاعد بين شاغلي الوظائف العليا وتعيين كفاءات إدارية تستطيع تغيير نمط الإدارة في المنظمة.

4-49 يتضمن تقرير التقييم معلومات عن الصعوبات التي تعرض لها الصندوق في محاولته تطوير إدارة داخلية للتعليم والمعرفة. ومن غير المعقول لمنظمة في حجم الصندوق أن تستطيع امتلاك جميع المهارات اللازمة لإدارة حافظة معقدة في ظل بيئة سياساتية متطورة. وتتعلق التوصيات الواردة هنا بالشراكات عالية المستوى وسبل العمل الجديدة مع الخبراء الاستشاريين.

4-50 نوصي بأن يدخل الصندوق في شراكة استراتيجية طويلة الأجل مع المنظمات الإنمائية ذات السمعة العالمية الطيبة في مجال البحوث وتحليل السياسات. ويجب أن تكون هذه العلاقة علاقة مشاركة حقيقية تضم الجهود التي تمكن من الابتكار وتحمل المخاطر وليست مجرد علاقة بين صاحب عمل وخبير استشاري. ومن شأن هذه المشاركة أن تعمق الفهم والمعرفة التقنية بقضايا السياسات وربطها بتجربة الصندوق الميدانية. ويمكن لمثل هذه الترتيبات أن تتضمن تبادل الموظفين والمشاركة في تطوير مجموعة أكثر وضوحا من وثائق السياسات وبحوث العمل في سياق عمليات الصندوق.

4-51 تحتاج إدارة الخبراء الاستشاريين إلى تحسين حفظ السجلات وتقدير الأداء. وقد أدى تزايد الطلب على الصندوق إلى زيادة الاستعانة بالخبراء الاستشاريين الأفراد، وهو ما أضاف عبء عمل جديد على عاتق مديري البرامج القطرية في إدارة عمل هؤلاء الاستشاريين وعلى المنظمة في إدارة العقود. وحتى يمكن مساعدة الصندوق في علاج الطلبات الجديدة على خدمات الإشراف التقني وضمان النوعية نوصي بأن ينظر الصندوق إلى أبعد من مجرد العمل مع الاستشاريين الأفراد واللجوء إلى المنظمات التجارية والتي لا تتوخى الربح لإدارة المهام التشغيلية مثل بعض الجوانب المتعلقة ببرنامج المنح، واستعراض الحافظة، وضمان النوعية، والإشراف التقني. ويمكن أن تشمل هذه العقود هدفا محددًا هو تطوير ونشر الدروس المستفادة والسياسات. ومن شأن ذلك أن يحافظ على العلاقة القائمة بين الصندوق والخبراء الاستشاريين ولكن مع تحقيق قيمة مضافة من حيث التعلم المؤسسي والمساءلة التي يفتقد النظام الحالي إليهما. كما أنه سيقبل من تكاليف المعاملات المرتبطة بالتعاقد مع الأفراد. وهذا النهج يستخدم على نطاق واسع في بعض الجهات المانحة الثنائية وبعض المنظمات الإنمائية المتعددة الأطراف التي يمكن للصندوق أن يستفيد من خبرتها في هذا المجال.

4-52 يجب استعادة الحيوية لنهج الصندوق في مجال إدارة المعرفة. ويتضح الاعتراف بهذه الحقيقة من الاقتراحات المطروحة لمبادرة إدارة الابتكار التي تشكل إدارة المعرفة عنصرا أساسيا فيها. ولكن يتعين النظر إلى إدارة المعرفة من منظور أكثر شمولًا إذ أنها يمكن أن تعزز عمليات أخرى مثل تحسين ضمان النوعية وإدارة الموارد البشرية. ومن العناصر الرئيسية في هذا الصدد تحسين التعلم من مشروعات وشراكات الصندوق نفسه. ولا يزال الرصد والتقييم على مستوى المشروعات وشراكات ضعيفا ويجب استعادة حيويته بتقديم الدعم التقني الفعال من خلال شعبة المشورة التقنية أو بالاستعانة بالاستشاريين أو الشراكات. وبالإضافة إلى ذلك ينبغي للصندوق أن يكلف جهة متخصصة بإجراء اختيارات عملية عشوائية¹⁵² للابتكارات أثناء تنفيذ عينة بسيطة من المشروعات التي تتطوي على إمكانات عالية للتعلم. ويمكن تحقيق ذلك من خلال

¹⁵² يستخدم هذا النهج تصميمات تجريبية أو اختيارات تقريبية لربط التغيير بالتدخلات الإنمائية. وسيوفر ذلك دليلا حاسما بشأن نجاح أو فشل الابتكارات ويعزز قدرة الصندوق وشركائه على التعلم.

البحوث والشراكات السياساتية أو من خلال الاستعانة بالاستشاريين. ويتعين أيضا تطوير التقييم الذاتي حتى يستطيع جميع الموظفين أن يشتركوا اشتراكا كاملا في إجراء الاستعراض الموضوعي لأداء القروض والمنح والسياسات بدلا من إلقاء المسؤولية على عاتق التقييم المستقل.

4-53 وعلى الصعيد الأكثر تفصيلا ينبغي للصندوق أن يدعم الإصلاحات التي تجري في إطار سياسات الموارد البشرية وإلقاء الضوء بشكل أفضل على عمل الموظفين كأفراد من خلال التأكد من نشر أسماء المؤلفين على جميع التقارير بما في ذلك التقارير التي تعرض على المجلس التنفيذي، وتوفير الحافز على نشر المطبوعات المتعلقة بالمهمة المنوطة بالصندوق. ومكافأة المبادرات بتناوب الوظائف من خلال التبادل مع المنظمات الإنمائية الأخرى، لاسيما على الصعيد الميداني.

توضيح الطابع الاستراتيجي المميز للصندوق وإعادة التأكيد على دوره التكميلي (الفقرتان 4-3، 4-17)

4-54 إن المهمة المتخصصة المنوطة بالصندوق تلزمه بأن يقوم بدور محوري في بيان كيف أن النهج المختلفة للتنمية الريفية تسهم في الحد من الفقر وفي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويقتضي هذا من الصندوق أن يوضح دوره كجهة ابتكارية أساسا في مجال السياسات والجوانب المؤسسية والتشغيلية أكثر من كونه جهة تضطلع بالمشروعات الروتينية التي تعكس بوضوح النهج المستخدمة في المنظمات الإنمائية الأكبر. ولا تكمن المزايا النسبية للصندوق في التنافس مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى وإنما في كونه مبدع النهج والأفكار الابتكارية المختبرة جيدا والتي يمكن تكرارها على الأصعدة القطرية بواسطة جهات أخرى تمتلك موارد أكبر. ويتسم النهج الأكثر انتظاما تجاه الابتكار بسمات رئيسية معينة. أولا، الربط بين نظام إدارة المعرفة الذي يحدد الدروس المستفادة من الصندوق والمصادر الأخرى ونشرها، ثانيا، الاهتمام بالابتكار في تصميم المشروعات بإدراجه كهدف مع اقتراحه بترتيبات المرنة وتحمل المخاطر والتقييم، ثالثا، تحديد الشركاء المحتملين بغرض توسيع النطاق عند بدء تنفيذ المشروع وتشجيع الملكية وتقاسم التعلم.

4-55 وبينما لا يعتبر هذا المجال جديدا على الصندوق، فإن دلائل التقييم تبين بوضوح أنه يتعين على الصندوق أن يوضح دوره هذا بشكل أفضل، وربطه بالانتقائية الاستراتيجية على المستويين القطري والقطاعي. وينبغي أن ينطوي هذا النهج على تحمل المزيد من المخاطر وإمكانات الإخفاق مع زيادة الاهتمام بالتعلم من النتائج ونشرها. وهذا يعني إدارة أكثر تميزا للشراكات الحكومية وغير الحكومية والاستخدام الاستراتيجي للمنح التي تنطوي على مخاطر كبيرة. ويمكن للصندوق، من خلال التأكيد على التعلم من عملياته، أن يزيد ويعمق كثيرا من إسهامه في تغيير السياسات محليا ودوليا. ويعتبر إتباع نهج مسبق ومحدد بوضوح أكبر وتتوافر له الموارد للمشاركة في السياسات أمرا حاسما. ويتعين على الصندوق أن يضمن أن لديه الوسائل والقدرات التي تمكنه من تحقيق النتائج المنشودة. وتعتبر مبادرة دمج المبادرات مسألة واحدة بتنمية هذه القدرات (انظر الإطار 8 بالملحق 4).

4-56 ينبغي تحقيق المزيد من المرونة في مواءمة الوسائل، لاسيما القروض والمنح، مع المجالات المحددة التي تتميز بطابع الصندوق. والواقع أن التوصل إلى نهج ابتكارية واختبارها مسألة تنطوي على مخاطر وليس من السهل إقناع أي بلد على الاقتراض لهذه الأغراض. فضلا عن ذلك تحتاج الدول الهشة وأشد البلدان فقرا إلى مساعدات المنح بأكثر مما تحتاج إلى القروض، كما يحتاج حوار السياسات إلى دعمه بموارد المنح أيضا. وهذه الحجج تؤيد بقوة الحاجة إلى التوسع في موارد المنح المتاحة للصندوق حتى يمكن مطالبته بأداء واجبه في المجالات التي تحمل طابعه المميز. وتوجه الابتكارات الناجحة إلى تكرار الأنشطة وتوسيع نطاقها وهي مسألة، مثلها في ذلك مثل التأثير في السياسات، يجب أن تطرح كأهداف محددة قابلة للقياس للمشروعات حتى يمكن مساءلة مديري البرامج القطرية عنها.

4-57 المفروض أن صغر حجم الصندوق يعني أن لديه قدرا أكبر من المرونة والقدرة على العمل في مجالات تجد المنظمات الأخرى قيودا في العمل فيها. ولكن المتصور هو ألا يتصرف بمعزل عن غيره. فالمنح السائد حاليا يولي اهتماما كبيرا

بالشراكات والتحالفات ويتعين على الصندوق أن يطور سبلا أكثر براعة واتساما بالطابع الاستراتيجي في أنشطته على المستويين المحلي والعالمي لضمان أن يكون عمله مكملا لعمل الآخرين. ويمكن للشراكة الاستراتيجية الوارد شرحها أعلاه أن توفر المهارات التحليلية اللازمة لدعم النهج الابتكارية للصندوق ميدانيا والمشاركة في عمليات التعلم التجريبية واختبار الأفكار الجديدة للمشاركة في السياسات. وفي هذا السياق يتعين التأكيد على دور شعبة السياسات مع تحديد واضح لدورها وأهدافها.

توفير التوجهات لتحقيق الفعالية الإنمائية (الفقرات 4-4، و4-21، و4-27)

4-58 يجب أن يفوض المجلس التنفيذي المسؤولين في الصندوق بمهام القيادة في الطريق نحو تحسين الأداء. وتؤكد الاقتراحات التي طرحت في السنوات الأخيرة بشأن الإصلاحات قوة التزام المجلس بذلك، ولكن قيود المنظمة ووقت الدورات واختيار الوسائل أعاق تحقيق تقدم حقيقي. وفيما يتعلق بالمنظمة يحتاج المجلس إلى آلية لفحص برامج العمل والميزانيات بشكل أكثر فعالية وبحث الفعالية الإنمائية، ونعني بذلك الكفاءة في صياغة السياسات والبرامج والمشروعات والشراكات الجديدة وفعاليتها أثناء التنفيذ ونتائجها في مجال التنمية. ويتعين أيضا تغيير نطاق عمل لجنتي المراجعة والتقييم حتى يتسنى تأدية هذه المهام في إطار الهيكل الحالي، وربما كان من الأفضل إعادة تسمية لجنة التقييم بلجنة الفعالية الإنمائية في إطار هذا النموذج.

4-59 إن قلة عدد دورات المجلس التنفيذي وقصر فترات انعقادها يمثلان أحد أسباب ازدحام جدول أعمالها، لذلك يتعين على المجلس أن ينظر في طرق أخرى لإطالة فترة الانعقاد حتى يتسنى تخصيص وقت كاف للتعامل مع جميع المسائل بقدر مناسب من التفصيل. والمجلس التنفيذي يملك سلطة تحديد عدد ومدد دوراته. ويوصي التقييم الخارجي المستقل أيضا بأن يفوض رئيس الصندوق سلطة إقرار معظم القروض والمنح رهنا بتنفيذ التوصيات الأخرى المتعلقة بضمان النوعية. ويجب أن يحتفظ المجلس التنفيذي دائما بحق فحص المشروعات لاسيما تلك ذات الطابع الابتكاري أو غير العادي. ومن شأن هذه التغييرات أن تتيح وقتا أطول لتطوير السياسات وتحقيق الفعالية الإنمائية.

4-60 ستعتمد قدرة المجلس التنفيذي في القيام بدوره القيادة، جزئيا، على نوعية المعلومات التي يحصل عليها وكذلك، على طرق استخدام هذه المعلومات. والواقع أن الإدارة التنفيذية لهيئة دولية عامة هي مهمة خطيرة ويجب أن تحدد اختصاصات وظيفية المديرين التنفيذيين ودورهم بوضوح. وبالنظر إلى قلة عدد دورات المجلس التنفيذي وأنشطته فإن تنفيذ برنامج لتدريب ودعم المديرين الجدد قد يعجل باكتسابهم القدرة على أداء دورهم بشكل فعال.

4-61 وفيما يتعلق بنوعية المعلومات يتعين إعادة الحيوية للنظم التي تستخدمها الإدارة في تحليل الحافظة وعملياتها حتى يمكن تزويد المديرين بنظرة تحليلية للعمليات بدلا من النظرة المعزولة للبلدان والمشروعات فرادى من خلال عمليات التقييم. ويمثل ذلك أهمية خاصة في أداء المجلس لدوره في رصد عملية التغيير عن طريق فحص مؤشرات أداء الحافظة تتبع تنفيذ جدول أعمال التغيير. وعلى وجه التحديد يجب تحسين عمليات ضمان النوعية ونظام إدارة حافظة المشروعات ومعالمها التي ستستخدم في تقرير وضع المشروعات والتحليل الذاتي وتحليل تكاليف الموظفين وخدمات الاستشاريين وتيسير الوصول إليها.

4-62 من المجالات الرئيسية التي يمكن للمجلس التنفيذي أن يحدد فيها المعايير ضمان اتسام الشراكات الجديدة، وعلاقات العمل والأموال المتممة والمبادرات السياساتية بأهداف محددة وواقعية ذات صلة بمهمة الصندوق وتتضمن مؤشرات الرصد الموضوعي للنتائج الإنمائية. ومن شأن توفير علاقات قياسية لنظم الأداء والمعايير المستخدمة في المؤسسات المالية الدولية الأخرى أن تمكن المديرين من توجيه الإدارة بشكل أكثر فعالية.

الملحق 1: ثبت المراجع

- Ashley, C. and Maxwell, S. (2001) *Rethinking rural development*. Development Policy Review, Special Issue, Volume 19, Number 4.
- Bennis, Warren G., Kenneth D Benne, and Robert Chin (Eds) (1969) *The Planning of Change*. Hole, Rinehart and Winston, Now York
- Beynon, Jonathan (2003) *Poverty efficient aid allocations – Collier/Dollar revisited*. Economics and Statistics Analysis Unit Working Paper 2. ODI, London
- CENTRIM and IDS (2001) *IFAD's capabilities as a promoter of replicable innovations*. Brighton, Sussex
- Chronic Poverty Research Centre (2004) *The Chronic Poverty Report 2004-05* www.chronicpoverty.org
- Coleman, G (1990) 'Problems in project-level monitoring and evaluation: evidence from one major agency,' *Journal of Agricultural Economics*, 41, pp 149-161
- Cooke, Rodney & 16 others (2000) *Report of the working group on impact achievement through the project cycle* (IAPC) (mimeo)
- COP and IFAD (1999) *MoU between COP and IFAD for the Global Mechanism*
- Dabelstein, Niels, Victor Hugo Morales Melendez, Adnan Bashir Khan, Lothar Caviezel, Osvaldo Feinstein, Gabriel Lombin, Robert van den Berg (2002) *External Review of the Results and Impact of IFAD Operations*. Copenhagen
Edinburgh Resource Centre for DFID Evaluation Department.
- Head, Ivan L., Ali Ahmed Attiga, Martin Enrique Pineiro, Yves Rovani and Djibril Sene (1994) *The Challenge of Rural Poverty: The Role of IFAD*. Report of the Rapid External Assessment of IFAD. Rome
- IFAD (1976) *Agreement Establishing the International Fund for Agricultural Development* (revised through to 1997)
- IFAD (1977) *By-laws for the Conduct of Business of IFAD* (Revised 1997). Rome
- IFAD (1977) *Financial Regulations of IFAD* (Revised 1997). Rome
- IFAD (1977) *Rules of Procedure of the Governing Council* (Revised 1997). Rome
- IFAD (1978) *Lending Policies and Criteria* (3rd Revision, 1998). Rome
- IFAD (1993) *Report of the PMD Task Force on the rationalization of the project cycle – Draft* (mimeo)
- IFAD (1994 to 2003) *Programme of work and administrative budget for IFAD* (Annual). Rome
- IFAD (1995) *Proposed Project Development Cycle: Recommendations to te Re-engineering Task Force*. Draft (mimeo)
- IFAD (1998) *General conditions for Agricultural Development Financing*. Rome
- IFAD (2000) *Detailed design of the process re-engineering programme* EB 2000/71/R.9 Rome
- IFAD (2000) *Evaluation of the IFAD/NGOs Extended Cooperation Programme: Executive Summary and Agreement at Completion Point*, IFAD, Rome

-
- IFAD (2000) *Highlights and News: 10th IFAD/NGO Consultation: Tripartite Partnerships for poverty alleviation and food security through programmes*, 30 May – 2 June 2000, Pune, India
- IFAD (2000) *Partnerships for Eradicating Rural Poverty*. Report of the Consultation to Review the Adequacy of the Resources Available to IFAD 2000-2002. GC 24/L.3.
- IFAD (2000) Rural Finance Policy
- IFAD (2000) *Strengthening IFAD's support to the development of effective and efficient monitoring and evaluation systems methodological study* (Interim Paper). Evaluation Committee – Twenty-Fifth Session EC 2000/25/W.P.3/Rev.1 Rome
- IFAD (2001) *Evaluation of IFAD's capacity to promote replicable innovation Phase I, A preliminary assessment*. Office of Evaluation and Studies. Rome
- IFAD (2001) *Executive Board, Minutes of the Seventy-Fourth Session*. Rome
- IFAD (2001) *Guidelines*. Project Design Document and Key File (Revised 2003). Programme Management Department. Rome
- IFAD (2001) Process reengineering programme (Design stage) *Impact delivery and communication process: Operating model and business case* Rome
- IFAD (2001) *Strategic Framework for IFAD 2002-2006*. Rome
- IFAD (2002) *Procedure for the Review of Country Strategic Opportunities Papers (COSOPs) by the Executive Board*. EB2002/77/R.12 Rome.
- IFAD (2002) *Annual Report 2001*. Rome
- IFAD (2002) *Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations*
- IFAD (2002) *Enabling the Rural Poor to Overcome their Poverty*: Report of the Consultation of the Sixth Replenishment of IFAD's Resources (2004-6) REPL.VI/5/R.2
- IFAD (2002) *IFAD's capacity as a promoter of replicable innovations in cooperation with other partners*. Understanding at Completion Point and Executive Summary. OE Report No. 1325. Rome
- IFAD (2002) *Progress Report on the IFAD V: Plan of Action (2000-2002)*. Executive Board – Seventy-Seventh Session EB 2002/77/R.31 Agenda Item 13. Rome
- IFAD (2002) *Progress Report on the Project Portfolio*. Executive Board – Seventy-Fifth Session EB 2002/75/R.12/Rev.1 Agenda Item 6. Rome
- IFAD (2002) *Strategic Framework for 2002-2006: Enabling the rural poor to overcome their poverty*, March 2002, IFAD, Rome
- IFAD (2003) *A Methodological Framework for Project Evaluation*. Office of Evaluation and Studies. Rome
- IFAD (2003) *Evaluation of IFAD's Technical Assistance Grants Programme for Agricultural Research*. Report No. 1377. Office of Evaluation
- IFAD (2003) *Evaluation of Supervision Modalities in IFAD-supported Projects*, OE
- IFAD (2003) *Framework for a results management system for IFAD-supported country programmes* EB 2003/80/R.6 Rome
- IFAD (2003) *IFAD Evaluation Policy*. Executive Board – Seventy-Eighth Session EB 2003/78/R.17/Rev.1 Agenda Item 8(c). Rome

- IFAD (2003) *IFAD policy for grant financing* EB 2003/80/R.5/Rev.1. Rome
- IFAD (2003) *Independent External Evaluation of IFAD, Terms of Reference*, Para. 3 Rome
- IFAD (2003) *Progress Report on the Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty*, Governing Council – 25th Session, GC 26/L.11, IFAD, Rome
- IFAD (2003) *Progress report on the process re-engineering programme (Strategic Change Programme)* EB 2003/79/R.36 Rome
- IFAD (2003) *Progress report on the process re-engineering programme (Strategic Change Programme)* GC 26/L.10
- IFAD (2003) *Progress Report on the Project Portfolio*. Executive Board – Seventy-Eighth Session EB 2003/78/R.16 Agenda Item 7. Rome
- IFAD (2003) *Report of the panel on the performance-based allocation system* EB 2003/80/R.3 Rome
- IFAD (2003) *Rural Enterprise Policy*
- IFAD (2004) *Bolivia Country Programme Evaluation*. OE
- IFAD (2004) *Consolidated Financial Statements* for the years ended 31 December 2003 and 31 December 2003
- IFAD (2004) *Country Programme Evaluation of Indonesia* OE, Rome.
- IFAD (2004) *Discussion paper on communications directions for IFAD 2004-2007, Parts I and II – Draft 4*. Rome
- IFAD (2004) *IMT Report*. Rome
- IFAD (2004) *Programme of work and administrative budget for IFAD and its Office of Evaluation*. Rome
- IFAD (2004) *Scope and guiding principles of SCP*. Rome
- IFAD (2004) *Thematic Evaluation of IFAD's Performance and Impact in Decentralizing Environments: Experiences from Ethiopia, Tanzania and Uganda*. OE
- IFAD (2005 – forthcoming) *Egypt Country Programme Evaluation*. OE
- IFAD (nd) *Policy and Resource Trends Likely to Affect IFAD*.
- Jick, Todd D. (1991) *Implementing Change Harvard Business School Case N9-491-114* Harvard
- Moohrmann, Allan, S. Mohrmann, G. Ledford, T. Cummings, and E.E. Lawler Jrs (eds.), (1989) *Large-scale Organizational Change*. Jossey-Bass, San Francisco
- PMD (2004) *PMD Retreat January 2004 Office Memorandum*
- Programme Management Department (2004) *Report of first CPM Forum, 14-15 April 2004*
- Project cycle reengineering working group (1995) *Proposed project development cycle: Recommendations to the re-engineering task force – draft* (mimeo)
- Senge, Peter M (1990) *The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Currency Doubleday, New York
- UNDP (2005) *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Millennium Project, Report to the UN Secretary General. New York.

Watkins, Francis and Csaky, Corinna (2003). *Partnerships, Volume 1 - Literature Review*.

World Bank (1992) *Effective Implementation: Key to development impact*. Washington

World Bank (2001) *IDA's Partnerships for Poverty Reduction FY94-FY00*. Operations Evaluation Department. Washington

World Bank (2002) *Annual Report on Portfolio Performance*. Washington

World Bank (2004) *Agricultural Investment Sourcebook*. Agriculture and Rural Development Department. Washington

الملحق 2: قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم¹⁵³

الوحدة/الشعبة	الاسم	الصندوق اللقب
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	عبد الحميد	عبدولي
مكتب الرئيس	Uday	Abhyankar
الائتلاف الدولي المعني بالأراضي	Lucia	Angelucci
مكتب التقييم	Jean-Philippe	Audinet
نظم معلومات الإدارة	Massimo	Aureli
رئيس الصندوق	Lennart	Båge
مكتب المراقب المالي	Brian	Baldwin
دائرة الشؤون الخارجية/مكتب سكرتير الصندوق	Zoumana	Bamba
شعبة أفريقيا الأولى	Mohamed	Beavogui
مكتب التقييم	Anna	Benassi
شعبة أفريقيا الأولى	محمد	بن سنيه
دائرة إدارة البرامج	Willem	Bettink
مكتب التقييم	منى	بشاي
الآلية العالمية	خالدة	بوزار
شعبة آسيا والمحيط الهادي/دائرة إدارة البرامج	Nigel	Brett
مكتب المراقب المالي	Antonia	Calcagni
مكتب المراقب المالي	Stefania	Cappai
دائرة إدارة البرامج	Jim	Carruthers
شعبة تعبئة الموارد	Robert	Cassani
نظم معلومات الإدارة	Theresa	Castellucci
شعبة المشورة التقنية	Rudolph	Cleveringa
مكتب المراقب المالي	My Huynh	Cong
مكتب المراجع الداخلي	Bambis	Constantinides
شعبة المشورة التقنية	Rodney	Cooke
مكتب المراقب المالي	Patricia	Corona
مكتب التقييم	Louise	Daniel
شعبة أفريقيا الثانية	Ides	de Willebois
مكتب المراقب المالي	Carla	Dellanava
شعبة أفريقيا الأولى	Ulac	Demirag
مكتب الموارد البشرية	Daniela	Di Pietro
شعبة المشورة التقنية	Henri	Dommel
دائرة إدارة البرامج	Thomas	Elhaut
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	توفيق	الزابري
شعبة أفريقيا الثانية	محمد	فيصل
دائرة إدارة البرامج	Elisabeth	Farmosi
مكتب المراقب المالي	Ruth	Farrant
مكتب التقييم	Fabrizio	Felloni
جامعة برايتون	David	Francis
شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Pilar	Gil
شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Carina	Giorgi

¹⁵³ يمكن الرجوع إلى التفاصيل الخاصة بالأشخاص الذين تمت مقابلتهم بشأن أسئلة محددة مثل الدراسات القطرية أو الاستعراض المكتبي أو التقارير النهائية في هذه الوثائق.

شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Pablo	Glickman
مكتب المراقب المالي	Charles	Gracia
شعبة أفريقيا الأولى	Hamed	Haidara
شعبة المشورة التقنية	Julian	Hamilton-Peach
دائرة السياسات	Sappho	Haralambous
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	محمد	حساني
شعبة أفريقيا الثانية	Edward	Heinemann
شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Raul	Hopkins
شعبة أفريقيا الثانية	Gary	Howe
مكتب التقييم	Katherine	Kayser
شعبة المشورة التقنية	Sean	Kennedy
شعبة آسيا والمحيط الهادي	Shyam	Khadka
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	ميلين	خير الله
مكتب الموارد البشرية	Beatrice	Khimani
شعبة أفريقيا الأولى	David	Kingsbury
مكتب المراقب المالي	Sandra	Klavins
دائرة المالية والإدارة	Ana	Knopf
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	Christiane	Kuhn
مكتب التقييم	Luciano	Lavizzari
شعبة أفريقيا الثانية	Alessandro	Lembo
دائرة السياسات	Daniela	Lohlein
شعبة أفريقيا الثانية	Roberto	Longo
شعبة المشورة التقنية	Annina	Lubbock
شعبة أفريقيا الأولى	محمد	منصوري
شعبة أفريقيا الأولى	Sylvie	Marzin
شعبة المشورة التقنية	Shantanu	Mathur
شعبة أفريقيا الثانية	Louise	McDonald
مكتب المراقب المالي	John	McGhie
دائرة الاتصالات - عن طريق الهاتف	Sandra	McGuire
شعبة أفريقيا الأولى	Ofelia	Medrano Rojas
مكتب الموارد البشرية	Brigitte	Melina
الخدمات الإدارية	Maureen	Micallef
الائتلاف الدولي المعني بالأراضي	Bruce	Moore
مكتب التقييم	Ashwani	Muthoo
مكتب التقييم	Flemming	Nichols
شعبة أفريقيا الأولى	Luyaku Loko	Nsimpati
شعبة أفريقيا الثانية	Miriam	Okong'o
دائرة السياسات	Gunilla	Olsson
مكتب التقييم	Chase	Palmeri
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	Henning	Pedersen
شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Raquel	Pena-Montenegro
مكتب الرئيس	Kare	Pugerup
خبير سابق بشعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Benjamin	Quijandria
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	عبد الله	عبد الرحمن
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	رشا	عمر
شعبة آسيا والمحيط الهادي	Thomas	Rath
دائرة إدارة البرامج/شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Ana Lia	Rebuelto
شعبة المشورة التقنية	Nadine	Renard
دائرة إدارة البرامج	Theresa	Rice
دائرة الشؤون الخارجية	فوزي	الريحان

شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Doris	Rodrigues
مكتب الموارد البشرية	Giuliana	Romagnoli
شعبة المشورة التقنية	Antonio	Rota
دائرة الشؤون الخارجية	Phrang	Roy
دائرة إدارة البرامج/شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي	Ladislao	Ruhio
الآلية العالمية	Per	Ryden
شعبة أفريقيا الأولى	Perin	Saint Ange
مكتب المراقب المالي	Allegra	Saitto
شعبة المشورة التقنية	أحمد	سيداحمد
مكتب التقييم	Paolo	Silveri
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	عبد المجيد	سلامه
شعبة أفريقيا الثانية	Jens	Sorensen
الآلية العالمية	Cheikh	Sourang
نظم معلومات الإدارة	José	Stigliano
شعبة أفريقيا الأولى	محمد	التونسي
شعبة أفريقيا الأولى	Abdoulaye	Toure
دائرة إدارة البرامج	Hermi	Trupke
مكتب الموارد البشرية	Stefano	Ventimiglia
شعبة المشورة التقنية	Douglas	Wholey
دائرة إدارة البرامج	Ursula	Wieland

منظمات أخرى

المجلس التنفيذي للصندوق (الجزائر)	حبيبة	جيرير
المجلس التنفيذي للصندوق (الأرجنتين)	Don Ariel	Fernández
المجلس التنفيذي للصندوق (بلجيكا)	Bernard	De Schrevel
المجلس التنفيذي للصندوق (الكاميرون)	Medi	Moungui
المجلس التنفيذي للصندوق (كندا)	Charles	Parker
المجلس التنفيذي للصندوق (مصر)	مريم	موسى
المجلس التنفيذي للصندوق (فرنسا)	Alain	Guillouët
المجلس التنفيذي للصندوق (الهند)	Govindran	Nair
المجلس التنفيذي للصندوق (المكسيك)	Victor Hugo	Morales
المجلس التنفيذي للصندوق (نيجيريا)	Prof. Gabriel	Bombin
المجلس التنفيذي للصندوق (المملكة العربية السعودية)	أحمد سليمان	العقيل
المجلس التنفيذي للصندوق (سويسرا)	Lothar	Caviezal
المجلس التنفيذي للصندوق (المملكة المتحدة)	Peter	Reid
المجلس التنفيذي للصندوق (الولايات المتحدة الأمريكية)	Mark	Jaskowiak
المجلس التنفيذي للصندوق (فنزويلا)	Don Carlos	Pozzo Bracho
	Luis	
وزارة الخزانة الأمريكية	David	Bloomgarden
وزارة الخزانة الأمريكية	Andrew	Brubaker

البنك الدولي

مدير قطاع التنمية الريفية والبيئة الاجتماعية، أفريقيا الوسطى	Joseph	Baah-Dwomoh
كبير مستشاري السياسات والاستراتيجيات، إدارة التنمية الزراعية والريفية، البنك الدولي	Derek	Byerlee
	Sushma	Ganguly
منسق مجموعة، تونس والمغرب؛ مدير قطاع بالنيابة، التنمية الريفية والاجتماعية، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	Douglas	Lister
خبيرة اقتصادية متقدمة، وحدة قطاع التنمية الريفية، إقليم جنوب آسيا	Meena	Munshi

مستشار في الاستراتيجيات الريفية	Nwanzi	Okidegbe
أخصائيين تنمية ريفية (موزامبيق)	Jeeva	Perumpillai-Essex
أخصائية بالتنمية الريفية واللامركزية، إقليم أفريقيا، (غينيا)	Suzanne	Piriou-Sall
خبيرة اقتصاد زراعي، رئيسة وحدة التنمية الريفية لجنوب آسيا	Dina	Umali-Deininger
مصرف التنمية للبلدان الأمريكية		
أخصائي السياسات والبرمجة، دائرة الميزانية والتخطيط الاستراتيجي	Jorge Perez	Arbelaez
كبير اخصائيي شعبة البيئة وإدارة الموارد الطبيعية دائرة العمليات الإقليمية	Francisco	de Souza
رئيس مكتب دعم العمليات الإقليمية	Basilio F	Gaskin-Reyes
نائب رئيس التنمية الاجتماعية والمؤسسية، دائرة التنمية المستدامة	Camille	Kuechemann
رئيس شعبة التمويل المشترك (FSS/CEP)	Christof	Meins
رئيس مكتب إدارة الحافظة ومراقبة المشروعات	Bertus J	Paulson
وحدة التنمية الريفية، دائرة التنمية المستدامة	Arne	Sumpsi
	Jose Maria	
مصرف التنمية الآسيوي		
أخصائي تقييم رئيسي	Carl B	Amerling
مدير شعبة التقييم 2، إدارة تقييم العمليات	David	Edwards
نائب الرئيس	Joseph	Eichenberger
مدير رئيس، مكتب عمليات المشاركة في التمويل	Philip C	Erquiaga
أخصائي تخطيط وسياسات، إدارة الاستراتيجيات والسياسات	Guido	Geissler
كبير موظفي المشاركة في التمويل، مكتب عمليات المشاركة في التمويل	M Zeki	Kiy
مدير، إدارة جنوب آسيا، الزراعة والبيئة والموارد الطبيعية	Frederick C	Roche
أخصائي برامج رئيسي، إدارة جنوب آسيا	Ki Hee	Ryu
اختصاصي برامج رئيسي، إدارة جنوب آسيا	Omkar L	Shrestha
مدير عام، إدارة تقييم العمليات	Eisuke	Suzuki
موظف مشاركة في التمويل، مكتب المشاركة في التمويل	Paritha	Tritasavit
مدير عام، إدارة التنمية الإقليمية والمستدامة	Jan P M	van Heeswijk

الملحق 3: طرق التقييم وأدواته

1- مقدمة

1-1 يبين هذا الملحق السمات الرئيسية للمنهجية المستخدمة في إعداد التقييم الخارجي المستقل. وقد سردت بالتفصيل الطرق والوسائل المزمع استخدامها أثناء مرحلة تصميم الدراسة، ويرد بيان ذلك في الفصل الرابع والملاحق الثاني والثالث والرابع من التقرير الاستهلاكي للتقييم الخارجي المستقل. ويتناول هذا الملحق أهم النقاط البارزة ويسرد تفاصيل عن كيفية استخدام هذه الوسائل ومواعمتها أثناء إعداد الدراسة، فضلاً عن إبداء ملاحظات عن مدى سلامة هذا النهج وأوجه القوة والضعف فيه.

2-1 تنقسم المناقشة إلى ثلاثة أقسام هي: أولاً، شرح أسلوب أخذ عينات البلدان والمشروعات. ثانياً، استعراض الوسائل المستخدمة في جمع البيانات بدءاً بالدراسة المكتنبة ثم الزيارات الميدانية القطرية وغير ذلك من مصادر جمع البيانات. وأخيراً، بيان الطرق المستخدمة في جمع وتجهيز وتحليل البيانات. ويشمل ذلك عرض مذكرة بشأن استخدام عملية التصنيف.

2- عينات البلدان والمشروعات

1-2 استجابة للرغبة التي أعرب عنها المجلس التنفيذي، تم اختيار البلدان والمشروعات بأخذ العينات عشوائياً، حيث اختير 21 بلداً بشكل عشوائي (4 من كل من أفريقيا الأولى وأفريقيا الثانية وأمريكا اللاتينية والكاريبي والشرق الأدنى وشمال أفريقيا و5 من آسيا والمحيط الهادي) من أجل إعداد الدراسة المكتنبة مع احتمال الاختيار بما يتناسب مع عدد المشروعات في كل بلد. ثم اختيرت عشرة بلدان عشوائياً (2 من كل إقليم) من بين العدد المختار في البداية، مع احتمال الاختيار بما يتناسب مع عدد المشروعات في كل بلد. ولم يشمل أي من البلدان المختارة للزيارة الميدانية أي مشكلة أمنية خاصة.

2-2 بعد اختيار البلدان، تم اختيار 42 مشروعاً من البلدان الواحد والعشرين المختارة، إلى جانب 4 منح للمساعدات التقنية (أخذت من قائمة منح الصندوق التي اعتمدها المجلس التنفيذي في الفترة ما بين عام 1994 وعام 2003، وبلغ مجموع قيمتها 100 000 دولار أمريكي) بالاختيار العشوائي البسيط، حيث تم اختيار مشروعين من كل بلد. وفيما يتعلق بأمريكا اللاتينية والكاريبي، حيث يوجد مشروع واحد في أحد البلدان (شيلي) تم اختيار ثلاثة مشروعات عشوائياً من بوليفيا لإجراء الدراسة المكتنبة. وتم اختيار مشروعين من هذه المشروعات الثلاثة عشوائياً لزيارتها ميدانياً. وكانت السمات الرئيسية لهذه الإجراءات هي:

- كان عدد البلدان التي اختيرت كعينة من كل إقليم متناسباً مع حصة هذا الإقليم من حافظة قروض الصندوق. وقد أخذت أربعة بلدان كعينة من كل من الأقاليم جميعاً عدا إقليم آسيا والمحيط الهادي، حيث أخذت خمسة بلدان كعينة. (الجدولان 1 و2)
- أخذت عينات البلدان عشوائياً مع احتمال أن يكون العدد متناسباً مع عدد قروض المشروعات
- أخذت عينة فرعية عشوائياً من بلدين في كل إقليم مع احتمال أن يكون العدد متناسباً مع عدد قروض المشروعات المحددة لزيارتها
- أخذ مشروعان كعينة بالاختيار العشوائي البسيط لإجراء دراسات تفصيلية في كل قطر. وعندما كان عدد مشروعات الصندوق في القطر أقل من مشروعين تم اختيار ثلاثة مشروعات من قطر آخر مع بيان التفاصيل.
- تم استعراض جميع منح المساعدات التقنية القطرية النطاق في البلد المختار كعينة. كما تم اختيار 4 منح على أساس الاختيار العشوائي وبلغ مجموع قيمتها 100 000 دولار أمريكي.

3-2 اختار مكتب التقييم العينات باستخدام كرات مرقمة وآلة "اليناصيب" وحضر عملية الاختيار مجموعة تضم أكثر من 40 موظفاً.

الجدول 1: التوزيع الإقليمي للحافظة

عدد العينات	% من المجموع	الصندوق 2003-1994	الإقليم
4	%19	18	أفريقيا الأولى
	%17	614	
	%20	55	
		3.1	متوسط عدد المشروعات في القطر
4	%19	18	أفريقيا الثانية
	%19	704	
	%21	57	
		3.2	متوسط عدد المشروعات في القطر
5	%18	17	آسيا والمحيط الهادي
	%29	1069	
	%23	65	
		3.8	متوسط عدد المشروعات في القطر
4	%26	25	أمريكا اللاتينية والكاريبي
	%18	658	
	%19	51	
		2.0	متوسط عدد المشروعات في القطر
4	%20	19	الشرق الأدنى وشمال أفريقيا
	%17	644	
	%18	50	
		2.6	متوسط عدد المشروعات في القطر
21	%100	97	المجموع
	%100	3689	
	%100	278	
		2.9	متوسط عدد المشروعات في القطر

الجدول 2: البلدان والمشروعات المختارة للدراسات المكتبية والميدانية (الدراسات الميدانية مظللة)

مشروعات أفريقيا الأولى	بلدان أفريقيا الأولى
مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية	بوركينافاسو
مشروع مساندة المبادرات الفردية الريفية الصغيرة	
برنامج البنية الأساسية الريفية	غانا
مساندة المشروعات الفردية الصغيرة في الريف، المرحلة الثانية	
مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات	غينيا
مشروع صغار المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى	
مشروع تطوير القرى وإدارتها	السنغال
مشروع التنمية الزراعية في ماتام، المرحلة الثانية	

مشروعات أفريقيا الثانية	بلدان أفريقيا الثانية
مشروع تنمية أراضي في المنخفضات الشرقية	إريتريا
مشروع تنمية الإنتاج الحيواني والزراعي في غاش باركا	
مشروع مصايد الأسماك الحرفية في نامبولا	موزامبيق
مشروع مساندة باما	
مشروع الاستخدام المكثف للأراضي في مرتفعات بوبيروكا	رواندا
مشروع الترويج للمشروعات الريفية والفردية الصغيرة، (المرحلة الأولى)	
برنامج الخدمات الريفية المالية	جمهورية تنزانيا المتحدة
برنامج تطوير النظام الزراعي	

مشروعات آسيا والمحيط الهادي	بلدان آسيا والمحيط الهادي
مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق	بنغلاديش
مشروع تنمية تربية الأحياء المائية	
مشروع الائتمان الريفي في ماهاراشترا	الهند
برنامج النهوض بقبائل جها كاند شاتيسكار	
مشروع تخفيف وطأة الفقر الريفي في أرهنغاي	منغوليا
مشروع تخفيف وطأة الفقر الريفي	
تخفيف وطأة الفقر في غرب نيراي	نيبال
مشروع التخفيف من وطأة الفقر في المرتفعات الغربية	
مشروع تطوير شبكة الري في بات	باكستان
مشروع تنمية المناطق البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية	

بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبية	مشروعات أمريكا اللاتينية والكاريبية
بوليفيا	مشروع التنمية القابلة للاستمرار للسكان الأصليين في مجتمعات بيبي المحلية مشروع خدمات المساعدة التقنية لصغار المزارعين
شيلي	إدارة الموارد الطبيعية في إقليم شاكو والوادي الأعلى مشروع التنمية الزراعية للمجتمعات المحلية الفلاحية وأصحاب الحيازات الصغيرة في المنطقة الرابعة
غواتيمالا	برنامج التنمية الريفية والإعمار في كينشي برنامج التنمية الريفية في لاس فيرباس
بيرو	مشروع إدارة الموارد الطبيعية في المرتفعات الجنوبية مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو

بلدان الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	مشروعات الشرق الأدنى وشمال أفريقيا
أرمينيا	مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية مشروع الخدمات الزراعية
مصر	مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا مشروع التنمية الريفية في النوبارية الغربية
الأردن	مشروع إدارة الموارد الزراعية في محافظتي الكرك والطفيلة البرنامج الوطني لإصلاح وتطوير المراعي، المرحلة الأولى
مقدونيا	مشروع إحياء المناطق الريفية في جنوب وشرق البلاد مشروع الخدمات المالية الزراعية

عينات منح المساعدة التقنية
برنامج التدريب على الإدارة في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا
الاستراتيجية العالمية لتنمية الكسافا
اختبار وتوفير التكنولوجيا الجديدة لزيادة إنتاجية أراضي زراعة الأرز التي تغمرها مياه الفيضانات في جنوب وشرق آسيا
برنامج تخفيف وطأة الفقر وتعزيز توفير الأغذية في غرب أفريقيا (يام)

3- أدوات جمع البيانات

3-1 تم استخدام نهج مرتب من أجل وضع مجموعة شاملة ومنطقية من الأدلة التي تؤيد نتائج التقييم وخلصاته، مع البدء باستخدام إطار التقييم الوارد بيانه في الجدول 5 في الفصل الثالث من التقرير الاستهلاكي. وقد استخدم هذا الإطار في هيكلة وطرح الأسئلة المستمدة من اختصاصات التقييم المبينة في الجدولين 6 و7 من التقرير الاستهلاكي. وبعد ذلك شكلت هذه الأسئلة مجمل موضوعات الاستعراض وجمع البيانات. وتم، قدر الإمكان، تويب هذه الأسئلة في قوائم واستبيانات مرجعية منطقية على النحو الوارد شرحه في هذه الوثيقة.

الاستعراض المكتبي

3-2 كان الجزء الأكبر من العمل في مرحلة إعداد الدراسة المكتبية هو استعراض المعلومات المتاحة لدى الصندوق في ما يتعلق بالسياسات والاستراتيجيات والمشروعات ومنح المساعدات التقنية. وقد استخدمت جميع عمليات استعراض القروض

والمنح ووثائق الفرص الاستراتيجية القطرية نموذج استعراض مرتب عرض منه الجدولان 3 و4 في ملاحق التقرير الاستهلاكي. وقد تضمن ذلك ما يلي:

- استخدام جميع أعضاء فرق التقييم نهجا متسقا في جميع الوثائق.
- الربط الشامل بين مصادر المعلومات تعزيزا لعمليات التحليل اللاحقة وتوفير سلسلة لتعقب الأدلة.
- استخدام ملخص موثق للمعلومات الحقيقية.
- السماح للقائمين بالاستعراض بتصنيف أو وضع تقديرات موجزة (يرد شرح ذلك في القسم 4 أدناه)

الزيارات القطرية

3-3 كان الهدف الرئيسي من الزيارات القطرية هو التيقن من الاستعراض المكتبي واستيفائه والتوصل إلى معلومات جديدة تؤكد أو تنفي الخلاصات التي توصل إليها الاستعراض المكتبي.¹⁵⁴ وقد تولت شركة خبرة استشارية دولية تنسيق هذا العمل بالتعاون الوثيق مع فريق التقييم الوطني بتوجيهات ومساعدات من مسؤول التقييم الوطني النظير الذي حدده الصندوق لتنظيم عملية الوصول إلى المشروعات المختارة التي يساندها الصندوق والاتصال بالمسؤولين المختصين وغيرهم من أصحاب الشأن.

3-4 يرد في الملحق 4 بالتقرير الاستهلاكي بيان الوسائل الرئيسية التي استخدمت في جمع البيانات والتي تتألف من:

- قائمة مرجعية تلخص إجابات إدارة المشروع مع تصنيف المشروع ككل وعناصر محددة منه إذا لزم ذلك (يعرف بالنموذج 2).
- قائمة مرجعية توجز إجابات أصحاب الشأن الآخرين، مع تصنيف المشروع ككل وعناصر محددة منه إذا لزم ذلك (يعرف بالنموذج 3)
- استبيان يصلح لاستخدامه في المقابلات مع الأفراد أو المجموعات للتعرف على رأي المشتركين في المشروع تجاه فوائده وآثاره (يعرف بالنموذج 4). وقد وضع هذا النموذج بما يتفق والموضوعات المدرجة في الإطار المنهجي للتقييم "مجالات الأثر".¹⁵⁵
- مجموعة من تصنيفات التقييم الشاملة لمدى ملاءمة المشروع وكفاءته وفعاليتها وأثره (النموذج 5).

3-5 صممت جميع النماذج، باستثناء النموذج 5، كوثائق أساسية طلب من فريق التقييم الوطني تعديلها بحيث تطابق أوضاع المشروع. وكانت هذه التعديلات، في معظم الحالات، تتعلق بإسقاط أحد الأسئلة نظرا لأن العنصر المعني غير ذي صلة (مثل سؤال عن الاستثمار في الري) أو بإضافة سؤال لاستكشاف المزيد من الموضوعات ذات الصلة بالمشروع (مثل عملية التنافس في مشروع إدارة الموارد الطبيعية في بيرو). ولم يحدث أبداً أن تغيرت صياغة الإجابات أو تبويبها في إطار المجموعة الأساسية من الأسئلة. ففي غينيا وبوركينا فاسو وموزامبيق ترجم النموذج 4 إلى الفرنسية والبرتغالية حسب الحاجة. وفيما يتعلق بمشروع باكستان صمم إضافي للتحقق من المشروع السابق وأثره (برنامج التنمية القروية في مانشير) لأن

¹⁵⁴ الصندوق (2003) التقييم الخارجي المستقل للصندوق، الاختصاصات، الفقرة 16

¹⁵⁵ الصندوق (2003) الإطار المنهجي للتقييم. مكتب التقييم

المشروع الذي أخذ كعينة لم يمض على أعمال تنفيذه وقت يكفي للتوصل إلى دليل يثبت فوائده. وتم تحليل جميع الأسئلة الإضافية قطريا كجزء من إعداد ورقة العمل القطرية.

3-6 زودت جميع الفرق بالبرامج اللازمة (MS Excel و MS Access) لإدخال البيانات ومعالجتها. ولم تستخدم هذه التسهيلات من جانب جميع الفرق القطرية. ففي غينيا وبوركينا فاسو أدخلت البيانات باستخدام أحد نماذج شركة SPSS ثم استخدم نظام شركة ITAD المحدودة.

3-7 زودت شركة الخبرة الاستشارية الدولية وفرق التقييم الوطنية بالخطوط العامة لأوراق العمل القطرية وطلب إليها الالتزام بنماذج الصياغة، وإن سمح لها بإدخال عناوين فرعية وملاحق إضافية.

أعمال مسح أخرى

3-8 بالإضافة إلى البيانات المقرر جمعها في المرحلة الاستهلالية صممت الاستبيانات وقائمة الموضوعات شبه المرتبة للأغراض التالية:

- إجراء مسح للموظفين كجزء من دراسة الموارد البشرية
- إجراء مسح عن الخبراء الاستشاريين الذي يساهمون في إعداد دراسة الموارد البشرية وتحليل العمليات التي تجرى على مستوى المؤسسة.
- تنظيم مقابلات مع أعضاء المجلس التنفيذي.
- تنظيم مقابلات مع موظفي المقر أو المكاتب الإقليمية لبعض المؤسسات المالية الدولية ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

4- طرق جمع البيانات ومعالجتها وتحليلها

4-1 يتناول هذا القسم الطرق التي استخدمت في إعداد التقييم. وقد طرحت معلومات عن مصادر البيانات وعن الطرق التي دقت فيها الحقائق بالمشح الثلاثي مع أشخاص أو مصادر أخرى متنوعة.¹⁵⁶ ويلى ذلك استعراض مراحل العمل الميداني، ثم مناقشة عمليات التصنيف مع شرح التعاريف المستخدمة ووسائل تحقيق الاتساق. ويشرح القسم الأخير عملية التحليل.

مصادر المعلومات والمسح الثلاثي العملي

4-2 سعي التقييم الخارجي المستقل في جميع المراحل إلى تحديد أكبر عدد متنوع يمكن جمعه من مصادر البيانات وإيجاد السبل لتدقيق النتائج في ضوء الوثائق المرجعية والمعلومات الخاصة بالأداء باستخدام قواعد البيانات والاسترشاد بوجهات نظر المطلعين الرئيسيين. ويرد شرح السمات الرئيسية بشكل منفصل من أجل عمليات الاستعراض المكتبي والزيارات القطرية.

¹⁵⁶ المسح الثلاثي هو عملية يجرى فيها الاستفسار عن موضوع معين من خلال أ) شخصين ويفضل أن يكون العدد ثلاثة و أكثر من المستجوبين توقعاً أن تؤدي وجهات النظر المتباينة إلى تحقيق تمثيل أكثر صدقاً للطبيعة الحقيقية للموضوع محل الدراسة (مثل رابطات مستخدمي المياه وأعضاء اللجان والمزارعين في أماكن مختلفة من الرجال والنساء الخ) و ب) استخدام أكثر من تقنية لجمع البيانات (مثل الاجتماع بالمجموعات والتركيز عليها وإجراء المسح الاستبياني). وقد أخذ هذا المصطلح من الوسائل المستخدمة في تحديد نقطة ما من خلال عمليات المسح المستخدمة في رسم الخرائط والعمليات (الملاحية).

الاستعراض المكتبي

3-4 استخدمت مصادر عديدة في إجراء الاستعراض المكتبي هي: وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية أو أي بيانات صادرة سلفاً، والوثائق المتعلقة بإعداد المشروعات، والوثائق الخاصة بتنفيذها/إنجازها بما في ذلك تقارير الإشراف وموجزات تقارير وضع المشروعات، فضلاً عن ما يُتاح من استعراضات منتصف المدة وتقارير الإنجاز والتقييم، والمقابلات مع مديري البرامج القطرية وموظفي الصندوق الآخرين لاسيما مكتب التقييم وشعبة المشورة القانونية.

(أ) استعراض وثائق قروض ومنح المشروعات

4-4 يعتبر تقرير رئيس الصندوق وتوصيته النقطة النهائية لعملية إعداد القرض، والوثيقة الرسمية الرئيسية التي تحدد كل قرض من قروض المشروعات (والتي تشترك فيها جميع المشروعات التي أخذت كعينات). وتولت الدراسة المكتبية تقدير كل من هذه التقارير التي أخذت كعينة لقروض المشروعات ومنح المساعدة التقنية، وأدى ذلك إلى وضع موجز للتقديرات التصنيفية للعينات في مجموعها. وقد استمدت المعلومات الأساسية من وثائق الصياغة والتقدير الأولي والاستعراض التقني ولجنة الاستراتيجيات التشغيلية وتوجيه السياسات التي تسبق إعداد تقرير رئيس الصندوق وتوصيته، ومن المناقشات التي أجريت مع مديري البرامج القطرية وغيرهم من الموظفين المعنيين عند الحاجة. ولكن نظراً لأن تقرير رئيس الصندوق وتوصيته يمثل التعريف المؤسسي الرسمي للمشروع في نقطة البداية ويمثل نهاية عملية شاملة من الصياغة والتأكد من الجودة والانتهاء من مفاوضات القرض/المنحة، فإنه من المناسب أن يكون هذا التقرير، بعد اعتماده، هو الوثيقة الرئيسية المستخدمة في الاستعراض.

(ب) التقدم المحرز في التنفيذ

5-4 نظراً لتعدد المؤسسات المتعاونة التي تقدم تقارير الإشراف على الصياغات المختلفة، فمن الصعب إجراء مقارنة بين تقارير الإشراف المتعلقة بجميع العينات. غير أنه توجد تقارير سنوية عن الوضع الخاص بجميع مشروعات العينات، واستندت هذه التقارير أساساً إلى تقارير الإشراف السابقة. وتولت الدراسة المكتبية تقدير معظم التقارير الأخيرة لوضع جميع مشروعات العينات. وتم أيضاً استعراض تقارير منتصف المدة والإنجاز والتقييم والوثائق الأخرى في حالة توافرها.

(ج) اللقاءات مع مديري البرامج القطرية والموظفين

6-4 نظمت مقابلات مع مديري البرامج القطرية في مختلف مراحل العملية. وقد عقدت أكثر من مقابلة مع كل من مديري البرامج القطرية التي أخذت كعينة (باستثناء مدير نقل إلى بيرو وعقد معه لقاء أثناء الزيارة القطرية). وقد طلبت توضيحات ومعلومات استيفائية تتعلق بالمشروعات فرادى من مديري البرامج القطرية وغيرهم من الموظفين، مثل مكتب التقييم، ممن لهم خبرة بالقطر أو الإقليم المعني. كما دعي مديرو البرامج القطرية وغيرهم من الموظفين للمشاركة في مجموعات المناقشة بشأن وضع السياسات والاستراتيجيات وإدارة المعرفة والشراكات والموارد البشرية وإدارة دورة المشروعات. ويرد في ملاحق تقارير الاستعراض المكتبي ذات الصلة شرح للجوانب المحددة للمنهجية المستخدمة في هذا الصدد.

الزيارات القطرية

7-4 استخدمت الزيارات القطرية أربعة مصادر للبيانات هي: المقابلات مع مديري المشروعات وزملائهم الحكوميين، وفحص بيانات رصد المشروعات، وعقد مقابلات مع الشركاء الرئيسيين، مثل المنظمات غير الحكومية والجهات المانحة الأخرى المطلعة على المشروعات وعلى أنشطة الصندوق الأخرى في القطر، وعقد لقاءات مع المستفيدين أفراداً ومجموعات.

(أ) عقد مقابلات مع مديري المشروعات

4-8 تشمل هذه الفئة مديري المشروعات المعيّنين رسمياً والموظفين التابعين لهم والمعيّنين بالمساعدات التقنية إلى جانب شركاء التنفيذ المباشرين بما في ذلك الحكومات المركزية والمحلية والوحدات شبه الحكومية والهيئات المتعاقد معها من الباطن وغيرها من الهيئات المعنية بالتنفيذ والمنظمات غير الحكومية.

(ب) نظام رصد وتقييم المشروعات

4-9 تم الحصول، كلما أمكن ذلك، على بيانات حديثة عن أداء المشروعات من خلال النظم المطبقة في مكاتب المشروعات بغرض تحديث تقارير الإشراف وغيرها من الوثائق المتاحة في روما. وللأسف كان معظم هذه النظم موجهة إلى توثيق الأنشطة والنفقات أكثر من توجيهها نحو القضايا المتعلقة بأثر التنمية. واستخدمت بيانات نظام معلومات الإدارة في تقدير عدد المستفيدين من كل عنصر من عناصر المشروعات في فترات محددة.

(ج) الشركاء

4-10 تشمل هذه الفئة من أصحاب الشأن شركاء التنمية المطلعين على مشروعات الصندوق أو العالمين بدور الصندوق ونشاطه في الماضي والحاضر، ولكنهم ليسوا مسؤولين مباشرة عن تنفيذ المشروعات (الجهات المشاركة في التمويل ووحدات الحكومات المركزية والمحلية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية والوكالات الأخرى ومصادر المعلومات الرئيسية). وكان عدد أصحاب الشأن الآخرين المطلعين بالقدر الكافي والقادرين على إبداء الرأي بشأن المشروعات في عدد قليل منها (مصر وبنغلاديش) محدوداً لدرجة تعذر معها استكمال هذا الإجراء.

(د) المستفيدين

4-11 يتألف معظم مشروعات الصندوق من قطاعات متعددة وتدخلات عديدة مختلفة. وتسرد دراسة للصندوق وجود ما يربو على خمسين فئة من تدخلات المشروعات التي يمكن إدراج العديد منها في عينة واحدة من المشروعات. ويختلف طول الفترة اللازمة لكي تحقق المشروعات أثراً على الفقر اختلافاً كبيراً بين مشروع وآخر. وكانت السبل المستخدمة في تقدير ومقارنة أثر هذه التدخلات المتنوعة والإطار الزمني لتأثيرها والصلات بينها هي سؤال المستفيدين أنفسهم عن رأيهم في ملاءمة هذه التدخلات المختلفة وفوائدها واستدامتها وغير ذلك من سماتها الرئيسية وتقدير ردودهم وفقاً لمعيار موحد.

4-12 أكدت اختصاصات التقييم على أنه يتعين على فرق التقييم أن تحدد الأثر كميًا بقدر الإمكان (الفقرة 11 (ب)). والواقع أن قلة الموارد وضيق الوقت اللازمين لعمليات التقييم يعني أن جمع البيانات يقتصر على القيام بزيارة واحدة لمقابلة المستفيدين، كما يعني أن معظم المعلومات يعتمد على ذاكرة المجيبين على الأسئلة. (يوجد عدد قليل ولكن مهم من الاستثناءات التي استكملت فيها اللقاءات بالملاحظة المباشرة للأصول والأنشطة). ولذلك يجب أن تفهم الإجابات الواردة في النموذج 4 على أساس أنها تقدير ذاتي لأنشطة المشروعات وفوائدها وفقاً لتعريف مكتب التقييم للأثر على النحو المشروح فيما بعد.

4-13 أدى النهج المتبع إلى تعظيم قيمة المعلومات من خلال العمل، بقدر الإمكان، مع المجموعات باستخدام تقنيات المشاركة ومع الأفراد أو الأسر لتغطية نفس الموضوع. ويسر تصنيف البيانات إجراء التحليلات بحسب الموقع والمشروع وعمره وعناصره والخصائص الاجتماعية الاقتصادية للمشمولين بعمليات المسح. والواقع أن القيمة الرئيسية لهذه العملية تكمن في توفير إمكانية تتبع الدلائل التي تؤيد الخلاصات التي يتوصل إليها كل من أوراق العمل القطرية، وإن كان بعض الجداول الجامعة للبيانات قد استخدمت في إعداد التقرير النهائي.

4-14 البرامج القطرية. بالرغم من أن التركيز الرئيسي للتقييم انصب على المشروعين المأخوذين كعينة من كل قطر فإن عمليات التقييم فحصت الحافظة ككل من أجل فهم مكوناتها واتساقها وأدائها. ونفذ ذلك بطريقتين هما: أولاً، تم التعرف على تفاصيل حجم المشروعات وأهدافها ومواقعها وترتيبات تنفيذها والإشراف عليها من نظام إدارة حافظة المشروعات والمناقشات مع مديري البرامج القطرية. وشملت هذه البيانات أحدث التقارير الخاصة بوضع المشروعات. ثانياً، التقت فرق التقييم، من خلال نظير التقييم الوطني على المستوى القطري، بمصادر المعلومات الرئيسية وإدارات المشروعات (انظر أدناه). وفي حدود ما توفر للمشروعات الأخرى اتصالات بأي من القطاعات الفرعية والمجموعات المستهدفة أو مواقع المشروعات التي أخذت كعينة فقد تم الحصول على معلومات إضافية عن التجربة المكتسبة والأداء الجاري في مجال التنفيذ.

تحديد مراحل الزيارات القطرية الميدانية

4-15 حددت مراحل الزيارات القطرية بما يتيح الوقت لفريق التقييم الوطني وفريق لتقييم الخارجي المستقل وأصحاب الشأن الوطنيين بإعداد التقييم. وقد اتبع نمط من أربع مراحل في معظم البلدان.

(أ) مرحلة الإعداد

4-16 قام الخبير الدولي المعني بالتقييم أثناء الاستعراض المكتبي بالآتي:

- التشاور مع مدير البرنامج القطري لمراجعة البيانات المتاحة ومصادرها وإعداد تحليل أولي لأصحاب الشأن.
- الاتصال بنظراء التقييم الوطنيين
- البدء في وضع قائمة موجزة للخبراء الاستشاريين المحليين المرشحين.
- وضع برنامج للزيارات الاستطلاعية التي تشمل عقد اجتماعات أولية مع أصحاب الشأن الرئيسيين إذا تسنى ذلك
- توزيع وثائق استطلاعية تتعلق بالتقييم

(ب) الزيارات الاستطلاعية

4-17 قام الخبراء الاستشاريون الدوليون أو أعضاء فريق التقييم الرئيسي للتقييم الخارجي المستقل بزيارات تمهيدية قصيرة إلى جميع البلدان. وأتاح ذلك الفرصة لإجراء اتصالات أولية مع أصحاب الشأن الرئيسيين وطرح أهداف الدراسة ونهجها قبل إجراء مناقشات أكثر تفصيلاً عن التقييم. وكانت المهام الرئيسية هي:

- مقابلة نظراء التقييم الوطنيين
- تعيين فريق الاستشاريين الوطني
- تنقيح واعتماد نهج قطري محدد وموقع العمل الميداني
- تحديد احتياجات تدريب الاستشاريين وتلقيهم
- وضع واعتماد خطة العمل التفصيلية وتوقيتاتها، لاسيما العمل التحضيري الذي سينفذ في مجالات الشؤون اللوجستية والدراسات الميدانية والبيانات الثانوية
- تحديد أدوار ومسؤوليات وترتيبات إبرام العقود
- التحقق من التحليل الأولي لأصحاب الشأن أو تعديله
- البدء في وضع التوقيتات الوطنية لإجراء التغييرات الرئيسية في السياسات وأساليبها المتعلقة بالتنمية والحد من الفقر

- عقد اجتماعات ولقاءات اطلاعية أولية مع أصحاب الشأن/الشركاء الرئيسيين حسب الاقتضاء (الوكالات الحكومية والمسؤولة عن المشروع)
- الحصول على المعلومات/الإحصاءات الوطنية المناسبة والمعلومات الخاصة بالمشروعات وتحديد مصادرها.

(ج) يجب أن تنطبق معايير الاختيار التالية على فرق التقييم الوطنية

- عدم وجود اتصالات مباشرة سابقة مع الصندوق تتعارض مع اختصاصات التقييم الخارجي المستقل
- المعرفة بالفقر الريفي والظروف المعيشية للفقراء والقطاع الزراعي
- توافر الخبرة بعمليات التقييم التشاركي على المستوى الميداني
- تحقيق التوازن في تكوين الفريق من الجنسين
- استيعاب مفاهيم الرصد والتقييم والقضايا المتعلقة بالمشروعات والبرامج والسياسات
- توافر الدليل على القدرة على وضع تقارير جيدة وموجزة
- توافر السمعة الطيبة في العمل مع جهات مانحة أخرى وسجل من إنجاز العمل في حينه
- القدرة على تنظيم الشؤون اللوجستية ومساندة الاستشاريين الدوليين وإنجاز العمل الميداني وعمليات إعداد التقارير.

4-18 كانت الخطة المقررة هي أن يقوم الاستشاريون الدوليون بزيارة كل بلد مرتين. وفي خلال الفترة الفاصلة بينما يقوم فريق التقييم الوطني بمواصلة العمل الميداني وجمع البيانات الثانوية حسب الاقتضاء. وقد استثنيت تنزانيا وباكستان من هذا الإجراء حيث أدت قيود جدول الاستشاريين الدوليين إلى الاكتفاء بزيارة واحدة. وفي بنغلاديش أقيم الاستشاري الدولي في داكا ومن ثم مارس عملا لم تتخلله زيارات ميدانية.

(د) الزيارة الميدانية الأولى

4-19 ركزت الزيارة الميدانية الأولى على عقد اجتماعات مع أصحاب الشأن الرئيسيين وإطلاع الفريق الوطني والقيام بالعمل الميداني التمهيدي. وتم استعراض العمل الميداني المبكر لتحديد وعلاج أي مشكلة أو ثغرات في العمليتين ونتائجهما. وكانت المهام الرئيسية هي:

- الاجتماع بفريق إدارة المشروع وأصحاب الشأن الرئيسيين الآخرين
- عقد حلقات عمل إطلاعية/توجيهية مع الفريق القطري
- تنظيم زيارات ميدانية أولية لمواقع المشروعات واختبار الطرق والنهج الموضوعية
- عقد حلقات عمل استعراضية مع الفريق القطري
- اعتماد خطة العمل التفصيلية لمواصلة العمل الميداني وإعداد التقارير.

(هـ) الزيارة الميدانية الثانية

4-20 تقرر أن تتم هذه الزيارة بعد، أو قريبا جدا من، نهاية العمل الميداني. بحيث يتم التركيز على استعراض وتحليل وتوفير المعلومات الارتجاعية لأصحاب الشأن. وفيما يلي المهام الرئيسية:

- استعراض التقدم المحرز مع فريق التقييم القطري
- تحليل البيانات الميدانية وتقدير عدد المستفيدين

- عقد اجتماعات لمتابعة/مراجعة المعلومات الارتجاعية مع أصحاب الشأن الرئيسيين
- وضع وثائق العمل القطرية
- تنظيم اجتماعات يحضرها موظفو المشروعات وممثلو السلطات الحكومية وغيرهم من أصحاب الشأن.

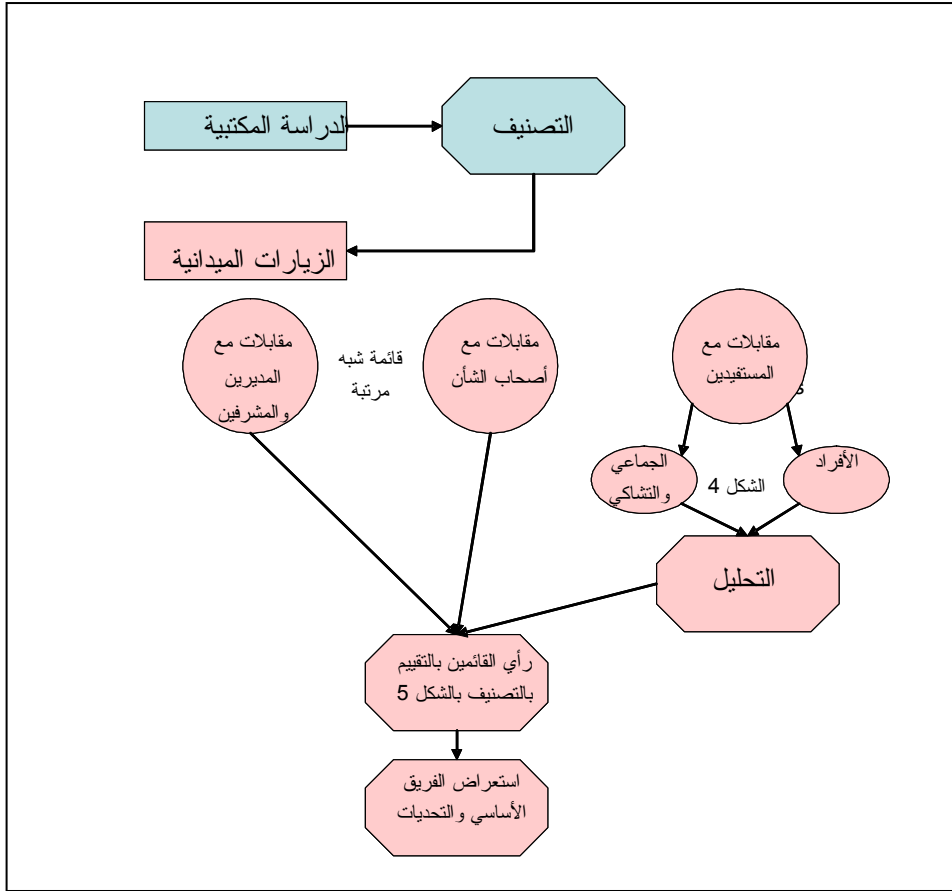
التصنيف والتحليل

4-21 التصنيف الترتيبي هو أهم أداة للتعبير عن وجهات النظر المتعلقة بتقييم الأداء. ويستند هذا النهج إلى الممارسات المستقرة في تقييم الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية لمشروعات التنمية.¹⁵⁷ وقد استخدم التقييم الخارجي المستقل هذا التصنيف بثلاث طرق هي:

- تطلبت القائمة المرجعية للأسئلة المتعلقة بالاستعراض المكتبي أن يتولى القائمون بعملية الاستعراض تحديد "درجات" نوعية الموضوع. وطبق في هذه الأمثلة جدول معياري للتصنيف وضعه فريق التقييم الخارجي المستقل على جميع الأسئلة. مثال ذلك أن تتناغم نهج المشروع مع وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية وقت استهلال المشروع (أو المعادل وقت استهلال المشروع) هو 5 درجات يساوي جيد جدا و 4 جيد و 3 مرضٍ و 2 سيئ و 1 سيئ جدا/ول/ي يعني لا ينطبق.
 - صنفت الأسئلة الواردة في النموذج 4 المتعلق بمسح المستفيدين باستخدام نفس جدول الدرجات الأربع على غرار معايير التقييم (مرتفع، كبير، متواضع، لا يذكر) ولكن تفسير الجدول ورد في النموذج لأغراض استرشادية.
 - أجرى التصنيف الإجمالي للأداء في ضوء معايير التقييم (النموذج 5) باستخدام المنهجية التالية التي أعدها مكتب التقييم والتي تستند إلى المعايير التي دعت إليها لجنة المساعدات الإنمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والتي تعتبرها الوكالات الإنمائية مناسبة. مثال ذلك أن درجة الملاءمة، أي مدى ملاءمة المشروعات مع الأولويات الإنمائية القطرية واستراتيجية الصندوق واحتياجات المستفيدين، هي 4 مرتفع و 3 كبير و 2 متواضع و 1 لا يذكر.
- 4-22 يبين الشكل 1 الخطوات التي اتخذت لتصنيف الأثر والأداء، كما يوضح الطريقة التي استخدمت في التوصل إلى حكم نهائي من مختلف أنماط الاستبيانات. وبعد ذلك شرحت التعاريف المستخدمة وأساليب تحقيق التناسق.

¹⁵⁷ تشمل الأمثلة على ذلك المنهجية التي استخدمتها إدارة تقييم العمليات في البنك الدولي للتيفن من تقارير إنجاز تنفيذ المشروعات والتي استخدمتها اللجنة الأوروبية لرصد المشروعات وكذلك الجهات المانحة الثنائية.

الشكل 1: خطوات وضع تصنيفات أثر المشروع وأدائه



تعريف المعايير

4-23 يبين التقرير الاستهلاكي معايير التقييم التي استخدمها فريق التقييم الخارجي المستقل. وقد استند ذلك إلى التعاريف التي اعتمدها مكتب التقييم بغرض تيسير عقد مقارنات بين تقييمات المكتب والتقييم الخارجي المستقل. ويتضمن الجدول 3 هذه التعاريف.

الجدول 3	بيان معايير التقييم
المعايير	تعريف مستمدة من الإطار المنهجي للتقييم في الصندوق
الأثر	التغير في حياة فقراء الريف، المستهدفين، حسبما يرونها هم وشركاؤهم وقت التقييم والتي ساهمت تدخلات الصندوق في تحقيقها، فضلا عن قابلية هذه التغييرات للاستدامة
الملاءمة	قياس تناسق الأهداف مع (i) مفاهيم الفقراء لاحتياجاتهم وإمكاناتهم وتطلعاتهم؛ (ii) البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياساتية؛ (iii) مهمة الصندوق وإطارة الاستراتيجية وسياساته وقت تصميم المشروع؛ (iv) استراتيجية الصندوق القطرية؛ (v) استراتيجية الصندوق الجارية كما وردت في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية؛ (vi) السياسات والاستراتيجيات القطرية الجارية.
الفعالية	مدى تحقيق الأهداف الرئيسية أو توقعات تحقيقها
الكفاءة	معدل تحويل المدخلات الاقتصادية إلى نتائج
الاستدامة	احتمالات تحقيق فوائد مستمرة طويلة الأجل من التدخلات الإنمائية

4-24 من المفهوم أن التعاريف قد استمدت من لجنة المساعدات الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.¹⁵⁸ وبخلاف التعديلات التي أُجريت لتوفيق المصطلحات مع ما يستخدمه الصندوق فإن الاختلاف الوحيد المهم يتعلق بمعيار الأثر. أما تعريف لجنة المساعدات الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فهو "التغيرات الإيجابية والسلبية التي يحققها التدخل الإنمائي، بشكل مباشر أو غير مباشر، مقصود أو غير مقصود" بينما يطبق تعريف الصندوق مفاهيم فقراء الريف. ولا ريب في أن ذلك يتفق مع الطابع المميز المرغوب فيه للصندوق، ولكنه أيضا يعتبر نهجا غير تقليدي يتناقض مع نهج منظمات إنمائية أخرى. ويتعين فهم الفرق بين الفعالية والأثر، ذلك أن الفعالية تهتم بمدى تحقيق المشروع لأغراضه، بينما تحقيق الأثر يعتمد على التغيرات السلوكية للمستفيدين وعلى الظروف التي تخرج عن سيطرة المشروع، مثل تحركات الأسعار أو الأحوال المناخية. وهكذا يمكن أن ترتفع الفعالية بينما يكون الأثر ضعيفا إذا أثرت العوامل الخارجية على قدرة المستفيدين على تحقيق الفوائد المنشودة. ومن الأمور الأقل شيوعا، وإن كانت غير مجهولة، أن يقترن انخفاض الفعالية بارتفاع الأثر، حيث تدعم عوامل غير مقصودة ما يحققه المشروع من فوائد.

تعريف قيم التصنيف

4-25 التصنيف هو قياس ترتيبى يعني أن التصنيف مرتب على أساس أن المرتفع أفضل من الكبير، ولكن لا يوجد جدول نسبي أو مطلق. فالتصنيف المرتفع الذي يعادل رقم 4 لا يعني أنه يساوي ضعف الأداء المتواضع المصنف برقم 2. وبالنظر إلى أن هذه التصنيفات هي قياسات نسبية فإنها تفيد القائمين على عمليات التصنيف في الاسترشاد بها في تحقيق التناسق. وقد فعل فريق التقييم الخارج المستقل ذلك بثلاث طرق هي:

- فيما يتعلق بالدراسة المكتبية تعاون الفريق مع مقر الصندوق وفحص بشكل شامل تفسير الدرجات من خلال الرجوع المشترك لعينات المشروعات. كذلك فإن نموذج التصميم تطلب شرحا سرديا موجزا لقيمة التصنيف والإشارة للنص المحدد في الوثائق لدعم المبررات.
- وفيما يتعلق بالنموذج 4 لمسح المستفيدين فنظراً لأن القائمين بالتقييم سيعملون فرادا ومن خلال فريق التقييم الوطني فقد قدمت توجيهات بشأن كيفية تفسير الإجابات عن كل سؤال. مثال ذلك أنه فيما يتعلق بالسؤال: هل تغيرت الأصول الأخرى؟ فإن الإجابات 4- مرتفع و3- كبير و2- متواضع و1- لا يذكر وصفه - لا تغيير و9- تغيير سلبي شملت التوجه التالي: التغيير المرتفع يعني اكتساب بند كبير جديد، بينما كبير يعني تحسين نوعية بند ما مثل أن يحل بند جديد محل بند قديم، ومتواضع يعني تحسنا أو توسعا أكثر محدودة، والتغيير السلبي يعني تدهور أصل ما أو توقف استعماله في فترة الاستعراض. كذلك فيما يتعلق بالسؤال: هل تغير إنتاج المزرعة خلال الفترة المذكورة؟ فإن الإجابات 4- مرتفع و3- كبير و2- متواضع و1- لا يذكر و0- لا تغيير و9- تغيير سلبي فإن التوجه يكون: هذا السؤال يقسم إنتاج المزرعة إلى إنتاج محصولي وحيواني للاستهلاك ومحصولي وحيواني للبيع. ويعني التصنيف المرتفع تحقيق تحسن بنسبة 40% أو أكثر وكبير بين 20% و40% ومتواضع بين 5% و20%.
- وتعتبر إجابة المستفيدين على الأسئلة في النموذج 4 بمثابة تقييم ذاتي. وقد لوحظ في العديد من البلدان أن الكثير من الإجابات كان متفائلا، لاسيما الإجابات المقدمة في المرحلة الأولى من تنفيذ المشروع. وساعد استخدام المسح الثلاثي (المشروح آنفا) على تخفيف هذه الإجابات في ضوء ردود المستجوبين الآخرين. ويعبر موجز التصنيفات الوارد في الشكل 5، المشروع فيما بعد، عن تقدير لتتبع الدلائل وليس فقط عن نتائج التقييم الذاتي.

- وفيما يتعلق بموجز التصنيف في الشكل 5 اعترم الفريق اتباع منهجية مكتب التقييم. غير أن ذلك لا يحدد كيفية تفسير قيم التصنيف بخلاف طرح إرشادات بشأن الفعالية، حيث أعطيت نسبة 80% للمرتفع أو أكثر و60-80% للكبير و30-60% للمتواضع وأقل من 30% لا يذكر.¹⁵⁹ ولم يرد تفسير لكيفية احتساب النسب، وبدلاً من ذلك اعتمد الفريق على عملية صعبة بعد صياغة أوراق العمل القطرية. ويرد شرح ذلك في القسم التالي.

الاتساق والمقارنات بين المشروعات والبلدان

26-4 تعتبر الثقة بأن التصنيفات متناسقة بين البلدان والمشروعات مسألة مهمة لدقة الدراسة. ويتحقق الاتساق بثلاثة طرق هي:

- أولاً، تولي أحد أعضاء الفريق قيادة أو المبادرة بست من الزيارات القطرية العشر وإجراء الاستعراضات المكتنية ومن ثم كان مطلعاً على المنهجية وساعد في إعداد النماذج والتصنيفات.
- ثانياً، بعد تقديم المسودة الأولى من أوراق العمل القطرية قام واحد من أكثر أعضاء الفريق خبرة باستعراض جميع المسودات شخصياً بغرض إعداد ورقة جامعة. وفي سياق ذلك وضع موجز للتصنيفات المتعلقة بجميع مجالات تأثير الصندوق (المرتبطة بالشكل 4) وأرسلت هذه التصنيفات إلى السلطات الوطنية لقبولها أو الاعتراض عليها في شكل استعراض للنظر.
- ثالثاً، في الوقت نفسه ألقى الضوء على ما يبدو أنه عدم اتساق في تصنيفات النموذج 5 وطلب المسؤول عن إعداد ورقة العمل القطرية تقديم تفسير أقوى أو إعادة النظر في التصنيف.
- رابعاً، اجتمع جميع أعضاء الفريق عدا اثنين من الأعضاء القطريين في المملكة المتحدة في سبتمبر/أيلول 2004 وناقشوا جوانب النتائج مع التركيز على التصنيفات وأي مشكلات أخرى بارزة.

¹⁵⁹ الصندوق، المرجع السابق الفقرة 24 الحاشية 6

الملحق 4: ملخص تجميعي لوثائق العمل القطرية

1- مقدمة

1-1 يلخص هذا الملحق استنتاجات زيارات التقييم الخارجي المستقل التي أجريت في الفترة من أبريل/نيسان حتى يوليو/تموز 2004 إلى عشرة بلدان و20 من المشروعات الممولة بقروض. والغرض من هذه المرحلة للتقييم الخارجي المستقل هو تكوين صورة عن الأثر والأداء من خلال عدسة استثمارات قروض الصندوق، وحوار السياسات، والاستراتيجيات القطرية. وهو بذلك يستجيب مباشرة للدعوة الموجهة من خلال اختصاصات التقييم الخارجي المستقل بأن يركز [التقييم الخارجي المستقل] على تقدير مدى استدامة أثر وفعالية مبادرات الصندوق الإنمائية، بما في ذلك المشروعات التي يساندها الصندوق، وحوار السياسات، واستقطاب الدعم، والسياسات والاستراتيجيات المؤسسية". ولم يتوفر إلا القليل من المعلومات عن الأثر في روما أثناء الاستعراض المكتبي، ولذلك فإن الزيارات القطرية تعتبر بدرجة كبيرة أهم مصدر لأدلة الأثر، وتم تصميم شكل هذا التقرير وفقا لذلك. وبعد بيان منهجية الزيارات القطرية، يقم القسم 2 الأثر الشامل لاستثمارات قروض الصندوق. وسيتم تناول ذلك بمزيد من الاستفاضة في القسم الثالث الذي يضم الأدلة بحسب مجال الأثر. ويعرض القسم 4 نتائج الأثر القطري للأهداف 'التحفيزية' الرئيسية للصندوق (البرامج القطرية؛ والابتكار؛ وتقاسم المعرفة؛ والشراكات التنظيمية؛ وحوار السياسات). ويعرض القسم 5 استنتاجات التقييم الخارجي المستقل بشأن أداء المشروعات، بما في ذلك أهمية المشروعات وفعاليتها وكفاءتها.

المنهجية وجمع البيانات

2-1 تم اختيار عينة عشوائية مؤلفة من عشرة بلدان و20 مشروعا من المشروعات الممولة بقروض في خمس قارات من بين جميع القروض التي دخلت حيز النفاذ في الفترة من يناير/كانون الثاني 1994 حتى ديسمبر/كانون الأول 2003.¹⁶⁰ ويعرض الجدول 14 الوارد في نهاية هذا الملحق قائمة كاملة بالمشروعات القطرية المختارة ضمن العينة. ويشمل ذلك الجدول معلومات أساسية عن كل مشروع، ومرحلة تنفيذه، ونوع التدخل. وتعد مرحلة التنفيذ مهمة. فقد بدأ سريان خمسة مشروعات مؤخرا وما زالت خمسة مشروعات أخرى في منتصف مرحلة التنفيذ. ومن شأن ذلك أن يؤثر كثيرا على قدرة فريق التقييم على تقدير احتمالية الأثر المستدام. وفي هذا الموجز، يُشار إلى المشروعات بأسمائها الواردة في الجدول 14.

3-1 وترأس كل زيارة قطرية خبير استشاري في التنمية الدولية. وقام رئيس كل فريق قطري من أفرقة الاستعراض الخارجي المستقل بإجراء زيارة استطلاعية لإقامة اتصال مع مشروعات العينة، ومع المسؤول الوطني المناظر المعني بالاتصال والتقييم، وتحديد فريق التقييم الوطني المسؤول عن جمع البيانات وتحليلها والتعاقد معه. واختيرت أفرقة التقييم الوطنية من بين الشركات والأفراد الذين يشهد تاريخهم بخبرتهم في التنمية الريفية وجمع البيانات المتعلقة بمشروعات مكافحة الفقر، ولكن لم يسبق لهم العمل مع الصندوق. وعقب زيارة الاستطلاع، قام رؤساء الأفرقة القطرية بإجراء زيارة أو زيارتين أخريين لانتهاء من التقييم.

¹⁶⁰ يبين الملحق 2 من التقرير الاستطلاعي منهجية انتقاء العينة، وهي عينة عشوائية متعددة المستويات تتناسب احتمالاتها مع أعداد المشروعات في كل إقليم.

4-1 وعمل رؤساء الأفرقة مع أفرقة التقييم الوطنية على وضع منهجية لانتقاء العينات وإجراء الزيارات بقصد جمع البيانات الأولية من المستفيدين، والقائمين بالتنفيذ، ومصادر المعلومات الأخرى. وتم إعداد قوائم بالموظفين المعنيين بإدارة المشروعات، والوكالات المنفذة الأخرى، والشركاء المحليين والوطنيين (الأفراد والمنظمات ممن على دراية بالصدوق أو بالمشروعات، ولكن بدون أن تُسند إليهم أي مسؤوليات مباشرة عن التنفيذ). وجرى ترتيب لقاءات مع المشرفين من المؤسسات المتعاونة.

5-1 وتستند وثائق العمل القطرية إلى مجموعة ثرية من المعلومات الكمية والنوعية الأولية والثانوية، بما في ذلك:

- استقصاء تصورات المستفيدين
- مقابلات منظمة مع إدارة المشروعات والجهات المنفذة الأخرى
- لقاءات منظمة مع الشركاء المحليين والوطنيين ومصادر المعلومات الأساسية¹⁶¹
- مناقشات مجموعات التركيز مع المستفيدين والإدارة والمنفذين والشركاء
- سجلات المشروعات، والتقارير الفصلية والسنوية، وبيانات الرصد
- لقاءات مع المشرفين من المؤسسات المتعاونة
- تقارير الإشراف والتقارير المرحلية وتقارير الإنجاز والتقييم
- التقارير والدراسات الخارجية

6-1 وتجمع وثائق العمل القطرية (المتاحة بشكل منفصل) الاستنتاجات المتعلقة بأثر الصدوق وأهداف السياسات والعمليات المستمدة من كل تلك المصادر.¹⁶² ومن بين 20 عينة من المشروعات، لم يكن قد تم إقفال إلا ستة مشروعات وقت إجراء زيارات التقييم الخارجي المستقل. ويعنى ذلك أنه لم يكن من الممكن إجراء تقدير لاحق كامل إلا لستة مشروعات. وأما سائر المشروعات الأربعة عشر فمازالت في طور التنفيذ، ومازالت خمسة مشروعات في مرحلة مبكرة من التنفيذ. وتطلب تقدير تلك المشروعات توخي الدقة الشديدة في تقييم الأثر المتوقع لتلك المشروعات، وفعاليتها، واستدامتها. وكان أحد الأجزاء البالغة الأهمية لتلك الأحكام هو الاستبيان الثلاثي للأدلة المستقاة من مختلف المصادر الأولية والثانوية على السواء، والخبرة الواسعة للمقيمين الوطنيين والدوليين المعنيين. وعلى الرغم من التحديات، فإن فريق التقييم الخارجي المستقل على ثقة من جودة واتساق التقديرات الواردة في التقارير القطرية وفي هذا الموجز.

7-1 ويلتزم النهج المطبق في هذا الموجز بإجراءات التقييم المعمول بها في الصدوق. وتستند التقديرات الواردة في هذا النص إلى مقياس من أربع نقاط تراتبية: مرتفع (4)، وكبير (3)، ومتواضع (2)، ولا يذكر (1). ومقياس الاتجاه المركزي المستخدم هو المنوال (التقدير المتكرر في الأغلب الأعم). وفي الحالات التي تتميز فيها مجموعة من التقديرات بمنوالين (تكراران متساويان للتقدير)، تُستخدم أيضا في هذا الموجز سياسة مكتب التقييم بشأن الإبلاغ عن المنوال الأعلى (انظر

¹⁶¹ يعرض الملحق 4 من التقرير الاستهلاكي مسودات نماذج جمع البيانات من المستفيدين والمسؤولين عن إدارة المشروعات، والشركاء. وتم صقل تلك المسودات واختبارها قبل إجراء الزيارات القطرية، وأما النماذج النهائية المستخدمة فكانت شبيهة إلى حد بعيد من حيث محتواها والنهج المتبع فيها بالمشروعات المبنية في التقرير الاستهلاكي.

¹⁶² من الأهمية بمكان أن نلاحظ أن وثائق العمل القطرية ليست تقييمات كاملة للبرامج القطرية، بل هي تقييمات لعينتين من المشروعات في كل بلد. على أن تلك الوثائق تراعى الجوانب الواسعة للبرنامج، بما في ذلك الشراكات التنظيمية، واستخدام المنح، وتأثير السياسات، وما إلى ذلك.

التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003، الملحق الخامس، الفقرة 7). ويمكن أن يسفر ذلك عن تحيز تصاعدي في العرض، ولكن بالنظر إلى أن هذه القواعد متعارف عليها في الاستعراض السنوي للنتائج والأثر، فقد تم الالتزام بها هنا. ويتم تقييم الأثر وفقا "للمجالات" التي تتماشى بدقة مع الإطار المنهجي لتقييم المشروعات لمكتب التقييم. وسيتم تناول مسألة الاستدامة على حدة شأنها في ذلك شأن الابتكار والشراكة، حيث يتم تقديرهما باعتبارهما من العوامل المحتملة التي تسهم في الأثر، أي كوسيلة لتحقيق غاية ما. وخلافا للمنهجية التي يطبقها مكتب التقييم، لا يتم تناول الابتكار/إمكانية التكرار وتوسيع النطاق كمجالات منفصلة للأثر.

الإطار 1: السياق القطري

يعمل الصندوق في مجموعة من السياقات القطرية، بما في ذلك بعض البيئات الصعبة. وتغطي عينة التقييم الخارجي المستقل عددا من السياقات القطرية المختلفة. ويعرض الجدول 1 كل بلد بحسب آخر وضع له على أساس التقديرات السياسية والمؤسسية القطرية التي تستخدمها المؤسسة الدولية للتنمية لقياس الأداء القطري والمؤسسي. وهناك ستة بلدان من بين البلدان الثمانية التي ينطبق عليها هذا المقياس من بين أفضل البلدان أداءً. ويوجد على الأقل خمسة من بلدان العينة خارج السياق من حيث تلبية الأهداف الإنمائية للألفية، وجميع تلك البلدان تقع في أفريقيا جنوب الصحراء فيما عدا باكستان. وقد نهضت موزامبيق مؤخرا من حالة نزاع ممتدة، بينما تواجه باكستان مخاطر أمنية هائلة مرتبطة بموقعها الجغرافي. ومن بين بلدان العينة، يوجد بلدان متوسطا الدخل، هما مصر وبيرو. وتعد العينة أصغر من أن تختبر الارتباط الإحصائي بين تلك الخصائص وبين الأثر والفعالية، وإن كانت تتسم بأهمية واضحة في فهم التحديات التي تواجه تحقيق أثر مستمر على الفقر.

الجدول 1- التقدير السياسي والمؤسسي القطري، 2003

عينة البلدان الخاضعة للتقييم الخارجي المستقل	
أرمينيا، تنزانيا	الفئة الخامسة الأولى
بنغلاديش، بوليفيا، بوركينا فاسو، باكستان	الفئة الخامسة الثانية
موزامبيق	الفئة الخامسة الثالثة
غينيا	الفئة الخامسة الرابعة
-	الفئة الخامسة الخامسة

ملحوظة: تشمل عملية التقدير السياسي والمؤسسي القطري مصر وبيرو.

2- الأثر على الفقر الريفي

1-2 يلخص هذا القسم من الملحق الاستنتاجات التي خلصت إليها وثائق العمل القطرية العشر فيما يتعلق بأثر استثمارات الصندوق. واستند تقدير الأثر إلى نفس الأساس الذي يستند إليه الإطار المنهجي لتقييم المشروعات والتقرير السنوي لمكتب التقييم بشأن النتائج والأثر، ما لم يرد ما ينص على خلاف ذلك. ويجمع هذا التقدير بين تقدير نطاق التغطية، وحجم التغيير المحقق، واستدامته، نتيجة التدخلات المنفذة في إطار المشروعات.¹⁶³

¹⁶³ يصف التقرير السنوي الذي قام بإجرائه مكتب التقييم عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003 تقديرات الأثر بأنها "...تجمع بين تقدير حجم التغيير المحقق، ومساهمة المشروع في ذلك التغيير، ونطاق التغيير (مثل عدد الأسر المتأثرة)؛ والاستدامة المرجحة لذلك التغيير." (التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق، 2003، الفقرة 33). وتسترسل نفس الفقرة في وصف تلك التقديرات بأنها تستند في الأغلب إلى ما يصدره المقيمون من أحكام عن علم، وليس استنادا إلى القياسات التجريبية. وينطبق ذلك أيضا في هذا التقرير، كما جاء في الفقرة 1-6، على الرغم من أن الاستعراض الخارجي المستقل لم يتمكن من الاستفادة من مجموعة أكبر من مصادر البيانات، بما في ذلك البحوث الأولية، مما هو متاح للتقييمات المحلية أو تقييمات البرامج القطرية التي يجريها مكتب التقييم.

2-2 وتتلخص وثائق العمل القطرية إجمالاً إلى أن أثر المشروعات هو أثر متفاوت: ويقابل القليل من البلدان ذات الأداء المرتفع أثر متواضع في معظم المجالات (الجدول 2). والمشروعان اللذان حصلوا على تقدير مرتفع في التقييم الخارجي المستقل هما مشروع إدارة الموارد الطبيعية ومشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كورييدور، وكلاهما في بيرو. وتكشف تلك المشروعات ذات الأداء القوي عن الخصائص التالية:¹⁶⁴

- المحتوى الابتكاري الثري، واقتصار التمويل العام على المساعدة التقنية، وعدم استخدام تمويل المشروع في الاستثمارات: ساعد نهج قوى مدفوع بقوى الطلب المجموعات على تحديد الطريقة التي ينبغي بها التصرف في المساعدات التقنية، مما أسفر عن استثمار هائل من الموارد الأسرية في الأنشطة التي تدعمها المساعدة التقنية للمشروعات.
 - كان تصميم المشروع وإدارته في بعض الأحيان خاضعاً للطلب المجتمعي. ففي مشروع إدارة الموارد الطبيعية، خضع برنامج الصون الأول لاقتراح المجتمع المحلي. وأعطت المجتمعات المحلية أولوية أقل للصون، ولكن إدارة المشروع ومدير البرنامج القطري رأوا أن الفوائد المحتملة للمتمكين الكامل كانت استثنائية وينبغي أخذها في الحسبان.
 - تعديل التصميم للوصول إلى المجموعات الأشد فقراً: استخدم مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كورييدور في أول الأمر خطط العمل المتحيزة نحو المزارعين المتعلمين ورجال الأعمال الحضريين المحتملين. كما طبقت صيغة أبسط (صورة الأعمال) حتى يتسنى لمجموعات المجتمع المحلي أن تشارك في المشروع.
 - القوة الدافعة الهائلة من مدير البرنامج القطري ومجموعته الثابتة من الخبراء الاستشاريين والمساعديين في الوزارات ومراكز بحوث العلوم الاجتماعية في بيرو. وقدم مدير البرنامج القطري المقيم محلياً الدعم عن كثب أثناء تنفيذ المشروع.
- وشملت الآثار الناتجة ما يلي:
- ارتفاع مستويات الأمن الغذائي التي يمكن عزوها مباشرة للمشروع، والتي لم تقتصر على الحبوب والبطاطس وغيرها من المواد الغذائية الأساسية فحسب، بل شملت أيضاً الفواكه والخضروات واللحوم والألبان وغيرها من المواد البروتينية.
 - الأثر الهائل على تقدير الذات لدى السكان، حيث تمكنت المجتمعات المحلية ومجموعات السكان من إدارة أنشطتها وتخطيط أنشطة جديدة، بالإضافة إلى الضغط على الحكومة والوكالات للمساعدة على حماية وتعزيز مصالحهم الخاصة.

¹⁶⁴ استناداً إلى وثيقة العمل القطرية للتقييم الخارجي المستقل: بيرو.

الجدول 2: مجمل أثر الاستثمارات¹⁶⁵

حجم العينة	لا يذكر	متواضع	كبير	مرتفع	
18	-	%44	%44	%11	الأثر الشامل على الفقر ¹⁶⁶
17	-	%47	%47	%6	الأثر على الدخل
18	%22	%33	%22	%22	الأثر على النساء
17	-	%53	%24	%24	الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي
14	-	%57	%36	%7	الأصول المادية - البنية الأساسية للطرق والري
15	-	%73	%7	%20	الخدمات المالية
12	%17	%17	%42	%25	البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية - التعليم والمهارات
10	-	%40	%50	%10	البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية - الصحة ومياه الشرب
9	%22	%33	%11	%33	البيئة وموارد الملكية العامة
18	-	%78	%6	%17	رأس المال الاجتماعي والتمكين
18	%67	%6	%28	-	السياسات والمؤسسات والإطار التنظيمي
17	%12	%29	%29	%29	تطوير القطاع الخاص

المصادر: نموذج التصنيف 5، مسوح التقييم الخارجي المستقل.

2-3 أشارت التقديرات إلى أن 55 في المائة من المشروعات في العينة ككل حققت أو من المتوقع أن تحقق أثراً مُرضياً على الفقر (مرتفع/كبير)، بينما أخفق 44 في المائة من المشروعات في تحقيق الأثر المتوقع. وتمثل هذه النتائج المحصلة الإجمالية للتنوع الشديد في الأداء، ولكن ما تجدر ملاحظته هو كيفية المقارنة الشديدة مع التقرير السنوي عن النتائج والأثر لعام 2002 وعام 2003، حيث حصل 50 في المائة من المشروعات على تقدير مرتفع أو كبير، و50 في المائة على تقدير متواضع. على أنه من الأهم ملاحظة أن من بين المشروعات المقلقة في العينة في الحالات التي أمكن فيها إجراء تقدير لاحق كامل للأثر، أشارت التقديرات إلى أن أثر 50 في المائة من المشروعات على الفقر كان أقل من مُرض.

الإطار 2: كيف يكون شكل الأثر "المتواضع" على الفقر؟

في بوركينا فاسو، كان الغرض من مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية هو مجابهة اتجاه الترددي والتدهور المطرد في الموارد الطبيعية. على أن مستوى أثر المشروع كان مخيباً للآمال، ولم يساهم المستفيدون إلا بدور محدود فيه. لا بد من الاعتراف للمشروع بدوره في التدريب على محو الأمية، وإدخال تحسينات على الصحة العامة. وإضافة إلى ذلك، فإن أحد أكثر تدخلات المشروع التي حظيت بالثناء هو التدريب على إنشاء مخازن السماد المختلط التي تعتبر من العوامل التي ساهمت بدور إيجابي في الإنتاج (على الرغم من أنها لم تعد بالفائدة إلا على أنواع معينة من المزارع وعلى الرجال في معظم الأحوال). على أن مساهمة المشروع في جميع المناطق الأخرى كانت متواضعة أو منعدمة. وأخفقت الائتمانات الريفية بدرجة كبيرة، إذ لم يستفد منها إلا القليل جداً من الأشخاص، بل عانت أعداد أكبر من آثارها السلبية. وقابل فريق التقييم إحساساً عاماً بالسخط وتناقل السكان الحديث عن عدم الوفاء بالوعود.

وفي بوليفيا، تمثل هدف مشروع تنمية السكان الأصليين في بيبي في تعزيز التنمية الذاتية المستدامة للشعوب الأصلية في بيبي من خلال تدابير بناء القدرات على مستوى القواعد الشعبية. وإجمالاً، ساعد المشروع على تقوية منظمات السكان الأصليين في عمليات الإصلاح الزراعي. وجاءت أكثر التغييرات إيجابية بين طلبة البعثات الدراسية الذين استفادوا من زيادة فرص اكتساب الدخل بعد

¹⁶⁵ المجالات المبينة هنا هي صيغة موسعة للمجالات التي يستخدمها مكتب التقييم. وقد ظلَّت الفئة (الفئات) الشريطية الخاصة. ويتفاوت حجم العينة بسبب "عدم تصنيف" بعض المشروعات حيث كانت في مراحل مبكرة من التنفيذ، أو اعتبر من غير الملائم في سياق أهداف المشروع تصنيف أثرها (مثلما في حالة الصحة، والتعليم، وما إلى ذلك).

¹⁶⁶ الأثر المرجح على الفقر بالنظر إلى مجموع عدد الأشخاص المستفيدين وحجم الفوائد المحققة على السواء.

التدريب. على أن برنامج إصدار صكوك ملكية الأراضي والتدريب لم يتمخض عموماً إلا عن نتائج متواضعة؛ فمن حيث زيادة الدخل الأسري، أشار 49 في المائة من المستفيدين إلى أن دخلهم لم يزد إلا بنسبة طفيفة، بينما ذكر 39 في المائة أن دخلهم لم تطرأ عليه أي تغييرات. وأفادت التقارير كذلك أن التحسينات في استهلاك الأغذية كانت متواضعة، حيث أشار 51 في المائة من المستفيدين من مشروع تنمية السكان الأصليين في بيبي إلى حدوث تحسينات ضئيلة، بينما أشار 33 في المائة إلى عدم حدوث أي تغيير. وفي عملية إصدار صكوك ملكية الأراضي، لم تطرأ إلا زيادة ضئيلة ملموسة في فرص وصول الأسر (واستخدامها) للموارد الحرجية، وذلك بسبب توجه المشروع نحو تعزيز العلاقات المجتمعية أكثر من توجيهه نحو معالجة التغييرات الأساسية في النظام القائم.

3 - مجالات الأثر

الدخل والأصول الأسرية

3-1 بالإجمال، تم تقدير 6 في المائة من المشروعات على أن لها أثر مرتفع على الدخل، و47 في المائة بأنها كبيرة الأثر، و47 في المائة بأنها متواضعة الأثر. وإضافة إلى ذلك، ووفقاً لما أشار إليه المستفيدون، كان الأثر عموماً متواضعاً على الدخل الأسري. ويتجلى التغيير الأقوى في استهلاك الأغذية والدخل النقدي المتحصل من المبيعات، حيث أفاد عدد يتراوح بين نصف المجيبين وثلثيهم إلى حدوث تحسينات. وأما الدخل العائد من العمل فهو أقل بكثير وكذلك كانت الفوائد المحققة من توفير الوقت.

الجدول 3: أثر تدخلات مشروعات الصندوق على الدخل

المجموع	النسبة المئوية	النسبة المئوية للمجموع	النسبة المئوية للمجموع	النسبة المئوية للمجموع	النسبة المئوية للمجموع	النسبة المئوية للمجموع	الأثر على:
حجم العينة	%	للحالات الأخرى	للأوضاع المتدهورة/المتفائلة	تطراً عليها أي تغييرات	للتحسينات المعتدلة	للتحسينات الكبيرة	
1329	100	0	5	28	50	15	استهلاك الأغذية
1313	100	0	5	35	46	13	الدخل النقدي من المبيعات
1176	100	2	4	46	39	9	كسب الأجور/العمالة
1213	100	7	15	39	27	11	توفير الوقت

المصدر: البيانات المستمدة من مسح المستفيدين (النموذج 4).

3-2 ترجع ضالة الأثر على الدخل في بعضها إلى انخفاض نطاق تغطية المشروعات وفرط التفاؤل بما يقترن بالمشروعات من آثار على العمالة. ففي بوركينا فاسو، حققت تدخلات تطوير المشروعات الصغيرة في إطار مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة نجاحاً أكبر في زيادة وتثبيت الدخل عما في المشروع الموحد للتنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية. وفي إطار مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة، أشارت الأغلبية (68 في المائة) إلى حدوث زيادات مهمة أو كبيرة في الدخل الناتج عن المبيعات، وتحسن فرص الوصول إلى الخدمات المالية أمام جميع الفئات الاجتماعية. وأشار 78 في المائة من المجيبين إلى أن دخلهم بات أكثر ثباتاً. على أن الأغلبية الساحقة من المستجيبين أفادت بعدم حدوث أي تغييرات في الدخل الناتج عن العمالة، أو في الأصول الأسرية، أو في توفير الوقت، أو في استخدام المحاصيل النقدية أو في الدخل الناتج عن تربية الحيوانات. وفي بوليفيا، كشف برنامج منح صكوك ملكية الأراضي والتدريب في إطار مشروع تنمية السكان الأصليين في بيبي عن نتائج متواضعة من حيث زيادة الدخل الأسري، حيث أعلن 39 في المائة من العينة عدم حدوث أي تغيير. وأما أكثر التغييرات إيجابية فقد جاءت بين طلبة المنح الدراسية الذين يستفيدون من تزايد الفرص عقب التدريب. وفي مشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين في بوليفيا، يلاحظ نصف المجيبين عدم حدوث أي تغيير في الدخل نتيجة المشاركة في المشروع على الرغم من أن 70 في المائة كانوا يأملون في تحقيق تغييرات إيجابية. وفي موزامبيق، حقق كلا المشروعين عموماً أثراً معتدلاً على الدخل. ففي مشروع مصايد الأسماك الحرفية، ربما يأتي ذلك انعكاساً لأثر المشروع

المحدود على العمالة، رغم توقع تحقيق أثر أكبر في المستقبل. وفي مشروع مساندة باما، أفادت أفضل المعلومات أن المزارعين يبيعون الآن بأسعار ملائمة، وإن كان التغيير في الدخل غير كبير بدون أن تقابله زيادة في الإنتاج والمنافسة بين التجار.

3-3 **وأفضت الزيادة في الدخل في بعض الحالات إلى حدوث تحسينات في الأصول الأسرية.** وتوفر المشروعات المدرجة في العينة في بيرو مثالين بارزين. وفي مشروع إدارة الموارد الطبيعية في المرتفعات الجنوبية، تمثلت إحدى النتائج الأساسية في زيادة عدد وقيمة الأصول المنزلية والزراعية التي تحققت بالكامل من خلال التمويل الذاتي (بفضل المنافسة والمكافآت). واستقطب مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور كثيرا من الاستثمارات الأسرية، وذلك في تلك الحالة من خلال منح عقود المساعدات التقنية للفائزين في المنافسات. وفي بنغلاديش، في إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق، أفاد المستفيدون بجميع أنواعهم بحدوث تحسينات في مواد وطريقة بناء المنازل حيث يتمتع معظمهم حاليا بمنازل من أسقف من الصفيح بدلا من القش. وفي غينيا (في إطار مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات) شهدت الظروف المعيشية تحسينات، وكان للزيادة (حتى وإن كانت مؤقتة) في الإيرادات دور في ذلك التحسين، واستثمرت الإيرادات في كثير من الأحيان في تحسين بناء المنازل (القادرة على البقاء مددا أطول).

3-4 وشهدت المناطق الأخرى أثارا معتدلة، وهي مؤشر واضح نوعا ما على الأثر الأقل للمشروعات على الدخل. ففي أرمينيا، في إطار مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية، لاحظ المستفيدون التحسينات في الدخل والأمن الغذائي رغم عدم وجود فرق ملموس في الأصول الأسرية. وفي موزمبيق، في إطار مشروع مصايد الأسماك الحرفية، كان أثر المشروع على الأصول الأسرية مقصورا على بضعة أفراد ممن حققوا أكبر استفادة من ذلك المشروع.

الإنتاج الزراعي والإنتاجية والأمن الغذائي

3-5 تدخل في صميم استثمارات الصندوق على مر التاريخ أنشطة البحوث، والإرشاد، والتدخلات التنظيمية المدعومة في كثير من الأحيان بالائتمانات، أو الري، الرامية إلى زيادة إنتاج المحاصيل والبساتين المنزلية والإنتاج الحيواني وإنتاج الأسماك لاستهلاكه أو بيعه. وتبين العينة تغيرات كبيرة في الأثر في هذا المجال، حيث تشير التقديرات إلى أن 48 في المائة من العينة قد حصلت على تقدير مرتفع أو كبير، وحصلت نسبة 53 في المائة من العينة على تقدير متواضع (وأما سائر المشروعات فلم تخضع للتقدير). وهناك أمثلة عديدة للمشروعات التي حققت زيادة في الإنتاج. ففي بيرو، أفضى مشروع إدارة الموارد الطبيعية إلى نمو زراعة المدرجات وزراعة البستنة، مع تزايد الإقبال على استخدام الأساليب العضوية وإدارة الثروة الحيوانية. وفي بوليفيا، تحققت تحسينات إيجابية واسعة النطاق في الأمن الغذائي والدخل وإنتاج المحاصيل والثروة الحيوانية بفضل تطبيق نهج مشابه قائم على المساعدات التقنية ومدفوع بقوة الطلب. وفي موزمبيق، ساعد مشروع مصايد الأسماك الحرفية على زيادة إنتاج الأسماك لأصحاب الحيازات الصغيرة، كما ساعد على تنشيط أداء الأسواق، وزيادة الدخل من الإنتاج، وزيادة استخدام الأراضي في كل المشروعات الفرعية المنفذة في إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق (بنغلاديش)، وذلك بفضل تحسين التحكم في الفيضانات ومرافق تصريف المياه والري، بالإضافة إلى الأخذ بنوعيات البذور الجديدة العالية الغلة والمحاصيل المرتفعة القيمة. وفي إطار مشروع تنمية تربية الأحياء المائية، حقق أعضاء مجموعة مصايد أسماك البحيرات ومجموعة تربية الأحياء المائية في البرك إنتاجا سمكيا أكبر، وهو ما أثر على المبيعات بدرجة أكبر من الاستهلاك الشخصي (على الرغم من أن مجموعة ثالثة أشارت إلى عدم تحقيق أي مكاسب مباشرة من المشروع). ويحصل 80 في المائة من المستفيدين على غذاء أفضل نوعا ما نتيجة تطوير البرك ومصايد الأسماك من خلال مشروع تنمية تربية الأحياء المائية.

3-6 وأما الأثر الأكبر على إنتاج الأغذية فقد اقتصر على الإنتاج المستخدم للاستهلاك، حيث لوحظت تغييرات متواضعة أكثر في إنتاج المحاصيل النقدية والإنتاج الحيواني. ويبين الجدول 4 أن أكثر من نصف المستفيدين (52 في المائة) الذين أجريت معهم مقابلات لاحظوا زيادة مرتفعة أو كبيرة في إنتاج المحاصيل المستخدمة للاستهلاك نتيجة المشروع. وأما الملاحظات المتعلقة بالمحاصيل النقدية والإنتاج الحيواني فهي أكثر تواضعا حيث أفادت الأغلبية التي تمثل تقريبا ثلثي المستفيدين، أنها شهدت تغييرا متواضعا أو لا يُذكر، أو أنها لم تلاحظ أي تغيير في مجالات الإنتاج تلك.

الجدول 4: وجهات نظر المستفيدين في التغييرات في الإنتاج الزراعي

التغيير في إنتاج:	% مرتفعة أو كبيرة	% متواضعة أو لا تذكر	% عدم حدوث أي تغيير/أخرى	
			%	المجاميع
المحاصيل الغذائية	52	26	22	1314
المحاصيل النقدية	37	20	42	1286
الإنتاج الحيواني للغذاء	38	27	35	1259
الإنتاج الحيواني للدخل النقدي	33	27	39	1202

المصدر: بيانات مسح المستفيدين (النموذج 4).

3-7 ويلاحظ وجود بعض المشروعات التي شهدت قصورا شديدا في الأداء، حيث أخفقت في تحقيق أي أثر كبير على الإطلاق. ففي إطار مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية في بوركينافاسو، لاحظ أغلبية المستجيبين عدم حدوث أي تغييرات (أو عدم حدوث تغييرات ذات شأن) في إنتاج المحاصيل النقدية وتربية الحيوانات لأغراض الربح، والدخل العائد من المرتبات، وتوفير الوقت. وفي غينيا، في إطار مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات، باتت أي زيادة في الغلات والتغيير الذي لحق بأنماط الزراعة المتعددة معرضة للخطر بسبب عودة الأراضي المستأجرة إلى ملاك الأراضي.

البنية الأساسية المادية

3-8 تعتبر الاستثمارات الجيدة العامة في الطرق والري وغير ذلك من البنى الأساسية المادية من كبرى الاستثمارات التي نفذها الصندوق. وبالإضافة إلى الأعمال الرأسمالية، تشمل هذه الاستثمارات في العادة تكاليف الموظفين وتكاليف التشغيل المرتبطة باتخاذ ترتيبات التشغيل والصيانة وتكوين مجموعات المنتفعين بالمياه. ومن بين المشروعات العشرين المشمولة في العينة، يشمل 14 مشروعا استثمارات في الطرق و/أو المياه. وإجمالاً، تشير التقديرات إلى أن أثر استثمارات الصندوق متواضع في توفير البنية الأساسية للطرق والمياه. ومن بين المشروعات البالغ عددها 14 مشروعا، لم يحقق إلا مشروع واحد، وهو مشروع إدارة الموارد الطبيعية (بيرو)، أثراً مرتفعاً واضحاً. ويوجد مشروعان مترديان بدرجة ملحوظة (مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية في بوركينافاسو، ومشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات في غينيا). وأما في المناطق الأخرى، تعتبر أربعة مشروعات أمثلة لصعوبات التنفيذ والاستدامة التقنية والإدارية التي تواجهها في العادة تدخلات الري، وهذه المشروعات الأربعة هي مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان)، ومشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية (أرمينيا)، ومشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية (مصر). كما تمثل تلك المشروعات الفوائد الكبيرة التي تعود على الأسر الزراعية التي تحصل على إمدادات من المياه يمكن الاعتماد عليها في ري أراضيها.

3-9 ولا يُعتبر مشروع إدارة الموارد الطبيعية استثماراً نمطياً في البنية الأساسية بتمويل عام. والواقع أن التطويرات الصغيرة على مستوى الأسرة في مجال الري ناشئة عن النهج المطبق في المشروع والذي يجمع بين المساعدات التقنية على أساس الطلب مع المنافسات داخل المجتمع المحلي، مما يفضي إلى زيادة اجتذاب الاستثمارات الأسرية. وينطوي المشروع أيضاً على بعض نقاط الضعف، حيث تبين دراسة أجريت مؤخراً تدني كفاءة بعض مخططات الري. ولكن إجمالاً، بالنظر إلى

شعبية وفائدة الري، واستدامته، واعتماده تماماً على التمويل المقدم من الأسر، يعتبر هذا المشروع استثماراً ذا أثر مرتفع في سياق تكتفه الصعوبات. وقد مكن التصميم الابتكاري للمشروع تحويل الري من سلعة عامة عسيرة التقديم إلى سلعة خاصة.¹⁶⁷

3-10 وفيما يتعلق باستثمارات الطرق، يكشف كلا المشروعين في موزامبيق (مصيد الأسماك الحرفية، ومشروع مساندة الأسواق الزراعية (مشروع مساندة باما)) عن آثار إيجابية في ظل افتتاح مواقع إنزال الأسماك في مراكز الاستهلاك في الأقسام والمقاطعات. وبالمثل، تم تطوير الطرق في إطار مشروع تنمية تربية الأحياء المائية (بنغلاديش) كمنشآت مساندة في إطار ذلك المشروع، وهو ما عاد بفائدة كبيرة على المجتمعات المحلية التي يخدمها المشروع. والواقع أن أعضاء جماعة مصايد أسماك البحيرات قد استفادوا كثيراً من تحسين سبل الوصول إلى المسطحات المائية ومصايد الأسماك على الرغم من أن فريقاً ثالثاً من مجموعة التنمية المجتمعية غير المعنية بمصايد الأسماك (في معظمها من النساء الفقيرات) أفادت بفقدانها فرص الوصول إلى المسطحات المائية. وفي غينيا، في إطار مشروع مساندة المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى، قام المقترض من جانبه بتغيير تصميم المشروع وضاعف من مدة إنشاء الطرق. ويبدو الأشخاص المستفيدون من المشروع، خاصة النساء، حماساً قوياً على الرغم من أن إنشاء المشروع الممتد خلال منطقة منخفضة مزدحمة بالسكان كان أقل من المستوى الأمثل من ناحية نطاق التغطية. وفي إطار برنامج خدمات التسويق الزراعي في تنزانيا، سيقبل حجم إنشاء الطرق (الممولة تمويلًا مشتركاً) التي يمكن للمشروع تنفيذها، وذلك بسبب التقليل الملموس في تقدير تكاليف الوحدة أثناء تصميم المشروع.

3-11 وفي مقابل ذلك، اتسم تطوير الطرق في إطار مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركينافاسو) بتدني مستوى التنسيق في المجتمع المحلي، وببطء وتيرة التنفيذ وسداد المدفوعات في مشروع ضعيف كان يتطلب إعادة هيكلة رئيسية. وفي غينيا، اتسم مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات بالتدني الشديد في فعاليته حيث لم يتم الانتهاء إلا من قدر صغير من إنشاءات البنية الأساسية، واتسمت فيه مخططات كثيرة بسوء التصميم وعدم الاكتمال وكثرة الأعطال وسوء الصيانة. واتسم تنظيم أفرقة الإدارة المسؤولة عن مخططات البنية الأساسية بالضعف وعدم الاستدامة.

الخدمات المالية

3-12 نوه الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل للصندوق بعمل الصندوق مؤخراً في إنشاء أحدث سياسة للاستثمارات في مجال الخدمات المالية الريفية، ونوه كذلك بمشاركته الناجحة في عملية استعراض الجهات المانحة النظرية في عام 2003، ونشر "أدوات اتخاذ القرار" لدعم التنفيذ الميداني. وتبين الدراسات القطرية أنه على الرغم من ذلك فإن العمليات الميدانية تسير بوتيرة بطيئة. ومن بين 15 مشروعاً لتعزيز مختلف أنواع توفير خدمات التمويل الريفي، فإن أربعة مشروعات فقط هي التي تحققت تغييراً كبيراً أو مرتفعاً في توفير فرص الوصول إلى المنتجات الائتمانية الملائمة لفقراء الريف. وأما أثر سائر المشروعات فهو متواضع، وكثير من المشروعات لا يحقق إلا أثراً شديداً للتواضع في واقع الأمر.

3-13 وتوجد بعض أمثلة للأداء الجيد الجديرة بالملاحظة في قطاع الخدمات المالية الريفية. ففي أرمينيا، في إطار مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية، ساند الصندوق تطوير المصرف التعاوني

¹⁶⁷ تمثل منهجيات المساعدات التقنية بالإضافة إلى المنافسة المجتمعية التي استطاعت أن تحقق تلك النتيجة مثلاً نجاحاً في سياق يتسم بالفقر الشديد للنموذج الممول بأموال عامة ويقدمه القطاع الخاص وبحركه اختيار المستهلكين، ويجري حالياً اختياره لتقديم الخدمات العامة في كثير من البلدان.

الزراعي. وعقب مشاكل استهلاكية أولية، يعد المصرف التعاوني الزراعي حالياً ثالث أكبر مصرف (وهو المصرف التعاوني الوحيد في البلاد) بالإضافة إلى أنه يمثل جهة الإقراض الرئيسية في المناطق الريفية حيث كان قطاع المصارف يركز على المقترضين الأقل خطراً والأعلى عائداً في المدن الرئيسية. وفي إطار مشروع الخدمات الزراعية كذلك، مازالت الخدمات المالية الريفية تقدم من خلال مؤسسة أنيف (Aniv)، ومعظم المقترضين من تلك المؤسسة هم من أصحاب المشروعات الريفية الصغيرة، في مقابل معظم المنظمات الأخرى التي تركز على المشروعات المتوسطة الحجم. وفي بيرو، تتكون باطراد الحسابات الدائرة التي تديرها مجموعات النساء في إطار مشروع إدارة الموارد الطبيعية بفضل الانتعاش شبه الكامل وإدراك النساء بأن ارتفاع أسعار الفائدة يعتبر عاملاً مساعداً أكثر منه عاملاً مقوضاً للائتمانات المستدامة المقدمة إلى الفقراء. كما أن آفاق مشروع الخدمات المالية الريفية (نترانيا) مبشرة أيضاً على الرغم من أن من السابق للأوان تقدير أثر ذلك المشروع. ويستفيد المشروع من التركيز على قطاع واحد ومن كفاءة الإدارة، رغم وجود مؤشرات تدل على أن الاتجاه الحالي نحو زيادة عدد التعاونيات الائتمانية المشاركة والأعضاء فيها قد يكون على حساب كفاءة التسيير والإدارة المالية التي تمكن هذه التعاونيات وأعضائها من الحصول على الائتمانات المصرفية.

3-14 على أن جميع التدخلات الائتمانية الأخرى (في العينة) تعاني إخفاقا في واحد أو أكثر من الجوانب. واتسمت تدخلات الإنعاش والاستدامة بقصور في الأداء، وهيمن رؤساء المجموعات على فرص الوصول إلى الأموال والإدارة، وتضاربت طلبات المشروعات مع المتطلبات المصرفية، وأفضى تدهور الفعالية إلى إعادة تصميم التدخلات بالكامل. وفي إطار مشروع مصايد الأسماك الحرفية (موزامبيق)، على سبيل المثال، لم تحقق الخدمات المالية إلا أثراً محدوداً إجمالاً، واقتصر معظم المستفيدين من المشروع على أصحاب القوارب (الأقلية الثرية)، وعانى المشروع من معوقين بالغي الأهمية، هما (i) عملية التسجيل التي تنطوي على قدر كبير من العناء، و (ii) التدريب في مجال الائتمانات. وبشكل عام، تتسم أغلبية مشروعات العينة بالمجموعة المعروفة من أوجه الضعف التي تنطوي عليها مخططات ائتمانات المشروعات التقليدية، ولم تحقق إجمالاً إلا أثراً متواضعاً في توفير فرص الوصول المستدامة. وما زال ينبغي تحقيق الانضباط والحرفية المطلوبين للالتزام بسياسة الصندوق الجديدة إزاء الخدمات المالية الريفية.

3-15 وفي عام 2003، لاحظ أيضاً التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق (الفقرة 37) الأداء المختلط في مجال التمويل الريفي مثلما كان عليه الحال في السنة السابقة. وتضمن التقرير ثلاث ملاحظات عامة هي:

- أثبتت المؤسسات الائتمانية والادخارية الشعبية والقائمة على المجموعات أنها في كثير من الأحيان أكثر نجاحاً من المخططات الائتمانية الرسمية المعانة.
- حققت معدلات سداد القروض الصغيرة القصيرة الأجل غير المحددة ارتفاعاً شديداً بين أفراد مجموعات النساء. وأما سداد القروض المحددة الأطول أجلاً المقدمة إلى الأفراد من المزارعين فكانت أقل كثيراً.
- التغاضي في كثير من الأحيان عن الحاجة إلى كفالة الاستدامة المؤسسية والمالية عند إنشاء المخططات الائتمانية، أو استمرار التحدي الذي تفرضه تلك الحاجة في عدد من الحالات.

الإطار 3: الآثار على الصحة والتعليم

لا تمثل الصحة سمة رئيسية لاستثمارات الصندوق، ولكن نصف مشروعات العينة وجهت استثماراتها إلى مرافق الصحة و/أو إمدادات مياه الشرب. وفي بوركينا فاسو، يكشف كلا المشروعين عن تحسينات عامة في الصحة، وحققت مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية تحسينات هامشية في مجال اللقاحات والرعاية الصحية السابقة واللاحقة للولادة. وفي إطار مشروع مصايد الأسماك الحرفية (موزامبيق)، حققت الجوانب الاجتماعية للمشروع (المتثلة أساساً في تحسين إمدادات المياه والصحة والتعليم وإن كان بدرجة أقل) فوائد أكبر لأغلبية السكان. ومع ذلك، فإن صورة الحالة الصحية في مصر أكثر اختلاطاً، حيث تحقق الرعاية الصحية السابقة واللاحقة للولادة واللقاحات درجات عالية نسبياً في مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا،

وإن كان المجيبون يشيرون إلى عدم حدوث أي تغييرات (أو تغييرات لا تذكر) في مشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية، كما أظهرت الجوانب الأخرى للرعاية الصحية أداءً أقل.

وتنتشر على نطاق واسع الاستثمارات في مجال إمدادات مياه الشرب، وهي استثمارات مستدامة نسبياً وتحقق أثراً عالياً حتى في المشروعات المنخفضة الأداء، ويأتي ذلك نتيجة تطبيق منهجيات الاستثمار القائمة على الانتقاء المجتمعي. وفي مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا (مصر)، حقق المشروع نجاحاً شعبياً واسعاً في توفير سبل الحصول على مياه الشرب، بما في ذلك المضخات ومعالجة المياه. وفي إطار مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية في أرمينيا، حقق المشروع إنجازاً ملموساً في تجديد خطوط الأنابيب، وبات واضحاً أن المشروع يحقق استدامة واعدة. وفي غينيا (على الرغم من أوجه القصور الأخرى في المشروع)، حققت عمليات حفر الآبار في إطار مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات نجاحاً كبيراً وتحظى بتقدير المستفيدين، خاصة النساء. وبالمثل، تمثل مياه الشرب مكوناً واسع الانتشار، رغم قصوره عن تحقيق المطلوب منه، في مشروع الجزء الشمالي الأدنى من غينيا.

ولا يمثل التعليم، شأنه في ذلك شأن الاستثمارات في مجال الصحة، أحد خطوط استثمارات الصندوق السائدة، رغم إجاز بعض التقدم في هذا الصدد. وفي العينة، شهد 12 مشروعاً عمليات تجديد للمدارس أو تطوير مهارات محو الأمية غير الرسمية وغيرها من المهارات غير الزراعية، حيث صنفت ثلاثة مشروعات بدرجة "مرتفع" وحصلت خمسة مشروعات على تقدير "كبير"، ومشروعان على تقدير "متواضع"، ومشروعان على تقدير "لا يذكر". ويُعد مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريديور (في بيرو) مثلاً ابتكارياً خاصاً. وحققت المساعدات التقنية أثراً مرتفعاً على المهارات والمعرفة، حيث أشار 55 في المائة من المستجيبين إلى زيادتها بشكل مستدام. كما ساعدت منهجية مشروع إدارة الموارد الطبيعية في بيرو على زيادة مهارات القرويين واستطاعت أن توجد مجموعة تضم زهاء 4 600 مُعلماً (yachachics) في طائفة عريضة من القطاعات والمهارات، وسوف يكون بوسع هؤلاء المعلمين مواصلة كسب العيش كمدرسين غير رسميين في المستقبل. وفي بوركينا فاسو، أفاد 86 في المائة من المستجيبين لمشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية بتحقيق تحسينات في محو أمية الكبار، وأما في مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة الذي يطور المشروعات الصغيرة الريفية، ذكر 77 في المائة من المجيبين أن المهارات قد تحسنت. وبالمثل، في إطار مشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين في بوليفيا، يقدر المستفيدون الارتفاع في مستويات المهارات تقديراً كبيراً. وفي مصر، يتشابه الأثر التعليمي في كلا المشروعين (مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا، ومشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية) حيث يرى المجيبون أن ثمة تحسناً يتراوح بين متواضع وكبير في فرص التعليم الابتدائي، بينما ينطبق العكس على التعليم الثانوي وخدمات التعليم المهني. وفي مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات (غينيا) نُظمت فصول لمحو الأمية رغم تدني مستويات المتابعة والتأثير والأثر. وأضيفت في مرحلة لاحقة للتصميم أنشطة محو أمية الكبار إلى الأنشطة التدريبية الرامية إلى تحسين أداء السوق في مشروع مساندة الأسواق الزراعية (موزمبيق).

البيئة وموارد الملكية العامة

3-16 سعت تسعة مشروعات من بين المشروعات العشرين المشمولة في العينة إلى تحسين صون البيئة والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية. ومن بين هذه المشروعات التسعة، يُصنف ثلاثة منها بدرجة "مرتفع"، وواحد بدرجة "كبير"، وثلاثة بدرجة "متواضع"، واثنان بدرجة "لا يذكر". وفي مصر، حقق مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا أثراً هاملاً، بما في ذلك إنشاء 32 موقعا للرصد البيئي، وإنشاء قرية بيئية نموذجية "نظيفة وخضراء"، وإنشاء مزارع أشجار متواضعة، والتدريب على إعادة التدوير، والصحة العامة للحيوانات، ومبيدات الآفات ومكافحة القوارض. وأشارت الغالبية الكبيرة من المستفيدين في مشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية إلى أن المشروع حقق أداءً إيجابياً من حيث إتاحة فرص الوصول إلى الموارد الطبيعية. وهذا المشروع، شأنه شأن مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا، يقدم تدريباً على استخدام مبيدات الآفات والتشجيع على استخدام المواد العضوية، وشمل المشروع إجراء تقديرات للأثر البيئي واختبار التربة قبل إدخال المحاصيل الجديدة. وفي موزمبيق، حقق مشروع مصايد الأسماك الحرفية أثراً بيئية مفيدة محتملة من خلال الإصلاحات التنظيمية الرامية إلى تحسين استدامة مصايد الأسماك البحرية.

3-17 وفي مقابل كل مشروع من المشروعات التي اتسمت بتفوق الأداء، أظهرت مشروعات عديدة قصورا في الأداء. ففي غينيا، كان لكل من المشروعين أهداف بيئية ولكنهما لم يحققا إلا القليل منها رغم القلق الذي ساد بشأن تقلص فترات إراحة الأراضي، وقطع الأشجار على نطاق واسع، وممارسات القطع والحرق، والأثر البيئي للتوسع في إنشاء الطرق في مشروع الجزء الشمالي الأدنى من غينيا. ولم يشمل تصميم هذا المشروع تحليلا بيئيا أو تدابير للتخفيف من آثار إنشاء الطرق في المناطق الهشة. وفي مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات في باكستان، لم يعزز تصميم المنطقة المشمولة بالمشروع (التي لم يكن للصندوق أي سيطرة عليها) زراعة الأرز القائمة على تقليل كثافة استخدام المياه، وسيتعذر كثيرا اتخاذ تدابير تخفيف لاحقة في منطقة هشة تعاني بالفعل من التغدق وملوحة التربة. كما حقق مشروع مساندة قرى مانسهر، السابق لمشروع تنمية المنطقة البلعية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية، القليل من الآثار في مقابل أهدافه البيئية.

3-18 ولم يتمكن إلا القليل من المشروعات من التعامل بجدية مع التحديات الكثيرة والتناقضات التي ينطوي عليها تحقيق التنمية الزراعية والصون البيئي وتمكين المجتمعات المحلية. وإحدى هذه الحالات الاستثنائية البارزة هو مشروع إدارة الموارد الطبيعية في بيرو (الإطار 4).

الإطار 4: التحديات التي تواجه إدارة الموارد الطبيعية المدفوعة بقوى الطلب

بعد سنة من التشغيل، اكتشفت الإدارة أن من الصعب تنفيذ مشروع يرمي على ما يبدو إلى تحقيق أهداف ومنهجيات متضاربة (أي تحسين ممارسات إدارة الموارد في نفس الوقت الذي تتولى فيه المجتمعات المحلية الأخذ بزمام المبادرة في تأكيد أولوياتها الخاصة). وتوضح هذه النقطة بجلاء من خلال مذكرة مقدمة من أحد مدراء الصندوق التنفيذيين إلى شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي جاء فيها ما يلي: "وبعبارة أخرى، كيف يمكن حفز المجتمعات المحلية على أن تريد ما ينبغي أن تريده حتى لا تعمل في عكس اتجاه الأغراض التي تسعى إلى تحقيقها تلك الاستراتيجيات الرقيقة المستوى، مع التثبيت في الوقت ذاته بمبادئ اتخاذ القرارات من القاعدة إلى القمة". وفي عام 2000، أي بعد سنتين من سريان مشروع إدارة الموارد الطبيعية، طُرحت تلك الشواغل جانبا في ظل قيام إدارة المشروع، بدعم من مدير البرنامج القطري في الصندوق، بإعلاء شأن الغاية القائمة على قوى الطلب مع طرح إدارة الموارد الطبيعية للاقتراع الحاسم من المجتمعات المحلية.

ونجح مشروع إدارة الموارد الطبيعية من نواح كثيرة. والواقع أن إحدى النتائج الجديرة بالاهتمام تتمثل في عدد وقيمة الأصول المنزلية/المزرعية التي جرى تمويلها ذاتيا. وفي بعض الفئات، بلغ تأثير ذلك الاستقطاب حدا غير عادي، وواصلت المجتمعات المحلية الاستثمار في ممارسات إدارة الصون التي كانت ذات صلة بالممتلكات الخاصة للأسر: المصاطب، ومعدات الري المحسنة، وتعاقب قطعان الحيوانات على المراعي، والسياجات، وما إلى ذلك.

وأما على الجانب السلبي، لم يحقق المشروع/المجتمعات المحلية الأداء الذي كان متوقعا من العمل المجتمعي في المراعي العليا (المراعي شديدة التدهور). وتبين دراسة أجريت مؤخرا أن الحالة العامة لتلك المراعي تتراوح بين "متريدة" و"شديدة التريدي". وسوف تضيق هباءً جميع محاولات تحسين تلك الظروف من خلال إعادة زراعة تلك المراعي ما لم تعالج أيضا القضايا المؤسسية وتحفظ المجتمعات المحلية بحيواناتها بمنأى عن تلك الأراضي. ومن غير الواضح ما إن كانت إعادة صياغة الأهداف ستسهم في تحقيق تلك النتيجة، ولكن مازالت هناك تساؤلات تدور حول ما إذا كان مشروع إدارة الموارد الطبيعية يتمتع بالأدوات والحوافز اللازمة لمعالجة مراعي الأراضي المرتفعة معالجة ناجعة. ويبدو مرجحا أن تطبيق نهج بديل للتدخل سيكون مطلوبا لمعالجة المراعي التي تعاني تدهورا حادا.

رأس المال الاجتماعي والأثر المؤسسي

3-19 أحد العناصر الأساسية التي يتسم بها الفقر هو الإحساس بالحرمان، أو الإحساس بالتهميش، أو بقلة الحيلة. وعندما يمثل المستفيدون جزءا من مشروع للصندوق ويتفاعلون مع شركائه يتكون انطباع واضح بأن معظم المستفيدين يشعرون

بمزيد من الاطمئنان في التفاعل مع المؤسسات العامة. ووفقا لمسوح المستفيدين، فإن 59 في المائة يشعرون بمزيد من الثقة في التحدث بصراحة وتأكيد حقوقهم. ومثال ذلك أن المشروعين المنفذين في بيرو (مشروع إدارة الموارد الطبيعية، ومشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور) حققا أثرا كبيرا على التقدير الذاتي وقوة القيادة المجتمعية في وجه السلطات المحلية. وكذلك في إطار مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية في بوركينافاسو، تشعر أغلبية كبيرة من المحييين بأنهم أقدر على التفاعل مع السلطات على الرغم من أن النساء أقل اقتناعا بتلك التغييرات.

3-20 على أن الأثر على رأس المال الاجتماعي يزيد على كونه مجرد إحساس بالتمكين. ففي السنوات الأخيرة تحولت حافظة الصندوق من التشديد بقوة على الإنتاج والإنتاجية إلى جدول أعمال الفقر والتنمية الريفية الأوسع كثيرا. وبذلك فإن تدخلات الصندوق لا تقتصر على نقل التكنولوجيات والأساليب، بل تنطوي على زيادة التركيز على طريقة تنظيم الإنتاج، والمؤسسات المطلوبة للتشغيل والصيانة، والتسويق، والتمويل، والمدخلات الأخرى. ويعد ذلك بالغ الأهمية لتحسين سبل المعيشة والدخل والأمن، بل هو مهم كذلك للتأكد من استمرار تحقيق الفوائد في المستقبل المنظور. ولا يكفي ببساطة مجرد بناء شبكة للري، أو إعادة إعمار طريق، أو تقديم خدمات مالية، أو نقل أساليب جديدة للزراعة. بل لابد أيضا من إعداد هياكل مؤسسية تمكن من توزيع الفوائد بشكل أكثر إنصافا، وكفاءة التشغيل والصيانة، وتوفير الاستدامة المالية.

3-21 واستطاعت تدخلات الصندوق أن تنشئ الكثير من المؤسسات الجديدة، ولكنها مؤسسات متفاوتة من حيث الأثر. وتعكس استنتاجات الدراسات القطرية للتقييم الخارجي المستقل الاستنتاجات التي توصل إليها التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003. ففي إطار مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات في باكستان، يمثل تنظيم المجموعات القروية والنسائية إنجازا ملموسا في بيئة صعبة كان ينفذ فيها المشروع. على أن جانبا كبيرا من ذلك الإنجاز يتوقف على تدخلات المنظمة غير الحكومية المتعاقد معها من الباطن. وفي بنغلاديش، في إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق، بات واضحا أن تطوير الرابطة التعاونية لإدارة المياه قد حقق أثرا هائلا كمصدر للأموال في ظل الاهتمام بالبنية الأساسية المرتبطة بالمياه (وعمليات الائتمانات الصغيرة بعد ذلك). على أنه من السابق لأوانه تقدير استدامة تلك المشروعات. وفي إطار مشروع تنمية تربية الأحياء المائية، ساند المشروع مبادرات القطاع الخاص لصالح تربية الأحياء المائية القائمة على الأفراد والمجموعات في البرك الخاصة المستأجرة، وكذلك من خلال مجموعات مصائد البحيرات التي تدير المسطحات المائية الكبرى في شكل أعمال تعاونية. وقد واجهت الأمثلة المبكرة لمجموعات مصائد البحيرات مشاكل في ظل هيمنة أصحاب المصلحة من غير الصيادين. وفي باكستان، تكونت مجموعات كثيرة في ظل مشروع مساندة قرى مانسهر (وهو المشروع السابق لمشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية)، وأما استدامة المشروع فهي سيئة عموما. ويتوقف أثر مشروعات تنمية الري والبرك في باكستان وبنغلاديش جزئيا على استدامة ترتيبات إدارة المياه القائمة على المجموعات، وإن كان يبدو أن مرحلة التصميم لم تشهد إلا اهتماما ضئيلا ببحث ما يلي: (i) ما إن كان من العملي توقع تكوين مجموعة جديدة ترأسها منظمة غير حكومية لتحقيق الاستدامة في إطار زمني عادي للمشروع؛ أو (ii) كيفية نشر هياكل الحكومة المحلية الأكثر قدرة على الاستمرار والتطور حتى وإن كانت أكثر افتقارا إلى القوة الدافعة والموارد.

3-22 وتشمل بعض أهم الدروس المستفادة الحاجة إلى ما يلي: (i) تحسين تحليل القضايا المؤسسية والتنظيمية؛ و (ii) تصميم المشروعات على الأجل الأطول، مع تحديد فترات استثمارية أطول أو استراتيجيات انسحاب ملائمة؛ و (iii) الاستفادة من المنظمات والهياكل القائمة، مثل منظمات وهياكل الحكم المحلي. وفي أرمينيا، على سبيل المثال، طبق مشروع الخدمات الزراعية نهجا مدروسا في الاستثمار في المؤسسات الرئيسية فيما يتعلق بكل عنصر بالنظر إلى أن تلك المنظمات هي التي ستظل متواجدة على الساحة لفترة طويلة بعد توقف المشروع. وفي العديد من الحالات، اشتركت وحدة تنسيق المشروع عن كثب (وبطريقة لا تبعث على الاطمئنان في كثير من الأحيان) في تفاصيل إدارة تلك المنظمات، خاصة أثناء المراحل المبكرة. كما يروج المشروع أيضا لتلك المنظمات بصورة تغطي على ترويجه لعمل المشروع. ولذلك فإن المستفيدين لا يعرفون الكثير

عن "مشروع الخدمات الزراعية" (أو "مشروع الصندوق"، أو موظفي وحدة تنسيق المشروع"، وما إلى ذلك) ولكنهم باتوا يرتبطون بدلا من ذلك بالمصرف التعاوني الزراعي في أرمينيا (لتقديم الائتمانات الريفية)، ومؤسسة أنيف (لتقديم التمويل للمشروعات الصغيرة)، وهكذا.

وعلى سبيل الإيجاز:

- لأن كان الأثر على الفقر متواضعا إجمالا، فقد تحققت بعض المكاسب في مجالات الخبرة التقليدية للصندوق: الإنتاج الزراعي، والأمن الغذائي، بالإضافة إلى بضعة أمثلة بارزة في مجال إنشاء الطرق، وأشغال الري، والخدمات المالية.
- لا تمثل الصحة والتعليم استثمارات ملموسة للصندوق، وإن كان الأثر معقولا، ويبدو أن إمدادات المياه التي تقودها المجتمعات المحلية فعالة على وجه الخصوص ويقدرها المستفيدون.
- الأثر على البيئة وموارد الملكية العامة هو أثر مختلط؛ ولا يكشف إلا القليل من المشروعات عن دلائل على التعامل بجدية مع القضايا الكثيرة المثيرة للتحديات.
- حقق الدعم المقدم لتعزيز رأس المال الاجتماعي نجاحا في المساعدة على إيجاد "إحساس" بالتمكين بين المستفيدين من المشروعات، وإن كان من الأصعب تحديد الأثر المؤسسي الأوسع.

استدامة الأثر

3-23 يُنظر إلى الاستدامة من خلال بُعدين رئيسيين. أما البعد الأول فيتمثل فيما إن كان من المؤكد (أو المرجح) استمرار تيار الفوائد المحققة نتيجة المشروع بعد إقفال المشروع. وأما البُعد الثاني فيتمثل فيما إن كان من المرجح استمرار التغييرات المؤسسية التي يفرضها المشروع بعد إقفاله.

الجدول 5: استدامة الأثر والأثر المؤسسي

العدد	لا يذكر	متواضع	كبير	مرتفع	
18	-	%39	%61	-	استدامة الأثر: احتمال استمرار الفوائد الناجمة عن المشروع بعد إقفاله
10	-	%60	%40	-	للمشروعات المتأخرة والمقفلّة فقط
17	%6	%53	%35	%6	استدامة الأثر المؤسسي: احتمال استمرار التغييرات المؤسسية (العامة والخاصة والمدنية) الناجمة عن المشروع بعد إقفاله
9	%11	%66	%22	-	للمشروعات المتأخرة والمقفلّة فقط

المصادر: تصنيفات النموذج 5.

3-24 وقد صُنفت استدامة الأثر بأنها كبيرة في ثلثي المشروعات فقط، ولكن ذلك ينخفض إلى أقل من النصف في المشروعات المقفلة تقريبا أو المقفلة بالفعل (الجدول 5). ويتوقف تقييم الاستدامة المحتملة جزئيا على وجهات نظر المستفيدين أنفسهم. ولا يدهشنا الأمل الكبير نسبيا في أن يستمر المشروع في تحقيق نتائجه الصافية أثناء المراحل المبكرة للتنفيذ.¹⁶⁸ وتنبذ تلك الآمال بوضوح في المراحل المتأخرة من التنفيذ.

3-25 وفي مشروع إدارة الموارد الطبيعية (بيرو)، تدعم الاستنتاجات عموما الفكرة المتمثلة في أن الممارسات الزراعية التي لا تتطلب أي أموال نقدية إضافية أو تتطلب القليل منها ستتمكن على الأرجح من البقاء، وأما الأدوات التي تتطلب أموالا نقدية للاستمرار فسوف تعاني أشد العناء. ويُتوقع تحقيق مستوى مرتفع من الاستدامة في أبرز الممارسات الذائعة الانتشار، مثل نظم

¹⁶⁸ تصنف سبعة مشروعات من بين عشرة من المشروعات الجديدة (70 في المائة) بدرجة "كبير" من حيث استدامة الأثر، في ظل عدم تقدير 20 في المائة من المشروعات.

الري، وزراعة المحاصيل الأساسية، والبساتين. وأبدى المجهيون تجاوبا أقل نسبيا بشأن استدامة المنهجيات، مثل استخدام المساعدات التقنية المدفوعة الرسوم، والمنافسات، والمكافآت، والحسابات المصرفية. وفي مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور، تشير ردود المشاركين إلى أنهم اشتركوا في تلك الأنشطة الجديدة على الأجل البعيد. ومن السابق لأوانه تقدير معدلات الإخفاق رغم وجود توقعات إيجابية (يؤكد 78 في المائة من المشاركين أنهم سيواصلون الاشتراك في المشروع). وفي مشروع تنمية السكان الأصليين في بيني (بوليفيا)، يعتقد 87 في المائة و 100 في المائة من المجهيين من المرحلة الأولى والثانية على التوالي أن فوائد المشروع كانت مستدامة. ومن المحتمل استمرار الفوائد المحققة من إصدار صكوك ملكية الأراضي بالنظر إلى أنها مترسخة في الهياكل العامة في بوليفيا ومن المستبعد إلغاؤها. وفي بنغلاديش، يعتقد 70-90 في المائة من المجهيين أن من المرجح أو من المؤكد استمرار التعاونيات المنشأة في إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق. وفي إطار مشروع تنمية تربية الأحياء المائية، يعتقد 80 في المائة من أعضاء مجموعات تربية الأحياء المائية في البرك ومجموعات التنمية الائتمانية أن مجموعاتهم سوف تستمر، وإن كان المشاركون في مواقع البحيرات أقل تفاؤلا، ولا يتوقع 66 في المائة من النساء في تلك المواقع استمرار تلك المجموعات. كما يبدو من المرجح أن الفوائد الناجمة عن مشروع الخدمات الزراعية (أرمينيا) ستستمر على الأجل الأطول. ويواصل مشروع الخدمات الزراعية تنفيذ الكثير من التدخلات المنفذة في إطار المشروع السالف (مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية)، حيث مازال يستخدم الكثير من مخرجات ذلك المشروع (الري والائتمانات الزراعية).

3-26 إلا أنه وبين بعض المشروعات، يسود قلق شديد بشأن الاستدامة. حقق اثنان من المشروعات المقفلة مؤخرا (مشروع مصائد الأسماك الحرفية في موزامبيق، ومشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات في باكستان) أثرا كبيرا على الفقر، رغم الشكوك الكبيرة حول استدامة الفوائد الصافية لكلا المشروعين. وهناك بعض التحفظات على مشروع مصائد الأسماك الحرفية، خاصة فيما يتعلق بصيانة الطرق التي أعيد إعمارها. وفي مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات، يسود قلق كبير بشأن احتمال استمرار الفوائد المتحققة من خلال المشروع بعد إقفاله. وسوف تواصل المنظمة غير الحكومية تقديم الخدمات الائتمانية، رغم ما يثار من شكوك حول قدرتها على مواصلة تلبية الاحتياجات المجتمعية الأخرى. وإضافة إلى ذلك، تشير التقارير بالفعل إلى الحاجة إلى إجراء عملية إعادة إعمار كبرى للترع الفرعية الصغيرة، بسبب انسداد كثير من مجارى الصرف أو إساءة استخدامها (الإطار 5). وفي حالة مصر، يُرجح استمرار الفوائد، ولكن المزارعين لا يستطيعون القيام بغير ذلك. وسوف يواصل المزارعون استخدام التقنيات التي تعلموها ولا يستطيعون القيام بغيرها في الأراضي القاحلة، ولكن هذا الارتباط سينقطع إذا توقف المشروع.

الإطار 5: الحاجة إلى تخطيط الاستدامة في باكستان

حُدثت أربعة أسئلة رئيسية تتعلق بالاستدامة في مشروع المنطقة المشمولة بقناة بات: (i) هل ستدوم الاستثمارات؟ (ii) وهل ستتمكن منظمات المجتمع المحلي من البقاء؟ (iii) وهل ستستمر الخدمات المساندة، مثل الائتمانات؟ (iv) وهل ستستمر جودة الأراضي؟ أما بالنسبة للاستثمارات، فإن الشواهد مختلطة. ويشير المسح الذي أجري في هذه الدراسة إلى وجود فوائد كبيرة، ومن ثم سيتحمل الأعضاء غرامات مالية كبيرة إذا تعطلت الاستثمارات. على أن دراسة الأثر التي أجريت في عام 2003 خلصت إلى عدم وجود إلا القليل جدا من المجموعات التي استطاعت بالفعل تجميع الأموال اللازمة للتشغيل والصيانة رغم إعلانها الاستعداد للقيام بذلك.

وفيما يتعلق بمنظمات المجتمع المحلي، يشير المسح وملاحظات المنظمة غير الحكومية إلى أن معظم المجتمعات المحلية مازالت نشطة على الرغم من أن دراسة الأثر قد خلصت إلى أنه قد يكون من الأساسي لبقاء تلك المجتمعات المحلية الاستمرار في تقديم الدعم ربما لمدة خمس سنوات أخرى. على أنه بخلاف التمويل الريفي، تقلص التمويل المقدم لدعم التيسير الاجتماعي الأوسع، وتم سحب عدد من الأدوات. ومن الصعب معرفة الطريقة التي يمكن بها مواصلة هذا الدعم. وفيما يتعلق بالخدمات المساندة للائتمانات، وبينما سيستمر الصندوق الائتماني في تقديم القروض لمدة خمس سنوات، لا يمكن اعتبار ذلك تمويلا صغيرا مستداما على الأجل الأطول.

ولا يمكن تصنيف الاستدامة في مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية الذي بدأ سريانه مؤخرا، ولكن استنادا إلى الخبرة المكتسبة من مشروع سابق، يجب أن نعتبر أن توقعات الاستدامة في هذا المشروع ستكون متواضعة. ومن غير المؤكد استدامة العمليات المجتمعية، ولكنها ستثير شكوكا بالنظر إلى أن مشروع مساندة قرى مانسيرا الذي استغرق ست سنوات قد خلف وراءه الكثير من المنظمات المجتمعية الناشئة الشديدة الضعف، ومن الصعب معرفة الطريقة التي يمكن بها للمنظمة غير الحكومية المساندة أن تستمر في دعم تلك المنظمات بدون أن يكون لدى المشروع أي ميزانية واضحة للمجتمعات المحلية القديمة في الوقت الذي يتعين فيه الوصول إلى مجتمعات محلية جديدة لتحقيق أهداف المرحلة الثانية من المشروع.

وهناك مسألتان أساسيتان تتعلقان بالاستدامة. أولا، لم يجد الاستعراض أي استراتيجيات للخروج في مرحلة التقدير، بل ولم يجد أي إشارة لذلك. ويجري وضع "استراتيجيات الخروج" المزعومة على يد موظف واحد أو موظفين اثنين أو متخصصين من الجهة المقترضة والمنظمة غير الحكومية في الأشهر القليلة الأخيرة من المشروعات في الوقت الذي يطالب فيه نظام المساءلة الحكومية الصارم بإعادة توزيع جميع المرافق التشغيلية للمشروع مثل المركبات لا بل وحتى الدبسات في إحدى الحالات! ومن الأفضل أن نصف تلك الاستراتيجيات بأنها "استراتيجيات هروب" وليست "استراتيجيات خروج".

ينبغي أن تتضمن جميع وثائق تقدير المشروعات في الصندوق استراتيجية خروج دقيقة، وألا يكون الغرض منها هو الإجابة على سؤال له علاقة بطرف العرض والمتمثل في "كيف يمكن للمشروع أن ينسحب بأقل قدر من الاضطراب؟"، ولكن ينبغي أن تركز الاستراتيجية على السؤال المتعلق من ناحية الطلب والمتمثل في "ما هي المؤشرات على المستوى المجتمعي التي يجب لها أن تؤدي إلى انسحاب على مراحل للدعم على المستوى المجتمعي في كل مجتمع على حدة، والطريقة التي ينبغي بها إدارة تلك العملية والإبلاغ عنها؟" وبعبارة أخرى، ينبغي عدم تحديد الانسحاب بما يلائم تصميم المشروع، وينبغي تحديد مراحل الانسحاب تبعا للتقدم المحرز على مستوى المجتمع المحلي. ومن شأن إجبار مصممي المشروع على وضع استراتيجية انسحاب أن يجعلهم يواجهون تساؤلات مهمة بشأن الدخول في المشروع، وهي تساؤلات لا يفتن إليها أحد في كثير من الأحيان.

وأما المسألة الثانية المتعلقة بالاستدامة فهي ببساطة ذلك السؤال القديم المتمثل فيما إن كانت المشروعات ستبقى مع منظمات المجتمع المحلي لوقت كاف يمكنها من بلوغ مرحلة متقدمة من النضج، على ضوء المعرفة بأن من المستبعد جدا أن يستطيع المقترض تمويل العمليات المستمرة في أي مكان قريبا من نفس المستوى. وفي كلا المشروعين المشمولين في العينة، كانت الاستدامة، وستظل، غير مأمونة الجانب. وتمثل استدامة خدمات الوكالات الحكومية التنفيذية الجانب الآخر الأساسي للعملة. وإذا كان مطلوب من الوكالات الحكومية التنفيذية أن تواجه المجتمعات المحلية مرتين مثلا كل عام لتقديم معلومات عن طريقة الوصول إلى موارد المشروع أو البرنامج، والتعامل مع التساؤلات والشكاوى، فإن ذلك لن يحسن التفاعل فحسب، بل سيزيد كثيرا من الحافز لاستدامة العمليات المجتمعية على مستوى المجتمع المحلي إلى حد كبير.

استدامة الأثر المؤسسي

3-27 تعتبر استدامة الأثر المؤسسي غير مرضية بدرجة كبيرة. من بين المشروعات التي تم تصنيفها (وهي عينة مؤلفة من 17 مشروعاً)، صنف 59 في المائة (10 من بين 17) بتقدير متواضع أو أقل.¹⁶⁹ ومن بين تلك المشروعات التي كانت في مراحل التنفيذ الأخيرة أو التي أغلقت، يقدر 77 في المائة (سبعة من بين تسعة مشروعات خضعت للتقدير) بدرجة "متواضع" أو أقل. وتوجد بعض الأمثلة القليلة التي يعتبر فيها الأثر المؤسسي مستداماً بدرجة كبيرة. ففي مشروع الخدمات المالية الريفية في تنزانيا، تعتبر استدامة الأثر المؤسسي مرتفعة. ويستند ذلك إلى تقدير متفائل لمشروع سابق، وإلى أن الأداء الحالي للمشروع بالإضافة إلى التطورات الإيجابية في بيئة التمويل الصغير على المستوى الوطني سنستمر خلال العقد القادم. وفي مشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين في بوليفيا، يتوقع استدامة نمو سوق الخدمات التقنية (في ظل المساهمات المقدمة من المجموعات نفسها)، شريطة عدم قيام تنافس قوى من الدولة/المنظمة غير الحكومية في توفير خدمات مجانية. وفي كل من مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية ومشروع الخدمات الزراعية (أرمينيا)، اعتبرت استدامة الأثر المؤسسي إيجابية استناداً بدرجة كبيرة إلى استمرار الرابطة القروية في الحصول على الائتمان من البنك التعاوني الزراعي في أرمينيا، والتزام الدولة تجاه رابطة المنتفعين بالمياه.

3-28 وتتنوع الأسباب وراء الاستدامة المتواضعة. ففي غينيا، يتم تنفيذ مشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات، ومشروع مساندة المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى كتدخلات مستقلة تماماً، ولم يساهم هذان المشروعان في تعزيز الإدارة العامة (بالإضافة إلى التعاقد من الباطن على تنفيذ أنشطة المشروع بدلاً من الشراكة في تنفيذها). وفي مشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات، يثير التناقض بين مشروع عابر وجيد التمويل، والافتقار إلى الدعم المقدم إلى القطاع العام (الذي يعاني من شح الموارد) تساؤلات أساسية بشأن طبيعة وأثر الدعم المقدم من الصندوق. وفي بوركينا فاسو، لم يحقق مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية إلا الأثر الأدنى على تنمية القطاع الخاص، والمجتمع المدني (المدخلات الزراعية، والمجموعات الائتمانية، ومجموعات التنمية والتجهيز بعد الحصاد). ويرى عدد قليل نسبياً من الأعضاء الحاليين أن عضويتهم في تلك المجموعات قد عادت عليهم بفوائد، وتشير الملاحظات إلى أن تلك المجموعات لا تقبل الأعضاء الجدد. وفي بوركينا فاسو أيضاً، لم يحقق مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة إلا أثراً لا يذكر على المؤسسات، ولكن استدامة هذا الأثر تعد جيدة نوعاً ما. وفي هذه الحالة الخاصة، أنشأ المشروع ثلاثة فروع مصرفية جديدة، ويبدو من المرجح أنها ستستمر بعد إقفال المشروع.

على سبيل الإيجاز:

- احتمال استمرار فوائد المشروع بعد إقفاله هو احتمال متواضع إجمالاً، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار المشروعات المتأخرة أو المقفلة.
- بينما أوجدت التدخلات عموماً مؤسسات جديدة، فإن استمرار وجود تلك المؤسسات تقوضه قلة الاهتمام بقضايا الاستدامة.
- ينبغي زيادة التركيز على استراتيجيات الخروج الواقعية، وتقديم الدعم الأطول أجلاً إلى المؤسسات، وتجهيز المشروعات استناداً إلى الهياكل المؤسسية القائمة.

¹⁶⁹ لم يتم تقدير 3 مشروعات من بين 20 مشروعاً لتحديد "استدامة الأثر المؤسسي"، وهذه المشروعات هي مشروع خدمات التسويق الزراعي في تنزانيا؛ ومشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية في باكستان؛ ومشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق في بنغلاديش.

4- الأهداف السياساتية الأخرى

4-1 بصرف النظر عن استثمارات المشروعات، يسعى الصندوق أيضا إلى الاضطلاع بدور تحفيزي. وفي إطار التجديد الخامس لموارد الصندوق، أعلن الصندوق بوضوح دوره "مصدر رئيسي للمعرفة بشأن استئصال الفقر الريفي"، وتحديدا: (i) تعزيز مشاركته في حوار السياسات وتحليلها؛ (ii) تطبيق نهج أكثر تنظيما في توثيق وتقييم الابتكارات الميدانية؛ (iii) تسريع الجهود نحو بناء الشراكات الاستراتيجية (التقرير المكتبي، الفقرة 3-20). وحدد التجديد السادس لموارد الصندوق دفعة رئيسية لربط الاستراتيجية بقوة أكبر بالتوافق العام بشأن الأهداف الإنمائية للألفية وأداء البلدان المقترضة فيما يتعلق بالفقر والسياسات (التقرير المكتبي، الفقرة 3-24). ويتناول هذا القسم مساهمات الصندوق التي تتجاوز حدود تدخلات المشروعات، أي البرامج القطرية، والابتكارات، وتقاسم المعرفة، والشراكات التنظيمية، وحوار السياسات. والأدلة المستخدمة في ذلك هي أدلة تركز على البلدان (استنادا إلى وثائق العمل القطرية) ولا تشمل أدلة من مقر الصندوق.

البرامج القطرية

4-2 بينما سعى الصندوق إلى بذل محاولات مدروسة لانتهاج أسلوب يستند أكثر إلى البرامج، فإن برامجه القطرية مازالت أكبر قليلا من مجرد "مجموعة من المشروعات". والواقع، أن مستويات التأزر بين المشروعات وبين مختلف أدوات المعونة (القروض والمنح) مخيبة للأمل. ولم تتوفر أدلة على وجود روابط ثابتة أو ناشئة مؤخرا بين المشروعات إلا في نصف البلدان التي تمت زيارتها. ففي تنزانيا، تعتبر العلاقة بين مشروعات الصندوق علاقة جزئية وتفتقر إلى الاتساق في التغطية الجغرافية، وتتفاوت معدلات المرتبات والبدلات، ولا توجد أي آلية محددة للحوار بين المشروعات. وعلى سبيل الإيجاز، تبدو الحافظة وكأنها مجموعة من المشروعات وليست برنامجا متكاملًا. وفي باكستان أيضا، لا يبدو أن ثمة علاقة تضافرية قوية بين المشروعات (ربما باستثناء منحة المساعدة التقنية لصالح المصرف الاتحادي للتعاونيات)، ويبدو كل مشروع قائما بذاته نوعا ما. والجانب الكبير من التضافر يتجلى في العناصر داخل المشروعات وليس في التضافر بين المشروعات أو منح المساعدة التقنية.

4-3 وفي الحالات القليلة التي شهدت بالفعل تضافرا بين المشروعات، حقق هذا التضافر أثرا طيبا. وتمثل بيرو أحد الأمثلة الجديرة بالاهتمام. وقد تحقق تضافر ملحوظ بين مشروع إدارة الموارد الطبيعية ومشروع تنمية منطقة بونوكوسكو كوريدور في ظل الاتصالات المتكررة بين الموظفين. وساعد على زيادة هذا التضافر وتكامله العمل الدؤوب في منح المساعدة التقنية ذات الصلة، خاصة برنامج تعزيز الإمكانات الإقليمية لرصد وتقييم مشروعات تخفيف وطأة الفقر في أمريكا اللاتينية والكاريبي، والمؤسسة الإقليمية للتدريب في مجال التنمية، وكذلك شبكة FIDAMERICA. واضطلع مدير البرنامج القطري بدور مهم في تطوير وإعداد التدخلات. وفي حالة أخرى، اشتمل عمل الصندوق في موزامبيق على خليط جيد من المشروعات، رغم افتقاره الواضح إلى دعم الميزانية المركزية لخطة العمل من أجل الحد من الفقر المطلق. ويحتفظ الصندوق بحافظة متوازنة تشمل دعم المشروعات (برنامج مساندة الأسواق الزراعي)، والتعاون اللامركزي (الاستهداف الإقليمي ودعم الميزانيات القطاعية من خلال برنامج الاستثمار في القطاع الزراعي). وأتاح دعم الصندوق لبرنامج مساندة الأسواق الزراعية (وهو دعم لميزانية المشروع والقطاع) المجال للاستفادة من الجهات المانحة الأخرى المساندة للقطاع الزراعي وكذلك لاجتذاب الدعم منها.

4-4 وبشكل عام، لم تُستغل أموال المنح بالقدر الكافي. وتتبقى مواضيع أساسية من الزيارات القطرية: أولا، يفتقر موظفو المشروع والحكومة عموما إلى الوعي بتلك المنح. وتجلى ذلك بوضوح في موزامبيق وتنزانيا وغينيا (حيث ارتبطت إحدى منح المساعدة التقنية بمشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات، ولم تتوفر أي معلومات أخرى عنها

على المستوى المحلى). وبالمثل في مصر، يفتقر موظفو المشروع والشركاء إلى الوضوح بشأن معايير طلب تلك المنح أو طريقة إدارتها والبت فيها.

4-5 وثانياً، لا تتحقق في كثير من الأحيان إمكانات التضافر بسبب ضعف التنسيق بين تيارات تمويل القروض والمنح. ففي بنغلاديش، ظل مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق معزولاً عموماً عن منح المساعدة التقنية، ولم تسهم المنح في التكنولوجيات أو التفاعل مع الوكالات الحكومية المعنية بالقروض، ولم تحاول الوحدات المعنية بتنفيذ المشروع الحصول على معلومات أو التماس مشورة من البحوث الممولة من منح المساعدة التقنية.¹⁷⁰ وفي بوليفيا، تشير تقديرات الموظفين والمدير إلى أن منح المساعدة التقنية لمشروع تنمية السكان الأصليين في بيني لم تحقق إلا أثراً معتدلاً على تطوير المشروع. على أن منحة المؤسسة الإقليمية للتدريب في مجال التنمية تمثل أبرز استثناء حيث حظيت مساندة هدف المشروع وشفافية تعيين الموظفين بتقدير مرتفع.

4-6 وثالثاً، تُستخدم المنح والأموال التكميلية في طائفة عريضة من الأغراض، بعضها يأتي بشكل أفضل من المصادر الإدارية الروتينية. وفي مصر، استخدمت منح المساعدة التقنية لتيسير العمل في مجال التمايز بين الجنسين وفي مشروع للصندوق في سوهاج، وأما فيما دون ذلك، فقد استخدمت المنح لتيسير استهلاك المشروع أو على نطاق إقليمي أوسع. وفي بوركينا فاسو، يعتبر استخدام المنح ضعيفاً نسبياً ومخيباً للأمل. ويبدو أن منح المساعدة التقنية الإقليمية لم تحقق إلا أثراً ضئيلاً أو علاقة محدودة مع المشروعات الجارية، ولا يبدو أن المشروعات تستخدم المنح في أي شيء إلا لحل تعقيدات التمويل الإدارية الروتينية، والتي لا يتطلب أي منها المرونة التي يوفرها التمويل بالمنح أو التي لا يمكن حلها من خلال الميزنة التقليدية. وبالمثل في أرمينيا، تمثل المنح مصادر ثانوية للتمويل (مقارنة بالتمويل من القروض)، ولم يحقق استخدامها إلا أدنى تأثير. وفي بعض الحالات، استخدمت منح المساعدة التقنية لتلبية طلبات الميزانية الملحة (تقارير الإنجاز؛ والنفقات فيما بين المشروعات).

على سبيل الإيجاز:

- لا يتم استخدام كامل إمكانات منتجات الصندوق وأدواته القائمة، وتفرض الخيارات المحدودة المتاحة قيوداً على ما يمكن تحقيقه.
- يمكن استخدام المنح والقروض على السواء، والتأزر بين المشروعات لتعزيز أداء الصندوق، وهو ما لم يتحقق عموماً حتى الآن.
- يحد الاعتماد شبه الحصري على النموذج التقليدي للمشروعات من إمكانات الصندوق، خاصة فيما يتعلق بالاشتراك في أشكال المعونة الجديدة وإضافة المزيد من القيمة إلى النجاح.

الابتكار

4-7 يوصف الابتكار بأنه أساسي لتحقيق مهمة الصندوق.¹⁷¹ وباعتباره مؤسسة مالية دولية صغيرة في عالم إنمائي أخذ في الاختناق، فإن إنتاج مشروعات التنمية الريفية وحده لا يميز الصندوق عن منظمات التنمية الدولية الأخرى. إن القدرة على

¹⁷⁰ سائر حافظة بنغلاديش أقل انعزالا، ويشمل مشروع تنمية تربية الأحياء المائية عنصراً للبحوث التطبيقية.

¹⁷¹ ينص التجديد الخامس لموارد الصندوق على أهداف واضحة لتعزيز دور الصندوق كمصدر رئيسي للمعرفة بشأن استئصال الفقر الريفي، وتحديدًا: (i) تعزيز مشاركته في حوار السياسات وتحليلها؛ (ii) تطبيق نهج أكثر تنظيماً في توثيق وتقييم الابتكارات الميدانية؛ (iii) تعبئة الجهود نحو بناء الشراكات الاستراتيجية (التقرير المكتبي، الفقرة 3-20).

توسيع الابتكارات الناجحة والقابلة للتكرار هي إحدى الطرق التي يمكن من خلالها للصندوق تحقيق قيمة مضافة، علاوة على إحداث أثر مباشر على الفقر.

4-8 ويحدد الصندوق الابتكار بطريقة عامة، وبينما ينشد الصندوق أن يكون أحد المبتكرين، تشير الشواهد إلى أن الصندوق ما زال يناضل من أجل الاضطلاع بهذا الدور. وتشير عينة عمليات التقييم الخارجي المستقل بجلاء إلى أنه على الرغم من وجود بضعة مشروعات مبتكرة بدرجة كبيرة (فضلاً عن مشروعات أخرى تتضمن عناصر مبتكرة)، فإن الأغلبية العظمى من المشروعات ليست مبتكرة. والواقع أننا إذا أخذنا في الاعتبار كل عناصر عمل الصندوق فلن نجد سوى القليل مما يميزه عن عمل الوكالات الإنمائية الأخرى. بل ومما يثير مزيداً من القلق أن مساهمة الصندوق في الحصول على الابتكارات والتعلم منها وتعزيزها وتكرارها يبدو غير منهجي وغير كاف.

4-9 ويمثل مصطلح "الابتكار" خطاباً رناناً مفيداً للصندوق. فهو يحمل في طياته معنى الحدود الجديدة للتنمية بينما "ينطوي على كل المعاني لجميع الأشخاص". والتعريف الجاري الذي تطبقه الإدارة ويعبر عنه مكتب التقييم (في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003، الفقرة 77) يتيح نهجاً شديداً للاتساع: *تطوير طرق محسنة تتسم بفعالية التكاليف لمعالجة المشاكل التي تواجه فقراء الريف*. وإضافة إلى ذلك، فإنه لا يشمل أيّاً من العناصر الأساسية لما يمكن الابتكار، والتعلم، والتحليل، ونشر الابتكارات من الحدوث. واستناداً إلى هذا المقياس، يبدو مرجحاً أن يحكم على الصندوق (بل وأي منظمة) بصورة إيجابية. وينص التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق (الصفحتان من 19 إلى 20) أن الابتكار والقابلية للتكرار يصنفان بدرجة "كبير" في 40 في المائة من تقييمات المشروعات.¹⁷²

4-10 ويمكن تعريف الابتكار من حيث ما يلي: (i) *استحداث تكنولوجيات أو نهج جديدة للتنمية؛* (ii) *تعزيز الأفكار وطرق العمل الجديدة، ونشر التكنولوجيات والنهج القائمة في أماكن جديدة* (iii) دور يمكن أن يكون مفيداً لووكالة إنمائية ولكنه ليس بالدور المقصود في العادة بالابتكار. والفرق بين (ii) و (iii) هو أن كلمة "جديد" في العبارة الأولى ترتبط بالفكرة/المنتج، وأما في العبارة الثانية فهي ترتبط بالحالة/المكان.

4-11 وإجراء اختبار بسيط "للابتكار الوطني" و"الابتكار المحلي" يتضح الفرق بين *تعزيز الأفكار وطرق العمل الجديدة* بحق، و*نشر التكنولوجيات والنهج القائمة في أماكن جديدة*. وعلى الصعيد الوطني، من الواضح أن ثمة ابتكارات (مثل الأنواع الجديدة من منظمات التمويل الصغير، والتكنولوجيات الزراعية الجديدة). وما يقع على المستوى المحلي لقرية أو منطقة مشروع يُفهم عموماً بأنه إرشاد زراعي أو نقل للتكنولوجيا. ويبين الجدول 6 إلى أن 55 في المائة من عينة المشروع يمكن اعتبارها مبتكرة على المستوى المحلي، وأما من حيث الابتكارات الوطنية على النطاق الأوسع، فإن 25 في المائة فقط من المشروعات هي التي تُقدر بدرجة "مرتفع" أو "كبير". ومما يؤيد ذلك رأي مكتب التقييم الوارد في تقييم الابتكار (الفقرة 20)، إن غالبية ابتكارات الصندوق ليست في حقيقة الأمر ابتكارات جديدة، رغم أنها قد تكون جديدة بالنسبة لمنطقة المشروع المعني. فمعظمها قد جرب بالفعل (دون أن يعني ذلك أنها اختبرت) بواسطة شركاء آخرين أو بواسطة فقراء الريف أنفسهم.

¹⁷² مبادرة الصندوق لتعميم الابتكار. تمثل أحد الإجراءات التي اتخذها الصندوق استجابة لتقييم الابتكار الذي قام بإجرائه مكتب التقييم في إعداد مبادرة إدراج الابتكار في صميم أعمال الصندوق، وهي مبادرة ترتبط بتعهد من المملكة المتحدة بما قيمته عشرة ملايين دولار أمريكي. والهدف العام لتلك المبادرة هو تعزيز قدرة الصندوق على تعزيز الابتكارات التي ستطوي على أثر إيجابي على الفقر الريفي. وتتمثل النتائج الأساسية للثلاث المتوقعة من تنفيذ مبادرة إدراج الابتكار في صميم أعمال الصندوق والمستمدة مباشرة من أهدافه المركزية: (i) تعزيز ثقافة الصندوق الابتكارية وقدرته على الابتكار؛ (ii) تحسين نوعية الابتكار وأثره في الميدان؛ (iii) تحسين تعلم الابتكار، وتطبيق هذا التعلم والتشارك فيه. [مذكرة معلومات صادرة عن المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2003 وتقرير مرحلي يتوقع صدوره في سبتمبر/أيلول 2004].

الجدول 6: تقدير الابتكار

حجم العينة	% لا يذكر	% متواضع	% كبير	% مرتفع	
20	45	30	10	15	الابتكار الوطني
20	10	35	40	15	الابتكار المحلي

المصدر: تقديرات التقييم الخارجي المستقل استناداً إلى الأدلة المستمدة من وثائق العمل القطرية.

4-12 ومن بين عينات المشروعات، يمثل البرنامج القطري لبيرو مثالا باهرا للممارسة الابتكارية. وتعتبر مجموعة من أربع مشروعات في بيرو (بما في ذلك مشروع إدارة الموارد الطبيعية ومشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور) ابتكارية بدرجة مرتفعة - وهو تقدير يؤيده التقييم المواضيعي لمكتب التقييم في عام 2002 بشأن البرمجة الابتكارية في الصندوق. وقد حدد التقييم الخارجي المستقل نحو ثلاثة عشر 'ابتكارا' فيما يتعلق ببرنامج بيرو (انظر الإطار 6).

الإطار 6: استثناء أم نموذج للمستقبل؟

هناك مجموعة من مشروعات الصندوق المنفذة في بيرو والتي تُعد ابتكارية بدرجة كبيرة، وهي تبدأ بمشروع تشجيع نقل التكنولوجيا لمجتمعات الفلاحين في مناطق المرتفعات، وظلت هذه المجموعة تتطور وتحسن حتى شملت ثلاثة مشروعات أخرى. ويعترف التقييم المواضيعي الذي أجراه مكتب التقييم في عام 2002 بأن حالة بيرو تمثل استثناءً جديراً بالملاحظة، وأما بخلاف ذلك، فقد خلص التقييم إلى أن الصندوق قد قصر عن أداء ما هو مطلوب منه في معظم العمليات اللازمة لإرساء العادات الابتكارية. وتدعم استنتاجات التقييم الخارجي المستقل هذا الوضع، حيث تبين أن ثلاثة عشر 'ابتكارا' مقترنة ببرنامج بيرو، والعديد منها نقل منذ ذلك الحين إلى البلدان الأخرى في أمريكا اللاتينية.

ولم تمض عملية الابتكار باطراد، رغم أنه من الممكن ملاحظة نوع ما من التسلسل الزمني. وعندما تم تقدير مشروع نقل التكنولوجيا لمجتمعات الفلاحين في مناطق المرتفعات في عام 1990، كان أول مشروع يستكملة الصندوق منذ وقت طويل، وكان الثالث في منتصف مرحلة التنفيذ. واعتبر أن المشروعين يندرجان تحت فئة المشروعات الائتمانية الخاضعة للإشراف. وتقرر أن يقوم مدير البرنامج القطري إلى جانب بضعة استشاريين ممن يتمتعون بخبرة في بيرو، بمحاولة تنفيذ شيء مختلف، وذلك في جانب منه بسبب تضاول الثقة في الخدمات الإرشادية المقدمة من وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والتغذية.

وقد حاولوا في مشروع نقل التكنولوجيا لمجتمعات الفلاحين في مناطق المرتفعات اتباع نهج مختلف في تصميم الإرشاد (باستخدام المساعدات التقنية الخاصة) وتخفيف القيود على الائتمانات (حيث يقوم الكثير من المستفيدين بسداد تكاليف استثماراتهم الخاصة بهم). ولكن العملية توقفت تقريبا بسبب صدمة غير متوقعة عندما ألغى المصرف الزراعي وجميع فروعه القروية، وهو المصرف الذي كان سينفذ المشروع. وقد اضطر ذلك فريق المشروع إلى إعادة كتابة وثيقة التقدير، والعودة إلى المستفيدين لتحديد الظروف التي يوافقون فيها على التصميم المعدل وتطلب ذلك منهم تقديم مساهمات لتمويل حصة صغيرة من المساعدات التقنية وكل الأعمال التجارية والاستثمارات الزراعية التي أعقبت ذلك. وجاء المشروع فريدا من نوعه بالنظر إلى عدم قيام مشروع الصندوق بتمويل الاستثمارات، وربما أفضى إلى أكثر النتائج لفتاً للانتباه في تلك المجموعة من المشروعات، وهو اجتذاب الاستثمارات الأسرية.

وامتدت هذه السمة المدفوعة بقوة الطلب إلى مشروعات أخرى لتتيح بذلك للمجموعات تحديد ما تفعله بالمساعدات التقنية. وجاء مشروع إدارة الموارد الطبيعية ليحول تلك السمة من استراتيجية ملموسة إلى غاية شاملة لبرمجة التنمية. وحُولت الأموال من المشروع إلى السيطرة المحلية مما عزز من فعالية الاستراتيجية المدفوعة بقوة الطلب.

وهناك ابتكار ناجح آخر يتمثل في استخدام عمليات المنافسة المدعومة من المشروع بين الأسر والمجتمعات المحلية، والمكافآت الممولة من المشروع. وفي حين أن استخدام المنافسة والمكافآت قد بدأ في بيرو في أواخر ثمانينات القرن الماضي في مشروع للتنمية الريفية يسانده الاتحاد الأوروبي، فقد انتقل هذا الاستخدام لاحقا إلى بوليفيا على يد واحد من مؤسسيها الذين عادوا بعد ذلك إلى بيرو في عام 1994 وتصدر إعداد فريق لمشروع إدارة الموارد الطبيعية. ويمكن عزو هذا الابتكار جزئيا على الأقل للصندوق الذي تمثل دوره الرئيسي في تطبيق وترويج فكرة كانت قد استرعت الانتباه بالفعل.

ولم تكن فكرة التركيز على المناطق الاقتصادية الإقليمية جديدة، ولكن مشروع تنمية منطقة بونوكوسكو كوريدور كان أول مشروع في بيرو ينظم برنامجا رئيسيا باستخدام المناطق كمركز لمدخلاته. وتركز استراتيجية الحكومة الآن على الممرات، ويجري تشغيل المشروع الرائد للبنك الدولي لتعزيز الابتكار والقدرة التنافسية للزراعة في بيرو في 3 ممرات، ويعمل مشروع التقدير الريفي القائم على المشاركة الذي تنفذه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في 11 ممرًا "صغيرا"، وتستخدم الممرات في المشروع الجديد لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ويتحول الصندوق الوطني للتعويض والتنمية الاجتماعية (راعي مشروع تنمية منطقة بونوكوسكو

كوريدور) إلى تقسيم الأموال استنادا إلى الممرات.

وبذلك يمكن أن يحظى الصندوق شرف الشروع في سلسلة موسعة من الابتكارات البارزة. والواقع أن دور مدير البرنامج القطري كان ملموسا على الرغم من أنه نفسه يدين بالكثير لموظفي المشروع. كما أن مدير البرنامج القطري على صلة جيدة بأوساط العلوم الاجتماعية (التي تشتهر بها مدينتنا ليما وكوسكو) والتي يرجع إليها فضل تشكيل ذخيرة المشروعات الناشئة، شأنها في ذلك شأن أي شخص آخر ساهم في ذخيرة المشروعات الناشئة. وفي الصندوق، يبدو أن مدير البرنامج القطري كان يعمل معظم الوقت بمفرده في تصميم هذا البرنامج الابتكاري. ولا يوجد أي دليل يفيد بوجود أي توجيه من المقر في أي وقت لمساعدته على صياغة الخطة الشاملة الناشئة. وأفضل ما يمكن أن يقال عن دور المقر في تطوير تلك الخطة هو أنه زود مدير البرنامج القطري وأفرقة المشروع ببيئة 'عدم الاعتراض' التي مكنتهم من المضي قدما. وما كان لأي نجاح أن يتحقق إلا بفضل قبول المقر للخطة ولاستخدام هؤلاء الاستشاريين أثناء عقد التسعينات، وكفاءته في تجهيز القروض.

4-13 وتوجد أيضا أمثلة على دور الصندوق في تعزيز طرق العمل الجديدة. ففي موزامبيق، يعتبر مشروع مصايد الأسماك الحرفية مشروعا ابتكاريا إلى حد ما على الرغم من أن عناصره المحددة ليست هي المبتكرة وإنما نهجه المتكامل للتنمية الريفية. ففي قطاع مصايد الأسماك، كان الجمع بين التنمية المجتمعية العامة (المياه، والصحة، والتعليم) مع الدعم المباشر للصيادين الحرفيين (مدخلات الصيد، والتقنيات، والبحوث، والقروض، وما إلى ذلك) بمثابة ابتكار محدد في نظر الكثيرين. على أن تلك الابتكارات لم تشمل إجمالا إلا عددا صغيرا من المزارعين. وفي مشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية (مصر)، كان من قبيل الابتكار تنفيذ العديد من المبادرات الصغيرة (مثل استخدام المحاصيل العضوية لإتاحة الفرصة للوصول إلى الأسواق الأوروبية). وفي باكستان، اضطر فريق إدارة مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات إلى ارتجال حلول مبتكرة لمشكلة إعادة تحويل مجرى المياه التي واجهتهم بتحديات بالغة التعقيد، ولكن تظل هناك تساؤلات حول ما إن كان هذا النهج سيطبق في أماكن أخرى في منطقة قناة بات.

4-14 وتسلط دائرة إدارة البرامج الضوء على المبادرات الأخرى غير المشمولة في زيارات التقييم الخارجي المستقل. ويتضمن الإطار 7 مثلا من نيبال.

الإطار 7: الابتكار في نيبال

شمل هذا المشروع نهجا جديدا للحراثة في نيبال، وهو تحويل رقع الأراضي الحرجية الحكومية المتدهورة التي تبلغ مساحة كل منها هكتارا إلى الفقراء بعقود مدتها 40 عاما. وجاءت الفكرة الأصلية لهذا المشروع من موظفي الأبحاث في نيبال. واعترفت بعثة تصميم من الصندوق بإمكانية تحقيق الفكرة. ومن خلال مشروع مشترك بين الصندوق وألمانيا، تم الشروع في تنفيذ الفكرة وتعديلها وتوسيعها. وطبقت الحكومة الفكرة على نطاق أوسع وأدرجت هذا النهج كأولوية في وثيقة استراتيجية الحد من الفقر.

- تأثر نجاح توسيع نطاق هذا الابتكار بالعوامل المحركة التالية.
 - نجاح الاستطلاع في المراحل المبكرة من العملية - لئن كان الحظ قد لعب دورا في تحديد الفرصة، فإن الفضل يعود إلى الصندوق في معرفة إمكانية الفكرة الجديدة ومساندتها ماليا رغم الانتقاد الشديد من الجهات المانحة الأخرى؛
 - المزايا الواضحة للفقراء - فقد كانت التكنولوجيا بسيطة وميسورة للفقراء، وحققت أثرا سريعا ومن ثم اجتذبت اهتماما قويا من المستفيدين؛
 - الالتزام السياسي القوي إزاء التغيير - الالتزام القوي من الشركاء الحكوميين في المراحل المبكرة لعملية الابتكار؛ وكذلك الالتزام السياسي القوي بتوسيع الابتكار في المراحل اللاحقة للعملية؛
 - المرونة والتعلم - تم استيعاب التغييرات الكبيرة في التصميم أثناء التنفيذ (تغيير وكالة المشروع الرئيسية، حذف/إدخال العناصر، تقديم شركاء جدد من المنظمات غير الحكومية أثناء التنفيذ، والتعديل المستمر للتكنولوجيا ذاتها)؛
 - الحاجة إلى شركاء أقوياء في الابتكار لإجراء البحوث والتطوير - استفاد المشروع من المركز التقني للتعاون الزراعي والريفي/ منظمة الأغذية والزراعة (بالإضافة إلى الفريق) بتمويل من منحة ألمانية والمنظمات غير الحكومية المحلية الابتكارية القوية.
- المصدر: تقرير دائرة إدارة البرامج عن الندوة الأولى لمدير البرنامج القطري.

4-15 وتبين الأدلة المستمدة من عينة المشروعات إجمالاً أنه لا يوجد سوى القليل مما يميز عمل الصندوق عن عمل غيره من الوكالات الإنمائية. وفي حالات عديدة، يبدو عمل الصندوق غير مواكب للعصر ودون مستوى الوكالات الإنمائية الأخرى.¹⁷³ ويتعلق الجانب الكبير من التنمية بجلب التكنولوجيات والأساليب القديمة إلى الأفراد والمجتمعات المحلية. والواقع أنه بينما تعد بعض الممارسات جديدة على مواقع وقرى معينة، فإن الممارسات في حد ذاتها ليست في كثير من الأحيان مبتكرة على وجه الخصوص. ومثال ذلك أن مشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات في غينيا قد جلب الكثير من الابتكارات للرجال والنساء داخل منطقة المشروع: استخدام منطقة الأراضي المنخفضة التي لم تكن تستخدم لإنتاج المحاصيل، واستخدام الري في إنتاج الأرز، وتكوين تجمع إنتاجي أو رابطة مالية. على أن ذلك لا يعني أن المشروع، باعتباره جهداً إنمائياً، كان مبتكراً أو قابلاً للتكرار. ففي بنغلاديش، في إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق، اضطلع الصندوق بدور مبتكر رئيسي في إرساء عملية لتكوين الرابطة التعاونية لإدارة المياه، وإيجاد وضع رسمي جديد لتلك المنظمات. ولم يكن الكثير من الممارسات/التكنولوجيات الزراعية قد مُرس من قبل في المنطقة على الرغم من أنها لم تكن جديدة على بنغلاديش. وبيّن مسح المستفيدين في إطار التقييم الخارجي المستقل أن نسبة تتراوح بين 60 و75 في المائة من المجيبين في مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق يعتقدون أن أنشطة المشروع كانت في معظمها جديدة على السكان. وفيما يتعلق بمشروع تنمية تربية الأحياء المائية، تمثل الابتكار الرئيسي في تطوير الترتيبات التنظيمية في المجتمع المحلي، ورأى معظم الأفراد أن النهج والتكنولوجيات المقدمة جديدة. وفي مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان)، شارك الصندوق في المشروع في مرحلة متأخرة، ومن الصعب القول إن توزيع المياه في المزارع من الطرف الأدنى للقناة كان عنصراً ابتكارياً من الصندوق، حيث كان يتعين في الأصل دعمه من مصرف التنمية الآسيوي. وبالنظر إلى أن مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية يُعد تكراراً للمشروعات السابقة، ينص تقرير رئيس الصندوق وتوصيته على عدم وجود "أي عنصر ابتكاري"، اللهم إلا في بعض التحولات الجديدة في التصميم. وفي تنزانيا، يعتقد نصف المجيبين في مشروع الخدمات المالية الريفية أن أنشطة المشروع كانت جد جديدة عليهم، وشعر معظم موظفي الإدارة والشركاء الذين أجريت لقاءات معهم أن من المرجح (أو من المرجح جداً) أن يتبنى السكان الآخرون في المنطقة الأنشطة التي يقدمها المشروع حالياً. وشعر 66 في المائة من مشروع خدمات التسويق الزراعي أن أنشطة المشروع كانت جديدة بدرجة كبيرة. وعلى الرغم من الاجتماعات القليلة التي عقدت حتى تاريخه، من الصعب معرفة ما إن كان السكان على وعي كافٍ بما ستكون عليه أنشطة المشروع وتدخلاته. وعلى سبيل الإيجاز، تعد وجهات نظر المستفيدين حول الابتكار بمثابة تقدير "للابتكارات القروية"، في مقابل "الابتكارات القطرية".

4-16 وفي سياقات قطرية معينة، يستطيع الصندوق أن يصف تقريباً أي مبادرة إنمائية بأنها 'مبتكرة'، بغض النظر عن مزاياها الفعلية. ففي مصر، على سبيل المثال، بالنظر إلى أن أغلبية المقيمين في المنطقة حديثو عهد بالزراعة و/أو زراعة الأراضي الجديدة، فلا عجب أن 84 في المائة من المجيبين في مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا (و90 في المائة من المجيبين في مشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية) يشعرون أن أنشطة المشروع كانت في معظمها جديدة تماماً بالنسبة لهم. على أن ذلك في حد ذاته لا يعد تعريفاً مقنعاً للابتكار، والواقع أن بعض شركاء المشروع يؤكدون أن مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا لم يكن مبتكراً بصفة خاصة في استخدامه للتقنيات الزراعية والتنمية الاجتماعية، وما إلى ذلك. والحالة متشابهة أيضاً في مشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية. وفي أرمينيا، كان معظم المستفيدين على علم بالأنشطة التي يتضمنها كل مكون. والواقع أنه لم يطبق إلا القليل من التكنولوجيات

¹⁷³ في تقييم البرنامج القطري لإندونيسيا الذي قام بإجرائه مكتب التقييم (الفقرة 120)، مثلاً، لوحظ أنه بينما كانت المنظمات غير الحكومية تستخدم التقنيات التشاركية في منتصف الثمانينات، لم يطبق الصندوق بالكامل النهج الجماعي القائم على المشاركة في مشروعاته حتى عام 2000.

الجديدة، واستخدمت في أنشطة إعادة إعمار الري النهج التقليدية نوعاً ما. وبدلاً من ذلك، يرتبط الابتكار في معظمه 'بالجدة' في الأنشطة المنفذة في سياق ما بعد الدولة السوفيتية، بالإضافة إلى توسيع تلك الأنشطة لتشمل المناطق الريفية. ويشمل ذلك إنشاء مصرف تعاوني يقدم القروض الزراعية، وإنشاء مؤسسة أنيف لتطوير المشروعات الصغيرة. وكذلك في بلد يمر بمرحلة انتقالية ومجتمع مدني ناشئ، كان إنشاء منظمات القواعد الشعبية (رابطات المنتفعين بالمياه؛ والرابطات القروية؛ واتحادات محاصيل البستنة؛ ومجموعات العمل المدنية) جديداً نسبياً لمعظم المستفيدين. ويعرض الاقتصاد السوقي في مرحلة ما بعد النزاع في موزامبيق فرصاً مشابهة لوصف العمل الإنمائي بأنه مبتكر. ففي مشروع مساندة الأسواق الزراعية، اعتبر زهاء ثلثي هؤلاء المستفيدين الذين خضعوا للمسح أن أنشطة المشروع تعد جديدة في معظمها أو جديدة بدرجة كبيرة. وأكد المستفيدون أن برنامج معلومات السوق كان فريداً من نوعه من حيث مراعاته لجميع المحاصيل وجميع المواسم، على خلاف البرامج التي كانت تنفذ في الماضي. كما أن المقاطعتين تعتبران حديثتي العهد بالمفهوم وبتعزيز أفرقة تقدير الاحتياجات المحلية، والمجالس الاستشارية الإقليمية لمساندة الأسواق الزراعية، والمجموعات المرجعية في المناطق المركزية.

4-17 وعلى سبيل الإيجاز، لا يوجد سوى بضعة مشروعات مبتكرة حقاً. بل وفي المشروعات الأكثر ابتكاراً، من الصعب معرفة الطريقة التي يساهم بها الصندوق في إنشاء الابتكار وفي تعزيزه وتكراره وتعلم الدروس المستفادة منه بطريقة منهجية. وفي بيرو، على سبيل المثال، يبدو أن مدير البرنامج القطري (وموظفي المشروع) كانوا يعملون بطريقة منعزلة بدرجة كبيرة عن مقر الصندوق، حيث لا يوجد أي دليل على وجود تفاعل أو تأثير من المقر حالما يتم اعتماد القروض. وفي أفضل الحالات، يمكن القول إن المقر وفر لمدير البرنامج القطري بيئة عمل خالية من 'أي اعتراض'.

4-18 وفي تقدير للثقافة الابتكارية في الصندوق، تبين النتائج المستخلصة من دراسة كمية مستقلة (قامت بإجرائها جامعة برايتون) عن الابتكار، 'يضاهي الصندوق بصورة ضعيفة أي منظمة من المنظمات المتعددة القطاعات، والتي استعرضت، وباستخدام (منهجياتها) وجاءت نقاط الصندوق في القاع بنسبة 10 في المائة'.¹⁷⁴ ويؤيد تقييم مكتب التقييم للابتكار (الفقرة 3)، وهذا الرأي: 'والنهج الحالي للابتكار هو الابتكار الإفرادي، واللامركزي، وغير المنهجي، وهو يتحدد بالعوامل الفردية وبالصدفة بدلاً من عملية محددة بصورة جيدة ومرتبطة بصورة مقبولة. وفي حين يجري إعداد الابتكارات، إلا أن هذا النمط من الابتكار المجزأ والمؤقت لما يفى بالاستخدام الجيد لموارد الصندوق'. كما جاء في تقييم الابتكار الذي أجراه مكتب التقييم أن إدارة المعرفة ينبغي أن تؤدي دوراً أساسياً في التعلم من تعزيز الابتكارات، بيد أنها لم تحقق كامل طاقاتها.¹⁷⁵

¹⁷⁴ تقرير عن تقييم قدرة الصندوق في ميدان ترويج الابتكارات القابلة للتكرار"، اتفاق نقطة الإنجاز، والموجز التنفيذي، التقرير رقم 1325، نوفمبر/تشرين الثاني 2002، مكتب التقييم والدراسات.

¹⁷⁵ كما يسلط تقييم البرنامج القطري لإندونيسيا الذي قام بإجرائه مكتب التقييم الضوء على ما يلي: 'يجب على الصندوق أن يكون أكثر تجاوباً وأكثر ابتكاراً كما يضع برامج جديدة للتنمية الريفية ولكي يحقق مهمته بفعالية... ومن شأن التحليل الأقوى للتكنولوجيات المعروفة أثناء تصميم المشروعات والتعلم الحاسم من خبرة الصندوق الخاصة (المكتوبة والشفهية) أن يعزز كثيراً نهج الصندوق، وأداء برامجه ومصداقيته مع شركاء التنمية'.

الإطار 8: التطورات الجديدة في الابتكار

استجابت الإدارة للشواغل المتعلقة بالابتكار والتي أثارها التقييم الذي قام بإجرائه مكتب التقييم. وترمي ثلاث مبادرات جديدة إلى مساندة الابتكار: سياسة الصندوق في تمويل المنح لعام 2003؛ والبرنامج التجريبي للحضور الميداني؛ وتحديدًا، مبادرة تعميم الابتكار التي تحصل على مساندة مالية في شكل منحة نظرية من المملكة المتحدة.

وجاء في مذكرة معلومات للمجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2003 أن الهدف العام لمبادرة تعميم الابتكار هو تعزيز قدرة الصندوق على الترويج للابتكارات الإيجابية الأثر على الفقر الريفي. والنتائج الأساسية الثلاث المتوقعة من تنفيذ تلك المبادرة والتي تستمد مباشرة من أهدافها المركزية هي: (i) تعزيز ثقافة الصندوق الابتكارية وقدرته على الابتكار؛ (ii) تحسين نوعية الابتكار وأثره في الميدان؛ (iii) تحسين تعلم الابتكار، وتطبيق هذا التعلم والتشارك فيه. ويعتزم الصندوق وضع أسلوب مميز للابتكار تدفعه قوى الطلب، ويقوم على المشاركة، ويكون قابلاً للتكرار، وموجهاً نحو السياسات، ومعمم في كل الأنشطة، وموجه نحو الأثر.¹⁷⁶

وقد أعدت وقت كتابة هذا التقرير مسودة الإطار التشغيلي للمرحلة الرئيسية (EB 2004/83R). وتتمثل إحدى السمات الأساسية لهذا النهج في الاعتراف بالتحدي الذي يواجه أي محاولة لتغيير ثقافة العمل المتمثلة في "تقديم حوافز للموظفين". ويقتضي تشجيع الابتكار وجود نظام حوافز ومكافآت مناسبة لتحفيز الموظفين. وسيستمد عنصر تحفيزي كبير من كسب الوقت وحرية التماس الأفكار الجيدة المتزامن بالحصول على التمويل الخاص بمبادرة تعميم الابتكار. وينبغي تعزيز ذلك من خلال الاعتراف المهني بالابتكارات الناجحة. ولذلك ينبغي إدخال التدابير التالية:

- مكافآت غير مادية لتحفيز الموظفين، وتطوير الكفاءات، وتحقيق النتائج، وإعطاء معلومات ارتجاعية وحوافز للتعلم وإشراك الآخرين في المعرفة؛
- إعطاء الموظفين وقتاً كافياً للمشاركة في فرص التعلم المكثف والتدريب وتعزيز الابتكارات؛
- دمج وظيفة دعم الابتكار في توصيفات الوظائف؛
- نظام لتقييم أداء موظفي الصندوق فيما يتعلق بتعزيز الابتكار؛
- وضع ترتيبات للرصد بين الموظفين المبتدئين وكبار الموظفين" (الفقرة 36).

ويرحب التقييم الخارجي المستقل بمسودة الوثيقة. وعلى ضوء التسليم الواضح بالحاجة إلى تقوية التعلم وعلاج للثقافة التنظيمية، كان يمكن تعزيز هذا النهج لو تضمن نص الوثيقة روابط أقوى مع المبادرات الأساسية، من قبيل السياسة الجديدة للموارد البشرية، لبيان كيفية مساندة الابتكار من خلال التغييرات في الموارد البشرية والطريقة التي قد تدعم بها مبادرة تعميم الابتكار سياسة الموارد البشرية. وسوف يستفيد النهج أيضاً من العرض التفصيلي للتغييرات السلوكية المطلوبة لتحقيق المنجزات، ومجموعة من مؤشرات التغيير والمنجزات الموضوعية والقابلة للرصد. ويمكن الاستفادة كذلك من إضافة إطار منطقي.

تقاسم المعرفة

4-19 يطمح الصندوق إلى أن يكون "مصدراً رئيسياً للمعرفة بشأن استئصال الفقر الريفي"، وفي كثير من الأحيان، "صوت الفقراء" في منديبات السياسات. على أنه لا يوجد إلا القليل من الشواهد على أن الصندوق يعتبر رائداً في ميدانه، بل العكس هو الصحيح في كثير من الأحيان. وفي غينيا، اتخذ الصندوق دور التابع بدلاً من أن يكون رائداً في اتجاهات التنمية (لم يطبق إلى الآن نهج الإطار المنطقي؛ ولم يفسح نهج 'المرأة في التنمية' المجال أمام نهج أوسع للتمايز بين الجنسين؛ ولم تحظ

¹⁷⁶ مذكرة معلومات: مبادرة الصندوق لإدراج الابتكار في صميم أنشطته الأساسية (EB 2003/80/INF.4).

القضايا البيئية إلا بقليل من الاهتمام). وساهم الصندوق في التمويل الصغير (مثل دراسة الجرد التي أجريت في عام 1996)، ولكن المبادرات المشابهة مفقودة في الميادين الأخرى الأكثر إلحاحاً، مثل نظام الحيازة العقارية، وتعزيز منظمات الفلاحين، ومكافحة التدهور البيئي، وما إلى ذلك. وتخلي الصندوق عن بعض النهج قبل أن تصل إلى مرحلة النضج، وبدون إجراء تحليل كاف لإخفاها (مثل نهج التجمعات)، وربما الأهم من ذلك كله أن الصندوق قد قصر أداءه في مجال ينبغي أن يتمتع فيه بدراية فنية محددة، وهو اختبار التنمية الزراعية المستدامة في مختلف السياقات الزراعية - الإيكولوجية، والمجموعات الاجتماعية وإيلاء المراعاة الواجبة للمرأة والشباب. وبالمثل في بوركينافاسو، لم يتحقق أي شيء تقريباً في مجال استقطاب الدعم، أو التحفيز، أو القيادة، وأصبح معظم أصحاب المصلحة يستبعدون على الفور التساؤلات المتعلقة بزيادة الصندوق. والواقع أن صورة الصندوق في نظر الكثير من المراقبين أقل وضوحاً مما يوحي به وجوده في المشروعات. ففي مصر، يعتقد الشركاء اعتقاداً واضحاً أن الصندوق هو مناصر فقراء الريف، ولكنه ببساطة لا يتمتع بحضور قطري كاف لمناصرة الكثير داخل القطاع. ولا يوجد أي دليل على تقلد الصندوق لدور الصدارة في مصر.

4-20 ويكمن جزء من المشكلة في قلة اكتساب وتقاسم المعرفة الميدانية بطريقة منهجية. وفي باكستان، ليس ثمة أي دليل على وجود عملية منهجية لتقاسم معرفة الصندوق، ولا يعتبر الصندوق (في نظر الجهة المانحة أو المقترض) قائداً حالياً للمعرفة. على أن بعض الجهات المانحة والشركاء يعترفون بدور الصندوق في تركيزه المبكر على الفقر الريفي. وفي أرمينيا أيضاً، لا يوجد إلا القليل من الأدلة على استخدام تجربة ومعرفة الصندوق في المناصرة، أو القيادة، أو التحفيز داخل البلد. وتعني سرعة وتيرة العمليات أن الاكتساب والتجميع المنهجي للمعرفة لم يتحقق في كل الأحوال، خاصة خارج المجموعات الصغيرة من الأفراد. وما زال على وجه الخصوص تبادل المعرفة بين الأقاليم دون المستوى المطلوب. وفي بنغلاديش، يكشف المشروعان المشمولان في العينة عن تدني الأداء من حيث تقاسم المعرفة والدروس على نطاق أوسع خارج حدود الوكالات المنفذة وشركائها. وإجمالاً، لم ينشئ أي من المشروعين نظاماً للتسجيل الدقيق للخبرة والدروس المستفادة. وتقيد التقارير بنتائج مشابهة في تنزانيا وبوليفيا وموزامبيق.

4-21 وفي حالة تقاسم المعرفة، يستند هذا التقاسم في معظمه إلى الخبرة المكتسبة من المشروعات السابقة.¹⁷⁷ وبالإضافة إلى ذلك، أفادت التقارير بوجود بعض الأمثلة الواعدة لإدارة المعرفة في موزامبيق: (i) تقاسم المعرفة أكثر تنظيمياً بين مقر الصندوق والمشروعات الفردية، خاصة في مرحلة استهلال المشروع؛ (ii) الإشارة دائماً إلى برنامج تورين المشترك بين الصندوق ومنظمة العمل الدولية لتدريب مدراء وموظفي المشروعات، باعتباره يمثل إحدى أهم عمليات نقل المعرفة من مقر الصندوق إلى المشروعات الجديدة؛ (iii) البرمجة كذلك لتقاسم المعرفة بين مشروعات الصندوق على المستوى الإقليمي من خلال حلقات عمل التنفيذ الإقليمية السنوية المشتركة بين الصندوق ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

على سبيل الإيجاز:

- رغبة الصندوق في أن يكون "مصدراً رئيسياً للمعرفة بشأن استئصال الفقر الريفي" تفوضها بشدة محدودة (وعدم منهجية) اكتساب الخبرة الميدانية والمعرفة.
- من شأن ذلك أن يزيد من تفويض إمكانية الصندوق في أن يكون مناصراً لفقراء الريف.

¹⁷⁷ في بوركينافاسو، استفاد برنامج مساندة الأسواق الزراعية من مشروع مشابه في السنغال، ويستخدم مشروعات منفذة في البلدان المجاورة لتدريب وتنوير الموظفين. وفي مصر، تعلم الصندوق بشكل مطرد من التجارب المكتسبة في المنيا والفيوم وقام بدمج تلك التجارب في تصميم مشروع تحسين الإنتاجية الزراعية. وفي بوليفيا، تعبر وثائق تصميم كلا المشروعين عن الدروس المستفادة من المشروعات الأخرى، وتؤكد المقابلات التي أجريت مع منسقي المشروع وموظفيه على معرفتهم بالخبرة السابقة. وبالمثل في بنغلاديش، تم تجهيز الحافظة القطرية استناداً إلى الدروس المستفادة من الخبرة السابقة المكتسبة من مشروعات الصندوق، وبشكل أعم، في بنغلاديش.

الشركات التنظيمية

22-4 يشيع في جميع وثائق العمل القطرية إحساس عام بأن الصندوق بعيد ومنفصل عن الشركاء المحتملين. وفي بعض البلدان، يعد هذا الافتقار للارتباط مسألة شديدة الخطورة في سياق عمليات تنسيق الجهات المانحة. ففي تنزانيا (انظر الإطار 9)، يرى جميع من أجريت معهم مقابلات من الجهات المانحة والعديد من الحكومات ومصادر معلومات القطاع الخاص أن الصندوق يكاد يكون منفصلاً تماماً عن التغييرات البارزة الجارية في العلاقات بين الحكومة والجهات المانحة في السنوات الأخيرة. والأخطر من ذلك أن طريقة التشغيل التقليدية التي ينتهجها الصندوق تعد انتكاسية ومتعارضة مع السياق الجديد لتنسيق المعونة في البلاد. وقد واجهت ثلاثة مشروعات أعدها الصندوق مؤخراً معارضة شديدة من مختلف الشركاء حول قضايا تراوحت بين طبيعة تحديد وصياغة العمليات إلى قضايا التصميم الأكثر تفصيلاً.

الإطار 9: النهج الجديدة لتخطيط وإدارة المعونة تفرض تحديات أمام النموذج التقليدي للأعمال في الصندوق

تعد تنزانيا حالياً أحد بلدان الدخل المنخفض العديدة الأكثر تقدماً، حيث تتجه الحكومة والجهات المانحة بشكل مطرد نحو استبدال الطرائق التقليدية لمشروعات المعونة بعمليات محلية تقوم على أساس الحوار المتزايد، وتقاسم وجهات النظر وتنسيق النهج المستخدمة في إصلاح وتمويل السياسات والمنظمات. ودخلت هذه العملية مراحل مختلفة في شتى البلدان، ولكن الاتجاهات متشابهة بدرجة كبيرة: زيادة الحوار المحلي، مما يفضي إلى توحيد مساندة الجهات المانحة لسياسات إصلاح القطاع الحكومي؛ والنهج القطاعية الشاملة الرسمية؛ وتمويل التدخلات المتفق عليها بين الأطراف باستخدام ترتيبات التمويل من سلة العملات، وتنسيق إعداد التقارير، وفي الحالات الأكثر تقدماً، دعم الميزانية.

وتبعث وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية (أكتوبر/تشرين الأول 2003) على الارتياح إزاء التعبير عن البرمجة من خلال العمليات الوطنية، وإن كان الواقع يختلف عن ذلك اختلافاً كبيراً. فالشكل التشغيلي لاستراتيجية تنمية القطاع الزراعي يتمثل في برنامج تنمية القطاع الزراعي. وهذا البرنامج هو عملية وليس وثيقة، ومن المهم فهم الطبيعة المعقدة والمثيرة للخلاف التي تنطوي عليها تلك العملية في تنزانيا.

ومن الثابت أن التقدم المحرز في النهج القطاعية الشاملة في الزراعة والتنمية ينطوي على تعقيدات وصعوبات أكبر بكثير مما في القطاعات الاجتماعية. ويشترك في تلك العملية عدد أكبر من الوزارات التي تتضارب مصالحها في العادة. ويثير تحديد الوظائف الملائمة للقطاعات العام والخاص تحديات أكبر بكثير. ويمكن أن تواجه الوزارات الرئيسية تقليصاً أو إلغاءً للموارد بدلاً من زيادتها التي تعزز في العادة من دور وزارة الصحة والتعليم في الاستراتيجيات القطاعية. وفي تنزانيا كذلك، مثلما في غيرها من البلدان، تدخل عملية برنامج تعزيز القطاع الزراعي ذاتها في شبكة معقدة من الإصلاحات الأخرى: برنامج إصلاح الخدمة المدنية؛ وإصلاح تخطيط وتنفيذ الميزانية والمرتببات، والأهم من ذلك هو جهود الحكومة الرامية إلى تطبيق اللامركزية وبرنامج إصلاح الحكم المحلي. ومن الصعوبة البالغة تصميم وتنفيذ علاقات مترابطة بين الاستراتيجيات القطاعية وبين تطبيق اللامركزية في جميع البلدان، وتُبدل حالياً جهود جادة لتحقيق التفاعل بين الوزارات التنفيذية ووزارة الحكم المحلي في تنزانيا. والنقطة المحورية التي تشدد عليها جميع مصادر معلومات الجهات المانحة والوزارات المركزية هي أنه في ظل غياب التواجد والسلطة القطرية اللامركزية، ليس ثمة أي أمل أمام الصندوق في أن يفهم التطورات اليومية المتعلقة بتلك القضايا، ناهيك عن كفالة اتساق برامج مع تلك القضايا. وتخطئ وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية عندما تقول بوجود استراتيجية زراعية ثابتة يمكن أن تستند إليها روما بطريقة أو بأخرى لتحديد أولويات البرمجة الملائمة.

وعلى ضوء ذلك، يتجلى السبب وراء اعتقاد الشركاء الرئيسيين بأن الصندوق لا يفصل عن المشروع فحسب، بل ومن المحتمل أنه يتراجع إلى الوراء. وتتمثل القضية المركزية في البرمجة التقليدية في الصندوق، وتحديد وصياغة طريقة التشغيل. ولا يبدو أن الصندوق قد فطن إلى كنه طبيعة العمليات المشتركة بين الحكومة والجهات المانحة في تنزانيا على مدى نصف العقد الماضي.

4-23 وتمتد في الغالب ما يسمى "بشراكات" الصندوق قليلا لتتجاوز الشراكات التعاقدية، أو مجموعة أساسية من الوكالات المنفذة. ففي بيرو، لم ينشئ الصندوق أي شراكات حقيقية. وقد تحقق أثر كبير من خلال مشروع إدارة الموارد الطبيعية ومشروع تنمية منطقة بونوكوسكو كوريدور، وساهم هذان المشروعان في إقامة علاقات تنظيمية تجاوزت حدود هيكل المشروع، ولكن ذلك كان ناشئاً عن سمعة المشروعين في الابتكار والإنجاز وليس عن عزم المشروعين على السعي إلى إقامة شراكات تنظيمية. وفي *بوركنيا فاسو*، لم تسهم أي شراكة بأي طريقة مهمة في تحقيق الأهداف المحددة في التجديدين الخامس والسادس لموارد الصندوق. والواقع أن الشراكات مع الخدمات الحكومية لم تقص إلى تغييرات مستدامة، ولم تقص الشراكات المقامة مع القطاع الخاص عن أي شيء بخلاف إنجاز العمل المتعاقد عليه. كما ينبغي ملاحظة أن الشراكة التي أقامها مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية مع منظمة التنمية الهولندية والصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة تعتبر سلبية (في نظر أولئك الشركاء)، مثلما كان الإخفاق في الارتباط بالمشروع المجاور التكميلي الذي تنفذه الوكالة الألمانية للتعاون التقني. وبالمثل في *غينيا*، اتسمت العلاقات مع القطاع العام على المستوى المركزي بصيغة رسمية بدرجة كبيرة أو لم يكن لها أي وجود. وعلى المستوى الميداني، اقتصرت العلاقة على أنشطة التعاقدات الفرعية، وليس في إنشاء شراكة حقيقية (لتبادل الآراء والتحديد المشترك للاحتياجات، وتنسيق تخطيط وتنفيذ الأنشطة، والرصد والتحليل المشترك). وفي مصر، وبعيدا عن الشريك المنفذ المركزي، لا يعرف بوضوح مدى الاتساع والابتكارية في علاقة الصندوق مع الشركاء الآخرين، بل ومع كبار الشركاء في المشروعات الخاضعة للاستعراض.

4-24 وهناك بعض الأمثلة لعلاقات أقيمت داخل الوزارات المضيفة، رغم أنه من غير الواضح أن للصندوق أي تأثير سياساتي خاص في هذا السياق. ففي مصر، على سبيل المثال، أقام الصندوق علاقات طيبة مع وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، وهناك اعتراف بوجود حوار واحترام متبادل يسمح بالنقد المتبادل البناء.

4-25 وفي تنزانيا وموزامبيق، ساهم موظفو الاتصال في تحسين العلاقات مع الشركاء المانحين الأساسيين. وتدل الشواهد المستقاة من موزامبيق وتنزانيا على أن تعيين موظفي اتصال محليين ومبتدئين نسبيا وبموارد قليلة، يساعد على تحسين الاتصال. ولكن هؤلاء الموظفين يفتقرون إلى المركز، ولا يتمتعون بأي سلطة فيما يتعلق بالتحديد أو الصياغة أو التنفيذ، ولا يمكنهم أن يتكلموا بالنيابة عن الصندوق. وفي *موزامبيق*، يدعم الصندوق برنامج مساندة الأسواق الزراعية، ويقوم علاقات طيبة مع الشركاء المانحين ربما بسبب تأثيره بتزايد اهتمام المانحين في الوقت الراهن بفوائد الدعم القطاعي ومساندة سلة العملات للبلد. على أنه قبل افتتاح مكتب اتصال للصندوق في موزامبيق منذ عامين، لم تكن هناك أي آلية رسمية لتبادل الخبرات بين مشروعات الصندوق ومشروعات الجهات المانحة الأخرى. ومنذ افتتاح مكتب الصندوق، يتمتع الصندوق حاليا بتمثيل في سبعة مننديات دائمة.

على سبيل الإيجاز:

- شراكات الصندوق الميدانية لا تزيد في كثير من الأحيان عن كونها علاقات تعاقدية، وتبدو المنظمة ككل في بعض الأحيان بعيدة ومنفصلة عن الوكالات الأساسية.
- ساعد موظفو الاتصال على تحسين بعض الشراكات، غير أن الحاجة مازالت قائمة لتحسين الاتصال بين مقر الصندوق والميدان.

حوار السياسات

4-26 هناك بعض أمثلة للأثر على السياسات. ففي *بنغلاديش*، تمثل أبرز أثر على السياسات (في إطار مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق) في الدور الأساسي الذي اضطلع به المشروع في الدعوة إلى عقد اجتماعات وتيسير إعداد

مبادئ توجيهية جديدة تتعلق بإدارة المياه على أساس المشاركة في بنغلاديش، وهي مسألة باتت لازمة لكل مشروعات إدارة المياه. كما ساهم المشروع في صياغة سياسة المياه الوطنية. وقد أدى مشروع الخدمات المالية الريفية في *تنزانيا* دورا بارزا في المساهمة في إصلاح السياسة الوطنية لتوفير التمويل الصغير وتنظيم التعاونيات، بينما حقق مشروع مصايد الأسماك الحرفية في *موزامبيق* بعض الآثار الملحوظة على السياسات، خاصة (i) تطبيق سياسة واستراتيجية وطنية بشأن مصايد الأسماك؛ (ii) وضع تشريعات جديدة لإضفاء الصبغة القانونية على لجان إدارة مصايد الأسماك؛ (iii) وضع سياسة وتشريع جديد لمناطق وشباك الصيد. كما حقق مشروع مساندة الأسواق الزراعية في *موزامبيق* إنجازات سياساتية مهمة، وهي: (i) مشروع تشريع بشأن تسجيل رابطات المزارعين؛ (ii) وثيقة موقفية عن تعديل سياسة الامتيازات الزراعية.

4-27 ورغم ذلك عموما، تبين الشواهد على المستوى القطري أن الصندوق لم يشترك بدور كبير في حوار السياسات. ويرتبط ذلك ارتباطا وثيقا بقصور أداء الصندوق في إدارة المعرفة والشراكات التنظيمية (انظر الأقسام السابقة). وفي *باكستان*، لا يوجد إلا القليل من الشواهد التي تدل على إقامة حوار مهم حول السياسات المتعلقة بكلًا المشروعين المشمولين في العينة. وفي إطار مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات، من المثير للدهشة عدم بذل أي محاولة للبدء في التصدي لمسألة عدم الإنصاف في توزيع الأراضي (ومشاكل علاقات المستأجرين). بالنظر إلى ما تتطوي عليه من أثر كبير على الفقر. وبالمثل، لم تُحل معظم قضايا السياسات المرتبطة بالصيانة، وكان لابد أن تسترعي مزيدا من الاهتمام. وفي مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية كذلك، هناك مجالات مهمة لحوار السياسات كان ينبغي أن تحظى بمزيد من الاهتمام، مثل: الرقابة على أسعار الفائدة للمقترضين (في التمويل الصغير)، وآثار عملية التحول الجارية حاليا في *باكستان*. وفي *تنزانيا* كذلك، رغم ما حققه مشروع الخدمات المالية الريفية من إنجازات، لا تشير أي مصادر للمعلومات من الحكومة أو الجهة المانحة إلى وجود أي أدلة على الأثر المؤسسي للصندوق على السياسة الوطنية، ولا على اضطلاع الصندوق بدور محفز/رائد في الحد من الفقر الريفي. وخلص الاستعراض المكتبي إلى أن وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية ل*تنزانيا* كانت "أداة واهية لتوصيل استراتيجية الصندوق القطرية...". ولعل هذا الاستنتاج تؤيده الضالة الواضحة في الأثر على الوكالات الحكومية والمانحين. وفي مصر، لم يتوصل الاستعراض الخارجي المستقل إلى أي أدلة توحى بأي أثر كبير لمبادرات السياسات المرتبطة بالصندوق. وإذا كان الصندوق يطمح في أن يكون وكالة رائدة في قطاع ما، فإن ذلك يتطلب ضمنا مستوى من الموارد والانخراط، وهو ما يفتقر إليه الصندوق بوضوح. وكان يمكن للصندوق أن يحقق أثرا أكبر بكثير في التعاون أثناء التنفيذ، من خلال التحاور مع الشركاء حول التغييرات المطلوبة، وتعلم الدروس المستفادة من العمل معاً. وإضافة إلى ذلك، فإن طبيعة الحوار مع المنظمات الشريكة في مصر تظل دون المستوى المطلوب بكثير، والملاحظ بوضوح غياب الصندوق فيما يتعلق بتوفير أدوات ملموسة للتدريب والممارسة. وتفيد التقارير بوقوع حالات مشابهة في غينيا، وبوليفيا، وبوركينا فاسو، وأرمينيا.

4-28 وتظل هناك إمكانية كبيرة لمساهمة الصندوق في السياسات. وفي بيرو، رغم ما حققه مشروع إدارة الموارد الطبيعية من نجاح، فإنه لم يولد حوارا حول السياسات المتعلقة بالتنمية الريفية سواء على المستوى المحلي أو المستوى القطري. على أن هذا الوضع أخذ في التغيير في ظل حملة الدعاية العنيفة لبرنامج تعزيز الإمكانات الإقليمية لمراقبة وتقييم مشروعات تخفيف وطأة الفقر في أمريكا اللاتينية والكاريبي، بما في ذلك الكتاب الجيد المعنون *المفاتيح العشرة*. وشعر بعض أصحاب المصلحة أن الصندوق يتمتع بخبرة كافية لممارسة التأثير، ولكنه لم يستخدم ذلك التأثير (أي من منطلق أعلى من مستوى مدير البرنامج القطري). وفي *أرمينيا*، ساهم كل من مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية في تغيير الخريطة المؤسسية، في ظل إنشاء المصرف التعاوني الوحيد (والجهة الرئيسية الوحيدة المسؤولة عن الإقراض في المناطق الريفية) في البلد، بالإضافة إلى مؤسسة أنيف التي تقدم القروض إلى أصحاب المشروعات الصغيرة والأعمال التجارية الاستهلاكية (في حين أن الجهات الأخرى ركزت أكثر على المشروعات المتوسطة).

الإطار 10: أثر السياسات مرهون بالتنفيذ والتطبيق المستدامين

تبين خبرة الصندوق في موزامبيق أنه من المستبعد أن يحقق تغيير السياسات أي أثر بدون الاهتمام بالتنفيذ والتطبيق. وساهم الصندوق في خمسة تغييرات متميزة في سياسة مصايد الأسماك بفضل التركيز الشديد والمتسق على إصلاح السياسات من خلال مشروع تنمية مصايد الأسماك الحرفية في نامبولا، وهذه التغييرات هي: (i) إنشاء منطقة محظورة تمتد لثلاثة أميال لتوسيع المساحة المخصصة للمصايد الحرفية؛ (ii) الحد من الرسوم/الضرائب على واردات مدخلات الصيد؛ (iii) إصدار تشريع جديد بشأن الحد الأدنى لفتحات شباك الصيد وذلك لحظر استخدام شبكات الناموس؛ (iv) وضع تشريع لتعزيز مشاركة المجتمع المحلي في إدارة موارد مصايد الأسماك؛ (v) الإعفاء من القيود المفروضة على "موسم الحظر" في مقاطعة نامبولا للسماح للفقراء بالصيد على مدار العام. على أنه باستثناء بضع حالات، افقر الكثير من التغييرات السياساتية السالفة الذكر إلى التنفيذ والتطبيق مما جعل أثرها في معظمه مجرد حبر على ورق.

ومثال ذلك، من أجل تعزيز تطبيق المنطقة المحظورة استخدام شبكات الجر فيها وفر مشروع مصايد الأسماك الحرفية لدائرة إدارة مصايد الأسماك مركباً دوريةً وموارد متكررة لمراقبة السواحل. ومع ذلك، عندما نصبت إمدادات المشروع عند إقفاله، توقفت الحكومة أيضاً عن مراقبة المنطقة المحظورة بسبب افتقارها إلى الموارد اللازمة للتشغيل والصيانة. وكانت النتائج واضحة: عدم حدوث أي تراجع في انتهاك القانون الجديد من جانب سفن الصيد الصناعية، واستمرار النزاع بينها وبين الصيادين الحرفيين. وتواصل السفن الكبيرة حرق أراضي الصيد الحرفية، وتدمر بذلك أدوات الصيد وتسبب في بعض الأحيان حوادث قاتلة أثناء وجود صغار الصيادين في البحر.

وتثير التجربة سؤالاً مهماً عن فعالية واستدامة تغيير السياسة. وتتعامل الحكومة مع منطقة الحظر ومراقبة المياه الوطنية باعتبارها مسألة بالغة الأولوية، ولكنها تفتقر إلى وسائل تطبيق نظم فعالة ومستدامة. وتخطط الحكومة حالياً لإنشاء التوابع الاصطناعية لتتبع السفن بتمويل من الاتحاد الأوروبي، ولكن مرفق الاتحاد الأوروبي ليس لديه اعتمادات لسفن المراقبة، وتترك الإدارة بالفعل أن هذا التدخل لن يكتمل. تلك هي المجالات التي يمكن فيها للصندوق أن يضطلع بدور يحقق قيمة مضافة من خلال مساعدة المشروعات الأقدم على المضي قدماً في عملية التنمية المؤسسية. ولن يكتمل أي مشروع يسعى إلى تحقيق تغيير سياساتي ما لم يساند كذلك بناء قدرة مؤسسية لتطبيق السياسات داخل السلطات المعنية.

وفي مثال آخر للإخفاق، لم يصاحب إعفاء الصيادين الفقراء من القيود المفروضة على موسم الحظر في نامبولا أي دعم لآلية قوية لاستبعاد الصيادين الأثرياء. وتسربت فوائد هذا الإعفاء منذ ذلك الحين إلى شركات الصيد الصناعية، وإلى الصيادين من خارج المقاطعة، ويسود خوف من أن يفضي ذلك إلى مزيد من الاستنزاف السريع لموارد مصايد الأسماك في المنطقة. وتمثل هذه التجربة بوضوح حُسن النوايا المصحوب بسوء العاقبة.

وتشير الأدلة السالفة الذكر إلى الأدوار الإضافية للصندوق. أولاً، هناك حاجة واضحة لمعالجة قضايا تنفيذ وتطبيق السياسات بالإضافة إلى وضع وتغيير السياسات. وثانياً، ينبغي أن يساند الصندوق مواصلة رصد واستعراض أداء السياسات الجديدة. وتتاح في العادة فرصة استعراض السياسات من خلال دورة التخطيط الحكومية التي تستغرق على الغالب خمس سنوات، وترتبط بالانتخابات العامة. ويمكن إثراء تلك العملية بشكل استراتيجي بما يحققه الصندوق من نتائج.

5- أداء المشروعات

1-5 تتضمن حافظة مشروعات الصندوق بعض المشروعات العالية الأداء، ولكن أداء الكثير من المشروعات أقل من مرضٍ. ويتضمن الجدول 7 عرضاً موجزاً لتقديرات الأداء الرئيسية التي تمخضت عنها تقييمات المشروعات. ومن حيث أهمية الأهداف المؤسسية وأولويات التنمية القطرية، تتسم المشروعات الممولة من الصندوق بأداء طيب. وقد سعت جميع المشروعات الخاضعة للتقييم إلى الحد من الفقر سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ويعتبر الحد من الفقر إحدى الأولويات،

إن لم يكن الأولوية المحورية المشتركة، في أغلبية البلدان المقترضة من الصندوق. وتعتبر الفعالية كبيرة في ثلثي الحالات، وهو ما يعنى أن ثلث المشروعات يتسم بقصور في الأداء في مقابل الأهداف الإنمائية. وأما الكفاءة فهي مُرضية (مرتفعة/كبيرة) فقط في نصف المشروعات الخاضعة للتقييم وأقل من مرضية تماما في سائر المشروعات. وتعتمد بطبيعة الحال المشروعات الممولة من الصندوق اعتمادا كبيرا على أداء المقترض لتحقيق النجاح في التنفيذ. وفي معظم مشروعات التقييم الخارجي المستقل، يحقق المقترض أداء طيبا بدرجة معقولة، على الرغم من وجود أسس واضحة للتحسين. وأما بالنسبة لتقدير أداء المؤسسات المتعاونة والصندوق معاً فهو يقل قليلا عن أداء المقترض، وهو ما يعكس في الأساس مشاكل الإشراف وتأخر العمل من جانب الصندوق لتصحيح قصور أداء المشروعات. وبينما تتسم العينة بوجود بضعة مشروعات تكشف عن تقوق في الأداء، خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن نموذج التشغيل الحالي يقصر عن رفع أداء المشروعات بشكل عام.

الجدول 7: مجمل تصنيف أداء المشروعات¹⁷⁸

حجم العينة	لا يذكر	متواضع	كبير	مرتفع	(حجم العينة: 20 مشروعا)
20	-	-	40%	60%	الأهمية: مدى اتساق المشروع مع الأولويات الإنمائية القطرية، واستراتيجية الصندوق، واحتياجات المستفيدين.
20	-	35%	55%	10%	الاستهداف: مدى استهداف المستفيدين من خلال الأنشطة الملائمة.
18	-	33%	67%	-	الفعالية: إنجاز (أو الإنجاز المتوقع) لأهداف التدخلات الإنمائية.
20	5%	50%	25%	20%	الكفاءة: تحويل المدخلات/الموارد إلى مخرجات ومحصلات بطريقة اقتصادية.
20	-	40%	35%	25%	أداء المقترض: الأداء الشامل لإدارة المشروع والقائمين بتنفيذ.
20	-	45%	45%	10%	أداء المؤسسة المتعاونة والصندوق: الأداء الشامل للصندوق والمشرفين.

المصدر: تقديرات التقييم الخارجي المستقل (النموذج 5).

2-5 وهناك تشابه كبير بين نتائج الدراسات القطرية المنفذة في إطار التقييم الخارجي المستقل ونتائج التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق الذي أجراه مكتب التقييم في عام 2003. ومن حيث أداء المشروعات (الأهمية، والفعالية، والكفاءة) تتشابه بدرجة ملحوظة النتائج الإجمالية، وكذلك من حيث الأثر على الفقر الريفي، والاستدامة. (انظر الجدول 8) ويوفر ذلك دعما لاستنتاجات التقييم الخارجي المستقل، خاصة بالنظر إلى أن التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق يبحث مجموعة فرعية مختلفة من حوافز الصندوق.¹⁷⁹ ويتناول التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق أربعة برامج قطرية، وقصبتين مواضيعيتين، وموضوعا مؤسسيا واحدا جرى تقييمها في عام 2003. وبصرف النظر عن الدراسات القطرية (20 مشروعا وعشرة بلدان)، يستفيد التقييم الخارجي المستقل أيضا من الأدلة المستمدة من الاستعراض المكتبي لاثنتين وأربعين مشروعا في واحد وعشرين بلدا.

الجدول 8: مقارنة بين نتائج التقييم الخارجي المستقل والتقرير السنوي عن نتائج عمليات الصندوق وأثرها لعام 2003

النسبة المئوية لتقدير "مرتفع" و"كبير"	عينة التقييم الخارجي المستقل	التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003	التقرير السنوي عن نتائج عمليات الصندوق وأثرها لعام 2002
الأهمية	100	90	80
الفعالية	67	70	60
الكفاءة	45	50	50
الأثر على الفقر	50	50	50
استدامة الأثر	61	50	40

المصدر: التقرير السنوي عن نتائج عمليات الصندوق وأثرها، 2003.

¹⁷⁸ طُلّت الفئة (الفئات) الشكلية. ويشمل العمود المعنون 'غير مصنفة' المشروعات التي مازالت في مراحل مبكرة من التنفيذ، حيث اعتُبر من الملائم عدم تقدير فعاليتها (بالإضافة إلى أثرها واستدامتها)، وهذه المشروعات هي مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الجنوبية الشمالية الغربية في باكستان؛ ومشروع خدمات التسويق الزراعي في تنزانيا.

¹⁷⁹ بالرغم من أن التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق، والتقييم الخارجي المستقل يتناولان مشروعات مختلفة في كل من بوركينا فاسو وغينيا.

3-5 ومن الصعب مقارنة أداء الصندوق مع المنظمات الإنمائية الأخرى بسبب تعذر الحصول على البيانات القابلة للمقارنة. ولا يوجد لدى كثير من المؤسسات المالية الدولية (مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية) والوكالات الإنمائية الأخرى بيانات تفصيلية عن القطاع الريفي. ولذلك فإن الحافظة الريفية للبنك الدولي توفر أقرب مقارنة للصندوق. وفيما يتعلق بالمشروعات المنجزة، تبين الأرقام المأخوذة من البنك الدولي أن ما متوسطه 67.5 في المائة من مشروعات القطاع الريفي حققت منجزات مرضية في الفترة من عام 1994 إلى عام 2003 مقارنة بنسبة بلغت 68.9 في المائة للحافظة ككل.¹⁸⁰ وفي السنة المالية 2002، ارتفعت النسبة في حافظة المشروعات الريفية إلى 81 في المائة من المنجزات المرضية، وهو ما يعبر عن الجهود الكبيرة المبذولة من البنك لتحسين جودة الحافظة من حيث عمليات القطاع الريفي. ويشمل تقدير منجزات البنك الدولي الملائمة، والجودة (الفعالية) والكفاءة. وبتقدير متوسط نتائج التقييم الخارجي المستقل في جميع المشروعات العشرين على أساس المعايير الثلاثة، فإننا نحصل على 'مكافئ لتقدير المنجزات' بنسبة 70.7 في المائة لتلك الفترة، وهي نسبة تقترب من تقدير البنك. وإذا اقتصرنا على المشروعات المقفلة، تنخفض النسبة في مشروعات الصندوق إلى 61 في المائة فقط. وتعتبر عينة المشروعات المقفلة صغيرة جداً، وينبغي أن تكون المقارنة في أفضل الحالات إشارية، ولكن الإشارة تتمثل في أن من العسير على الصندوق أن يكون راضياً عن مستويات أداء المشروعات حتى وإن ادعى أنه يعمل بطريقة مختلفة عن المنظمات الأخرى، مثل البنك الدولي.

ملائمة استثمارات الصندوق

4-5 هناك إجمالاً تطابق كبير بين استثمارات المشروعات وبين الأولويات الإنمائية القطرية، واستراتيجيات الصندوق، واحتياجات المستفيدين.¹⁸¹ وليس ثمة ما يثير الدهشة في ذلك بالنظر إلى أن البلدان المعنية تعبر في كثير من الأحيان عن أولوياتها الإنمائية بالخطوط العريضة، ويعلق المستفيدون في كثير من الأحيان آمالاً كبيرة على المشروع. ففي موزامبيق، على سبيل المثال، تلائم أهداف مشروع مساندة الأسواق الزراعية (لتعزيز الروابط مع الأسواق الزراعية) بوضوح استراتيجية الحكومة المتمثلة في إضفاء الطابع التجاري على الإنتاج الزراعي لصغار الملاك، والتزامها بتحرير الاقتصاد. والواقع أن الحكومة قد انسحبت من التدخل المباشر في الأسواق الزراعية، وبوتيرة أسرع من النمو في القطاع الخاص، مما أوجد فراغاً داخل نظام التسويق الذي يُنفذ فيه مشروع مساندة الأسواق الزراعية. وفي تنزانيا، أشار معظم المستجيبين في مشروع الخدمات المالية الريفية، ومشروع خدمات التسويق الزراعي، إلى أن هذين المشروعين يتسمان بأهمية كبيرة أو بالغة في حياتهم. ويتماشى ذلك تماماً مع مجمل استجابات المستفيدين (الجدول 9)، وإن كان يبدو متحيزاً بدرجة كبيرة بسبب الرغبة في الإرضاء. ولم يبدأ مشروع خدمات التسويق الزراعي إلا بعمليات ميدانية في مارس/آذار عام 2004 ولم تحضر معظم المجموعات إلا اجتماعاً أولياً مع المنظمين المتعاقدين (الوكالات الشريكة).

¹⁸⁰ يشير ذلك إلى أن النسبة المئوية للمشروعات المرضية تستند إلى العدد، وليس إلى المصروفات. ويعتبر الرقم المرجح بالصندوق أعلى في كل من حافظة المشروعات الريفية والبنك الدولي ككل.

¹⁸¹ تشير مشروعات أربعة (مشروع تنمية السكان الأصليين في بيبني، ومشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين في بوليفيا، ومشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية) إلى وجود درجة كبيرة من التطابق مع الوثائق الاستراتيجية للصندوق (الإطار الاستراتيجي، وأهمية الاستراتيجية الإقليمية، ووثيقة الفرص القطرية الاستراتيجية) على الرغم من أن ذلك راجع في بعضه إلى أن تصميم المشروع يسبق تلك الاستراتيجيات.

الجدول 9: تقدير الملائمة في نظر المستفيدين

الملائمة: من بين كل المساعدات التي تحتاجونها لتحسين حياتكم، ما أهمية هذا المشروع لكم؟ (حجم العينة: 20 مشروعا)					
حجم العينة	أخرى	ليس مهما في الواقع	مهم نوعا ما	كبير الأهمية	بالغ الأهمية
701	-	7%	25%	49%	19%
775	2%	6%	20%	37%	36%
1476	1%	7%	22%	42%	28%

المصدر: بيانات مسح المستفيدين في التقييم الخارجي المستقل (النموذج 4).

5-5 في حين أن أولويات التنمية فضفاضة في كثير من الأحيان وآمال المستفيدين كبيرة، فإن البيانات الاستراتيجية للصندوق ليست سوى دليلًا واهيا للانتقائية التشغيلية. ويلاحظ الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل (الصفحة 16) ما يلي فيما يتعلق بالإطار الاستراتيجي 2002-2006: "الإطار الفكري والسياساتي متساهل بدرجة كبيرة، حيث يشمل كل شيء تقريبا ولا يستبعد إلا القليل. ومن الصعب تصور أثره على المشروعات، ومن العسير استبعاد 'ملائم' في كل الحالات تقريباً". ويخلص نفس التقرير إلى أن الاستراتيجيات الإقليمية تؤدي وظيفة حاسمة لا تقتصر فقط على شغل جزء من الفراغ الاستراتيجي/التشغيلي الذي خلفه الإطار الاستراتيجي. ومع ذلك، لوحظت جوانب ضعف مهمة، بما في ذلك قلة الاعتراف بأفضل الممارسات والمعارف الدولية المتعلقة بالنمو والحد من الفقر الريفي على المستوى الإقليمي، بالإضافة إلى الافتقار للمؤشرات الواضحة لرصد التقدم المحرز في مقابل الأهداف الإقليمية (نفس المرجع، الصفحتان 16-17).

5-6 ولا توفر وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية المعيار الدقيق المطلوب لتحديد المشروعات. ويسلط الاستعراض المكتبي الضوء على عدد من أوجه الضعف العامة في وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية (كما يوجزها الجدول 10)، ولكن الأهم هو أن تلك الاستراتيجيات القطرية لا تحدد ولا تشكل بالقدر الكافي ذخيرة المشروعات. وفي باكستان، على سبيل المثال، يعتبر تحديد القضايا والمعوقات واتجاهات الأولويات في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية مقنعا عموما، غير أن القفز إلى برنامج الإقراض للمشروعات الثلاثة والمحدد جزئيا يبدو فجائيا وغير مترابط. ولا يوجد أي استخدام صريح لمعايير الانتقاء الاستراتيجية المعينة، ولا يتضمن أي من توصيفات المشروعات الثلاثة المحتملة فرصة لحوار السياسات أو تعزيز فرص الوصول إلى الموارد المستكشفة. وفي بيرو، تعتبر وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية غير واضحة بدرجة كبيرة، على الرغم من أن الصندوق ليس كذلك، (حيث يمثل مدير البرنامج القطري الجهة الفاعلة التي تحظى باحترام كبير في أوساط التنمية الريفية في بيرو).

الجدول 10: الاستنتاجات الأساسية للاستعراض المكتبي لوثائق الفرص الاستراتيجية القطرية

المعايير	القضايا الأساسية
الأهمية	<ul style="list-style-type: none"> لم يحصل إلا 50 في المائة من وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية على تقدير "مرض" بما يماشى مع الأولويات الوطنية واستراتيجيات الحد من الفقر، بالرغم من إعداد عدد كبير منها قبل الانتهاء من الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. يتضمن قسم كبير نسبيا من وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية وصفا كافيا للدور الإنمائي للصندوق في البلد (بينما صنفت وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية المتأخرة بتقدير أقل في هذا الشأن).
الفعالية	<ul style="list-style-type: none"> وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية أقل جودة من حيث تحليل القضايا المرتبطة بالتسيير والمؤسسات. شهدت وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية تحسنا في هذا المضمار وإن كانت تتسم بقلة الوضوح والاتساق فيما يتعلق بالأهداف والمؤشرات.
الكفاءة	<ul style="list-style-type: none"> انخفاض مستوى كفاءة وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية من حيث الأسس المنطقية للابتكار وتوسيع نطاق الابتكار، أو استقطاب الدعم وتحفيز الآخرين. يصنف 80 في المائة من وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية بدرجة "مرض" من حيث ترتيبات الرصد والتقييم على مستوى البرامج والاستراتيجيات.

المصدر: الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل (الصفحات 18-21)؛ عينة من 21 وثيقة من وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية.

5-7 أسفر تدني المعايير الاستراتيجية وعمليات التحديد في بعض الأحيان عن اتخاذ الصندوق لقرارات استثمارية محل تساؤل. ويعتبر تقدير التقييم الخارجي المستقل لمعيار الأهمية مقياساً لتقدير 'الملاءمة' للأولويات الإنمائية الوطنية، واستراتيجية الصندوق، واحتياجات المستفيدين. ولا يشمل ذلك تقدير ما إن كان استثمار المشروع يمثل أفضل استخدام ممكن للموارد (وقت صياغة المشروع). وهناك تحفظات قوية على ما إن كان قرار الاستثمار صحيحاً في رُبع المشروعات الخاضعة للمسح (انظر الإطار 11).¹⁸² وتتنوع أسباب ذلك لتشمل: (i) باكستان: الشواغل القوية بشأن عدم ملاءمة المشروعات تقريباً لأهداف الصندوق؛ (ii) تنزانيا: التضارب بين النهج التقليدي للمشروعات في الصندوق وبين النهج القطاعي للجهات المانحة؛ (iii) مصر: الدعم الأحادي الجانب المقدم من الصندوق للحكومة يقوض موقفه في التماس جدول أعمال مستصوب للتنمية.

الإطار 11: التحفظات على قرارات الصندوق بشأن الاستثمار

في باكستان، يقيّم المستفيدون ملاءمة مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات لحياتهم بدرجة "مرتفع"، وإن كان المشروع لا يزيد إلا قليلاً على تقدير "متواضع" من جوانب أخرى. ويرجع ذلك إلى الشواغل بشأن ملاءمته لهدف الصندوق الرامي إلى تخفيف وطأة الفقر الريفي، وتتمثل تلك الشواغل فيما يلي:

- لا يستهدف المشروع أشد المناطق فقراً في المقاطعة؛
- يحقق المشروع معدل عائد ضعيف في دعم النمو الاقتصادي؛
- اختلال أثر الإنصاف في الحصول على المياه بسبب نمط ملكية الأراضي؛
- عدم محاولة المشروع التصدي للأسباب الكامنة وراء الفقر (الخلل في نمط ملكية الأراضي).

وهناك أيضاً تحفظات على تصنيف مشروع الخدمات الزراعية، بما في ذلك ملاءمته لمجموعة الزراعة والثروة الحيوانية المستهدفة عندما لا تسهم تلك الممارسات إلا في 20 في المائة من الدخل الزراعي.

وفي مصر، يوجد، من الناحية الأخرى، تطابق واضح بين ما تريد الحكومة تحقيقه وما يمكن للصندوق أن يساهم به: المساعدة على استصلاح أراض جديدة والاستقرار فيها وإيجاد سبل عيش ملائمة لمن نزعت ملكيتهم أو العاطلين عن العمل. ومن ناحية أخرى، يدور جدل حول تنمية المناطق الصحراوية المستصلحة، ولا يمثل اشتراك الصندوق في الزراعة بالضرورة الأولوية العليا لكثير من المستفيدين (حيث الافتقار حتى إلى البنى والخدمات الأساسية). والواقع أن ثمة بعض الجدل حول ما إن كان الصندوق يعمل مع أشد السكان فقراً في مصر ككل، بالنظر إلى أن المزارعين في صعيد مصر أشد معاناة من الفقر، وهناك عدد متزايد من الوكالات التي بدأت توجه اهتمامها إلى تلك المنطقة.¹⁸³ وإضافة إلى ذلك، لا تُعد وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي شريكاً طبيعياً في التخطيط والتدخل التشاركي من القاعدة إلى القمة، إضافة إلى الجوانب الأكثر ابتكارية في التنمية المجتمعية والتمايز بين الجنسين. وتتمثل أحد آفاق التقدم في افتتاح الوزارة على الأعمال المبتكرة للمنظمات غير الحكومية، مثل تعاونية الإغاثة في كل مكان (CARE) التي اعترف البنك الدولي بجهودها البحثية في زراعة المحاصيل النقدية لصالح صغار المزارعين في صعيد مصر من خلال منحة مقدمة لها.

¹⁸² من الصعب تقديم أرقام دقيقة حيث تتعلق التحفظات بمشروعات فردية، فضلاً عن نهج قطرية أعم. ويستند تقدير 'الربع الواحد' إلى خمسة على الأقل من المشروعات العشرين (25 في المائة) أو ثلاثة من عشرة بلدان (30 في المائة).

¹⁸³ فيما يتعلق ببرنامج مصر ككل، يلاحظ تقييم البرنامج القطري (2004، الصفحة 5) أيضاً أنه أقل ملاءمة لأشد السكان فقراً.

على سبيل الإيجاز:

- تتطابق استثمارات الصندوق عموماً مع الأولويات الوطنية، واستراتيجيات الصندوق، واحتياجات المستفيدين.
- لا يوفر الإطار الاستراتيجي للصندوق، وبدرجة أقل، الاستراتيجيات الإقليمية والقطرية، المعايير اللازمة للانتقاء. وإضافة إلى ذلك، لا يوجد إلا القليل من العمل القطاعي لتوفير مبررات قوية لعدم العمل (أي عندما لا يوجد أي أساس واضح لرفض مشروع ما).
- لا يواجه مدراء الحوافظ القطرية أي تحديات حقيقية ناجمة عن المجالات التقنية والشاملة لعدة قطاعات أثناء عملية التحديد، وذلك مثلاً من خلال عملية مذكورة المفاهيم.

استهداف فقراء الريف

5-8 بموجب اتفاقية إنشاء الصندوق، هناك متطلبات واضحة من الصندوق بالعمل مع فقراء الريف وذلك من أجل: "إدخال نظام لإنتاج الأغذية أو توسيع هذه النظم أو تحسينها ولتعزيز السياسات والمؤسسات المتصلة بذلك" (المادة 2)؛ و"زيادة إنتاج الأغذية وتحسين مستوى التغذية لدى أفقر مجموعات السكان" (المادة 7). ويعني ذلك للكثيرين العمل مع "أشد الفقراء فقراً".

5-9 كما يرتبط الاستهداف الفعال ارتباطاً قوياً بتحسين أداء المشروعات.¹⁸⁴ ومن الناحية النظرية على الأقل، يصنف تقرير الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل الاستهداف بأنه مُرضٍ في معظمه (83 في المائة). كما يلاحظ التقرير (الفقرة 3-58) أن "أفضل صياغة للمشروعات توفر معايير محددة بحسب المناطق والمجموعات الاجتماعية، وهي معايير يمكن للمقترض وإدارة المشروع تطبيقها مباشرة. وأخفقت الحالات الأقل من مُرضية بدرجات متفاوتة في أن تبيين سبب اختيار منطقة المشروع؛ وتقديم تعريفات غير تشغيلية ('الفقراء') أو أخفقت في ملاحظة وجود مجموعات أساسية (مثل عمال السخرة)". وأحد الأمثلة التي تسوقها الدراسات القطرية هو مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق (بنغلاديش)، حيث يتعذر متابعة المناقشة حول المجموعات المستهدفة في وثائق التصميم، وهي تشير إلى جميع فئات الأشخاص الذين يتراوحون من النساء المدمات إلى الصيادين، والمزارع التي تتراوح بين متوسطة وكبيرة. وهناك أيضاً أمثلة أدى فيها الإخفاق في فهم الأسباب الكامنة وراء الفقر إلى تقويض الأثر الشامل للاستثمار. ففي باكستان، (تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات)، أخفق المشروع في مراعاة القضايا الأساسية لملكية الأراضي. وكان من المرجح أن تصل النوايا الأصلية للدعم الانتقائي المقدم للفروع والروافد إلى نفس النتيجة الانتكاسية التي وصلت إليها ملكية الأراضي. وفي غينيا، يحدد مشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات أشد السكان فقراً بأنهم السكان الذين يزرعون أقل من 3 هكتارات، بدون الإشارة إلى خصائص الأرض أو حقوق الوصول (حقوق الملكية أو حقوق الانتفاع)، وإن كانت تلك الخصائص تتسم بأهمية بالغة في تحديد الفائدة التي يمكن تحقيقها من زراعة قطعة أرض معينة. وإضافة إلى ذلك، لم يركز المشروع عملياً على أشد السكان فقراً الذين يزرعون أساساً سفوح التلال وذلك بسبب تركيزه على تنمية الأراضي المنخفضة.

5-10 ولا تفضي تصميمات المشروعات لصالح الفقراء في جميع الأوقات إلى نجاح فعلي على أرض الواقع. وتشير النتائج التي خلصت إليها الدراسات القطرية إلى شواغل بشأن الاستهداف: يقدر 65 في المائة من العينة بدرجة مرتفع/كبير من حيث الاستهداف العام في المناطق الفقيرة والمجموعات الوظيفية الفقيرة (صغار الملاك، والصيادين الحرفيين)، و40 في المائة

¹⁸⁴ في دراسة استعراضية للاستهداف قام بإجرائها د. كودي، و م. غروش، و ي. هودينوت (2003) تبين أن الاستهداف لا يحقق الأثر المتوخى: توفر البرنامج الوسيط عموماً موارد للفقراء أكثر بمقدار الربع من المخصصات العشوائية. وقدمت البرامج العشرة الأفضل انتشاراً فوائد للفقراء تزيد على حصة الفرد بمقدار يتراوح بين ضعفين وأربعة أضعاف. وكانت المخصصات التدرجية ممكنة في جميع البيئات القطرية، وفي البلدان المختلفة بشكل واضح من حيث مستويات الدخل، وفي معظم أنواع البرامج (البنك الدولي، مذكرات عن شبكات الأمان الاجتماعي للمبتدئين، العدد 10، 2003).

بدرجة مرتفع/كبير من حيث استهداف السكان الأشد فقرا داخل تلك المناطق والمجموعات. ويوحى ذلك بوجود مشاكل في الاستهداف أثناء التنفيذ.¹⁸⁵

الجدول 12: تقدير الاستهداف¹⁸⁶

حجم العينة	النسبة المئوية لدرجة غير مرض	النسبة المئوية لدرجة مرض	(حجم العينة: 42 مشروعا)
42	17	83	الاستهداف الشامل (التصميم)
20	35	65	الاستهداف الشامل (التنفيذ)
42	19	81	النساء (التصميم)
19	42	58	النساء (التنفيذ)
20	60	40	السكان الأشد فقرا (التصميم)

المصدر: الاستعراض المكتبي للتقييم الخارجي المستقل وتصنيفات النموذج 5.

5-11 وفي بنغلاديش، يمول مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق تمويلا مشتركا بين الصندوق ومصرف التنمية الآسيوي. وتختلف وثائق التصميم الموجودة لدى الصندوق عن وثائق التصميم التي لدى مصرف التنمية الآسيوي، ولكن ليس ثمة أي دليل على أن صيغة الاستهداف الموجودة لدى الصندوق، بتشديدها على الأشخاص الأكثر ضعفا والفقراء المدقعين، قد أثرت بأي حال من الأحوال على طريقة تنفيذ المشروع من خلال الإدارة الهندسية الحكومية المحلية أو الإشراف عليه من خلال مصرف التنمية الآسيوي. وفي غينيا، قد يكون الاستثمار الرئيسي في إعادة إعمار وصلة تيليميل-سامانكو-سانغرايدي (في إطار مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات) مهما، ولكن أولويته لا تتمثل في توصيل القرى الصغيرة والمناطق الإنتاجية بالشريان الرئيسي. وفي إطار كل من مشروع مساندة صغار المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى، ومشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات في غينيا، يعتبر الاستثمار في مناطق الأراضي المنخفضة استراتيجية لن يستفيد منها السكان الأشد فقرا. وفي باكستان، لا تعتبر المنطقة المختارة لمشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات بأي حال من الأحوال أشد الأجزاء فقرا في بالوشستان (وكانت خطط استهداف أشد المجموعات ضعفا على طول المجاري المائية خططا غير عملية). وما زالت هناك أمثلة أخرى:

- مشروع تنمية تربية الأحياء المائية (بنغلاديش): أعيد تعريف عنصر تربية الأحياء المائية في البرك أثناء استعراض منتصف المدة، ويركز العنصر الجديد حاليا وبشكل أساسي على البرك الكبرى. وتمتلك الأسر الميسورة الحال عموما تلك البرك، وبذلك تضيع الفرصة على الأسر الأكثر فقرا التي لا تمتلك سوى البرك الصغيرة (دوبا/باجار).
- مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية ومشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة (بوركينافاسو): في كلا المشروعين، أفضى العمل الناتج إلى أثر على السكان الموسرين، وهو ما يتضح من عمليات تصنيف الرفاه والأشخاص الخاضعين للمسح.
- مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية ومشروع الخدمات الزراعية (أرمينيا): يتزايد التشديد من إدارة المشروع على ضرورة التركيز على الفقراء من أصحاب المشروعات/الأنشطة الإنتاجية في إطار مشروع الخدمات الزراعية (مشروع المتابعة). وتبين مسح المستفيدين أن 69 في المائة ممن وُجهت إليهم الأسئلة قد أفادوا

¹⁸⁵ في دراسة استعراضية أجريت مؤخرا للاستهداف في 122 برنامجا (مشروعا) في 48 بلدا، خلص د. كودي وآخرون (2003: 64-65) إلى أن "جودة التنفيذ تتسم بأهمية بالغة في تحقيق نتائج الاستهداف".

¹⁸⁶ تمثل النسبة المئوية لدرجة مرض والنسبة المئوية لدرجة غير مرض التقدير الإجمالي لدرجة مرتفع/كبير، ومتواضع/لا يذكر على التوالي.

بأن أغلبية المستفيدين من مشروع الخدمات الزراعية كانوا من الأثرياء أو الأكثر ثراءً، مقارنة بنسبة 49 في المائة في مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية.

- مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا ومشروع التنمية الريفية في غرب النوبارية (مصر): الغرض من هذين المشروعين هو استهداف المزارعين المعدمين والخريجين العاطلين عن العمل، ولكن ثمة بعض القلق بشأن ما إن كان الصندوق يستهدف أشد الفقراء في مصر من خلال الحافطة بأسرها، بالنظر إلى أن المزارعين في مصر العليا (في الجنوب) يعتبرون أشد فقرا.

5-12 آليات التنفيذ غير كافية في كثير من الأحيان للحيلولة دون اقتناص الفوائد. في كثير من الحالات، من غير الملائم (أو حتى المستصوب) استهداف مجموعات محددة رغم أن الاستهداف يمكن أن يظل مسألة جديرة بالناقش. وعلى سبيل المثال، في مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية (باكستان)، من المثير للدهشة أن تقرير التقدير وبرنامج تطوير أسلوب العمل لا يوفران إلا القليل من قواعد الاستهداف الصريحة. وفي ظل عدم وجود إجراءات انتقاء أكثر صرامة، يوجد حافز للمنظمات غير الحكومية لخفض التكاليف من خلال اختيار أهداف أكثر 'إنتاجية' (وأقل فقرا)، بالإضافة إلى عدم وجود أي إجراء لتتبع المساعدات المقدمة إلى المجتمعات المحلية ومن ثم المساعدة على كفاءة التوزيع المنصف. وتتطوي الدروس المستفادة من التنفيذ على ثلاثة جوانب:

- توفير إرشادات وإجراءات صريحة بشأن الاستهداف للشركاء المنفذين؛
- تصميم وتنفيذ آليات للحيلولة دون الاقتناص من جانب المجموعات الأكثر ثراءً؛
- تتبع ورصد المساعدات المقدمة وإحاطة الإدارة بها لمراعاتها فيما تتخذه من قرارات.

5-13 ولا يمثل أفقر الفقراء في كل الأوقات الأهداف المقصودة التي تركز عليها استثمارات الصندوق. وتبرهن المشروعات المنفذة في تنزانيا وأرمينيا وبنغلاديش على التركيز المتعمد على الفقراء الأكثر 'إنتاجية' أو الأشخاص الذين يمثلون فرصة أفضل للاستثمار (أصحاب المشروعات الصغيرة، وملاك برك الأسماك الكبيرة، إلخ). ويستند ذلك في بعض الأحيان إلى مبررات. ففي بيرو، لا يعمل مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريديور مع أشد السكان فقرا في المنطقة. وهناك نسب من "الفقراء المدقعين" و"شديدي الفقر" في المقاطعات الخمس عشرة المشمولة في المشروع، هي 6 في المائة و37 في المائة على التوالي مقارنة بنسبة 27 في المائة و 50 في المائة على مستوى القسم إجمالاً.¹⁸⁷ ويرمى المشروع إلى تدعيم الروابط التجارية بين السكان في "الممر"، ولا يستهدف المشروع المجتمعات المحلية التي لا يتاح لها إلا القليل من فرص الوصول إلى العلاقات التجارية، وذلك مثلاً بسبب الافتقار إلى الطرق الموثوقة أو بسبب بعد المسافات. ويعني ذلك أنه بينما يُحرم الحزام الخارجي الذي يضم المجتمعات المحلية المعزولة (حيث يستشري على وجه الخصوص الفقر الشديد)، فإن دخول هؤلاء في المشروع من شأنه أن يقوض مفهوم "الربط" في المشروع (كما أنه ضروري لتقليل التكاليف الإدارية).

5-14 ولا يواجه الصندوق بمفرده صعوبات الاستهداف. فقد أبرز تقرير عن الحافطة الريفية للبنك الدولي أيضاً ضعف الاستهداف في حافطة مشروعات القطاع الريفي، خاصة في أشد البلدان فقرا أو في أشد المناطق فقرا داخل البلدان.¹⁸⁸ على أن برنامج البنك الدولي لمساعدة فقراء الريف يتجاوز حدود الحافطة الريفية، ويشمل العمل القطاعي، وحوار السياسات،

¹⁸⁷ في بيرو، تقسم مقاطعات إلى محافظات التي تقسم بدورها إلى أقسام.

¹⁸⁸ نحو تسليط الضوء على الفقر الريفي: استعراض لتجربة البنك الدولي، من إعداد إدارة تقييم العمليات، البنك الدولي، 2002.

والإقراض الذي يؤثر تأثيراً غير مباشر على سكان الريف. وأما قدرة الصندوق على التأثير فلا تتجاوز كثيراً برنامجه الإقراضي. وقد يختل موقف الصندوق 'المتخصص' داخل القطاع الريفي بسبب رداءة تصميم المشروعات، جنباً إلى جنب مع تدني آليات التنفيذ والتحول الاستراتيجي من التركيز الواضح على الأشخاص الأشد فقراً إلى طائفة أوسع من مجموعات فقراء الريف.

فعالية التنفيذ

5-15 من المتوقع أن يحقق ثلثا المشروعات الممولة من الصندوق أهدافها الإنمائية، ولكن ثلث المشروعات مازال متخلفاً عن بلوغ أهدافه. وإجمالاً، يقدر 67 في المائة من المشروعات بأنه على درجة مرتفعة أو كبيرة من الفعالية. ويتمشى ذلك مع التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003 حيث تبلغ النتيجة المماثلة 70 في المائة. وإذا كانت الفعالية تعني بمعناها الضيق المقياس الذي يقاس به نجاح المشروع في تحقيق أهدافه (أي "إلى أي مدى نجح الصندوق في تحقيق ما شرع في تحقيقه؟") فمن المحتمل حينئذ أن يكون الرقم أعلى من ذلك. على أن ذلك يعني مقارنة المشروعات استناداً إلى أسس مختلفة، حيث يبدو أن بعض المشروعات تحقق درجات أفضل لا شيء إلا لأن أهدافها أيسر تحقيقاً.

5-16 وتتأثر الفعالية بجودة التصميم الأولي للمشروع. وأثناء مرحلة استهلال المشروع، من المعقول توقع بعض التغييرات في التصميم وترتيبات التنفيذ على الرغم من أن التصميم الأفضل لا يفرضي إلى تحسين الفعالية (انظر الإطار 12). ويمكن أن تسفر إعادة الصياغة في بعض الأحيان عن نتيجة إيجابية بدرجة كبيرة. ففي بيرو، أعيدت صياغة أهداف مشروع إدارة الموارد الطبيعية التي كانت إدارة المشروع قد شرعت فيها بعد عام من تشغيل المشروع. ويقال إن ذلك كان ضرورياً للتوفيق بين الأهداف الشاملة للمشروع وبين إتاحة الفرصة للمجتمعات المحلية لأخذ زمام المبادرة الكاملة لتأكيد أولوياتها الخاصة.

الإطار 12: القضايا المرتبطة بتصميم المشروعات تمس التنفيذ الفعال.

يمثل التصميم عنصراً أساسياً لنوعية المعونة، وتتطوي نوعية المعونة على أثر هائل على فعاليتها.¹⁸⁹ ويسلط الاستعراض المكتبي (الفقرات من 3-58 إلى 3-88) الضوء على بعض المجالات الأساسية التي يحتاج فيها تصميم مشروعات الصندوق إلى التحسين. ويمكن أن نوجز تلك المجالات على النحو التالي:

- 60 في المائة للتعريف غير المرضي، ووضوح أهداف ونواتج المؤشرات وإمكانية تطبيقها عملياً؛
- 57 في المائة للشرح غير المرضي للنظم والمسؤوليات المتعلقة بالرصد؛
- 45 في المائة للتقدير غير المرضي للمخاطر المهمة، والافتراضات، وتدابير التخفيف؛
- 43 في المائة للتحليل غير المرضي للتشكيلات والاتجاهات المؤسسية؛
- 40 في المائة للأدلة غير المرضية على اشتراك المستفيدين بدور مباشر في تصميم المشروع.

وتبرز وثائق العمل القطرية أمثلة أثر فيها ضعف تصميم المشروعات على التنفيذ:

- مشروع الخدمات المالية الريفية (تنزانيا) يتسم بتصميمه المربك والمفرط في طابعه الوصفي، وكان ينبغي توضيح معظم المخاطر السبع والعشرين المحددة في الإطار المنطقي واستيعابها أثناء الصياغة ومفاوضات القرض. وإذا لم يكن من الممكن تحديد أي تدابير للتخفيف من المخاطر أثناء التصميم بالنظر إلى أن المشروع كان يلتزم نهجاً جديداً وغير مجرب

¹⁸⁹ كما يبرهن على ذلك عملياً W. Wane (2004)، نوعية المعونة الخارجية: الانتقائية القطرية أم حوافز المانحين؟، وثيقة عمل بحوث السياسات، البنك الدولي، 3325، يونيو/حزيران 2004.

بدرجة كبيرة، ربما كان من الأفضل وصف هذا العنصر صراحة بأنه مبادرة رائدة.

- مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركين فاسو): كان منطق المشروع ضعيفا، ولا تُعد من قبيل الهدف الإنمائي فكرة قيام المجتمع المحلي بتحديد أولوياته بنفسه ولا طرق العمل في حد ذاتها. كما افترق المشروع إلى أي تقدير للأثر البيئي (الناجم عن إنشاء الطرق) ووجود خطر كبير ناجم عن تطوير الأراضي المنخفضة في الوادي (مع عدم وجود إليات ضعيفة للحد من المخاطر التي باتت واضحة).
- مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية (باكستان): كان منطق التدخل جديرا بمزيد من الاهتمام، بما في ذلك تحقيق 80 في المائة من الدخل من خلال المصادر غير الزراعية، ومشاكل وصول الخدمات العامة إلى الفقراء، وتجاهل وثائق تقدير المشروع لعواقب التحول البعيد المدى في باكستان.

5-17 تمثل مشاكل التنفيذ سببا رئيسيا وراء تردى فعالية المشروعات. من بين المشروعات الستة عشر المشمولة في العينة والجاري تنفيذها أو التي أُجزت، عانى نصف تلك المشروعات من مشاكل كبيرة في التنفيذ (لا تشمل مشروع بوليفيا اللذين توقفا لأسباب قاهرة). وعانت ثلاثة مشروعات (اثنان منها في غينيا، ومشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية في بوركين فاسو) جوانب ضعف رئيسية متعاضدة، فقد كان حجم منطقة العمل، والسكان المستهدفين، وعدد المكونات، كبيرا جدا؛ وكان اختيار فريق إدارة المشروع غير موفق. وفي مصر، اعتُبر مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا مشروعا فاشلا بسبب ضعف الإدارة وسوء تعيين الموظفين، والافتقار إلى البنية الأساسية اللازمة للمشروع، وبطء إجراءات التعاقد، وصعوبات استصلاح الأراضي، وما إلى ذلك. وأعيد تصميم المشروع عقب استعراض منتصف المدة، مما أدى إلى تحسنه بشكل ملموس. وفي بوليفيا، تعرض كل من مشروع تنمية السكان الأصليين في بيبي، ومشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين لمشاكل مؤسسية كبيرة، وأعيد تصميمهما من خلال بعثات لإعادة التوجيه. وفي باكستان، أُجريت عملية كبيرة لإعادة تصميم مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات أثناء استعراض منتصف المدة. وفي موزامبيق، أُلغيت العناصر غير الممكنة عمليا في مرحلة استعراض منتصف المدة وأضيفت عناصر جديدة أكثر بساطة.

5-18 وتخرج بعض صعوبات التنفيذ عن زمام سيطرة الصندوق. فقد تطلب مشروعان (مشروع إدارة الموارد الطبيعية في بيرو، ومشروع الخدمات المالية الريفية في تنزانيا) تعديلا نتيجة غياب التمويل المشترك من الميزانية، وواجه المشروعان المرتبطان بقروض مصرف التنمية الآسيوي (مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق في بنغلاديش، ومشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات في باكستان) صعوبات ناجمة عن ترتيبات التصميم والتنفيذ على السواء، وتجاوزت تلك الصعوبات بدرجة كبيرة نطاق سيطرة الصندوق. وتطلب مشروعا التسويق الكبيران تعديلات في مرحلتهما المبكرة. فقد تطلب مشروع مساندة الأسواق الزراعية (موزامبيق) تعديل تصميم العناصر، بينما ارتكبت أخطاء كبيرة في مشروع خدمات التسويق الزراعي (تنزانيا) أثناء تحضير ميزانية البنية الأساسية (غير المرتبطة بالصندوق)، فضلا عن الالتزام بموارد كبيرة لنهج يقوم على تنظيم المجموعات الصغيرة، والذي اعتبره تقرير التقدير محفوفا بمخاطر كبيرة.

5-19 قد يُعاد تصميم المشروعات عند استعراض منتصف المدة، وعلى ما يبدو فإن ذلك أكثر فعالية في تعديل مسار المشروعات رديئة الأداء من الزيارات الإشرافية الدورية. وتعرضت سبعة من مشروعات العينة المؤلفة من 20 مشروعا (35 في المائة) لتأخير شديد حتى أُجريت تعديلات رئيسية عقب استعراضات منتصف المدة الخاصة بكل منها.¹⁹⁰ وبينما يتوقع

¹⁹⁰ هذه المشروعات هي: مشروع التنمية الزراعية (بنغلاديش)؛ ومشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركين فاسو)؛ ومشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا (مصر)؛ ومشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات (غينيا)؛ ومشروع مساندة صغار المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى (غينيا)؛ ومشروع مصائد الأسماك الحرفية (موزامبيق)؛ ومشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان).

إجراء بعض التغييرات في التصميم في مراحل التنفيذ الأولى، لا تعالج تلك التغييرات في كثير من الحالات إلا بعد مضي سنوات. ويفخر الصندوق بما يتمتع به من مرونة، ولكن الاستعداد للمرونة غير ذي أهمية كبيرة ما لم يبادر إلى بلورة تلك المرونة إلى واقع ملموس. والدليل على ذلك عدم اتخاذ أي مبادرات من ذلك القبيل في المشروعات الفاشلة سواء من جانب المقترض أو الصندوق أو جهة الإشراف حتى يعاد تصميم المشروع في منتصف المدة وتتخذ الإجراءات بعد ذلك. الكفاءة وترتيبات الإدارة

الكفاءة وترتيبات الإدارة

5-20 لا يتماشى التحليل والتخطيط الاقتصادي في الصندوق مع طبيعة الاستثمارات المتغيرة. ويبرز تقرير الاستعراض المكتبي الشواغل بشأن جودة التحليل الاقتصادي، والحاجة إلى استخدام مؤشرات للكفاءة تتسم بمزيد من الابتكار والفائدة، فضلا عن إضافة سمات التصميم العملي لزيادة العائد وتحقيق فعالية التكاليف. ويوضح مثال من باكستان بجلاء تلك الشواغل. وكان مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات غير اقتصادي عندما أدرج مشروع تنمية المنطقة البعلية الممول من مصرف التنمية الآسيوي في التحليل. وما كان يمكن تبرير المشروع اقتصاديا إلا استنادا إلى حجج 'التكاليف الغارقة'، وهو ما لم يتناوله التقرير بأي حال من الأحوال. ولم يتم إجراء أي تحليل لمعدل العائد الاقتصادي عند إنجاز المشروع (على الرغم من أن مصرف التنمية الآسيوي أعلن أنه سيسعى إلى إجراء تحليل)، ومن المحتمل أن يكون معدل العائد الاقتصادي النهائي منخفضا للأسباب التالية: (i) استغرقت الاستثمارات مدة أطول بنحو ثلاث سنوات في ظل تخفيض تناسبي أكثر تواضعا في مجموع التكاليف وما أعقبه من تأخر الفوائد؛ (ii) لم تكد مساحة المجاري المائية تبلغ نصف المساحة المزمعة؛ (iii) كانت الزيادات في الدخل الزراعي المحددة في دراسة الأثر بنسبة 70 في المائة أقل من التقديرات المتفائلة التي بلغت 200 في المائة في تقرير التقدير؛ (iv) قد تكون زيادة كثافة زراعة المحاصيل المحددة في دراسة الأثر أعلى قليلا من الزيادة المفترضة في التقدير، ولكنها ليست كافية لتتفوق على التحولات السلبية الأخرى.

5-21 ومن شأن الانتظار الطويل لإجراءات إعادة التوجيه عند منتصف المدة أن يقوض الإدارة الفعالة للمشروع خلال الفترة الفاصلة ويقلل كفاءتها. ولم يصنف إلا 45 في المائة من مشروعات العينة بأنه على مستوى مرتفع أو كبير من الكفاءة، بينما كان أداء نصف المشروعات متواضعا. وتشبه تلك النتائج ما جاء في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2000 الذي قدر 50 في المائة من المشروعات بدرجة مرتفع/كبير. وأما التخطيط الاقتصادي فهو متردد، وتتفاوت كفاءة استثمارات الصندوق تفاوتًا كبيرًا. وتشير التقديرات إلى أن تكلفة كل مستفيد تتراوح بين 23 دولارا و717 دولارا للشخص، بينما تتراوح التكلفة في نصف مشروعات العينة بين 100 دولار و400 للشخص، وهي تقل بمقدار الربع عن 100 دولار وتزيد بمقدار الربع على 400 دولار.

الجدول 13: تقديرات التكاليف لكل مستفيد

التواتر	تكاليف كل مستفيد
5	تكلفة تصل إلى 100 دولار
2	200-101 دولار
5	300-201 دولار
3	400-301 دولار
5	أكثر من 401 دولار
20	المجموع
%100	

المصدر: بيانات نظام إدارة حافظة المشروعات، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

أداء المقترض

5-22 توجد أمثلة طيبة لإدارة المشروعات، وكان استخدام المنافسة المفتوحة عاملاً مهماً. ويؤيد ذلك ما أجرى من دراسات عن بيرو وتنزانيا وموزامبيق (برنامج مساندة الأسواق الزراعية) حيث تم التعاقد مع أفرقة الإدارة من خلال المنافسة المفتوحة. ويتجسد اختيار المدراء وموظفي المشروع الأكفاء في تحسين اتخاذ القرارات، فضلاً عن الأداء الفعلي. وفي بيرو، يصنّف أداء المقترض بدرجة مرتفعة في كلا المشروعين المشمولين في العينة (مشروع إدارة الموارد الطبيعية، ومشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور). وتتميز إدارة المشروع بصغر حجمها. ولا يتعدى مجموع موظفي مشروع إدارة الموارد الطبيعية 22 موظفاً تم تعيينهم جميعاً بعد منافسة وطنية. ويغطي الموظفون معاً منطقة مستهدفة تشمل 360 من مجموع 560 مجتمعاً محلياً. ويوجد لدى كل مكتب محلي سيارة واحدة، ويستخدم موظفو الرصد والتقييم وسائل المواصلات العامة، ويوجد لدى بعض المنشطين المجتمعيين دراجات نارية، وأما سائر الموظفين فيستخدمون الحافلات أو يسيرون على الأقدام. ويبلغ عدد الموظفين الفنيين في مشروع تنمية منطقة بونو كوسكو كوريدور 14 موظفاً تم تعيينهم من خلال المنافسات الوطنية. وتشمل وحدات إدارة المشروعات الأخرى المشهود لها بحسن الأداء: تنزانيا (مشروع الخدمات المالية الريفية، ومشروع خدمات التسويق الزراعي)؛ وأرمينيا (مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية)؛ وموزامبيق (مشروع مصائد الأسماك الحرفية، ومشروع مساندة الأسواق الزراعية)؛ وبوركينا فاسو (مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة)؛ وبنغلاديش (مشروع تنمية قطاع الموارد المائية على النطاق الضيق).

5-23 ولكن إدارة المشروعات في كثير من الحالات أقل من مرضية. وفي 8 مشروعات من بين 20 مشروعاً (40 في المائة)، يصنّف أداء المقترض بدرجة متواضع، بالإضافة إلى أن خمسة مشروعات في العينة تعتبر جديدة تماماً، ولم يمر وقت طويل لحدوث مشاكل إدارية. وأشار الاستعراض المكتبي (الفقرات من 3-83 إلى 3-85) كذلك إلى الشواغل المتعلقة بإدارة المشروع، وهي تحليل القدرة الحالية والالتزام بين المنفذين المعنيين. وتمخضت الدراسات القطرية عن مسألتين رئيسيتين، هما: (i) السماح بحدوث مشاكل إدارية كبيرة في المقام الأول؛ (ii) وفي حالة حدوث مشاكل إدارية أقل حدة، فإنها تستمر دون بذل أي محاولة لحسمها وتظل قائمة لعدد من السنوات.

5-24 وظهرت مشاكل إدارية كبيرة في أربعة مشروعات (20 في المائة). وهذه المشروعات هي مشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات ومشروع مساندة صغار المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى (في غينيا)، بالإضافة إلى مشروع تنمية السكان الأصليين في بيني، ومشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين (في بوليفيا). وفي غينيا، تطلبت إدارة مشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات تكاليف باهظة، حيث بلغ عدد موظفي المشروع 82 شخصاً في مرحلة واحدة، بالإضافة إلى تكاليف وحدة المشروع التي تمثل 26 في المائة من مجموع تكاليف المشروع، وتكلفة الدراسات والاستشارات التي تمثل نسبة أخرى بلغت 22 في المائة (زهاء 50 في المائة إجمالاً). وفي مشروع مساندة صغار المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى، بلغ عدد موظفي المشروع في عام 2002 96 موظفاً تقنياً و32 عاملاً ميدانياً، ومع ذلك تعمل وحدة المشروع كوحدة للتعاقد من الباطن وليس بوصفها وكالة منفذة. وتعتبر تكاليف الشؤون الإدارية والإدارة مرتفعة بدرجة كبيرة حيث بلغت نحو 85 في المائة من مجموع التكاليف. وعانى مشروع تنمية السكان الأصليين في بيني ومشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين في بوليفيا مشاكل مؤسسية كبيرة، على نطاق واسع فيما يتعلق بإعادة التنظيم الحكومي، والعلاقات الشخصية وتدني القدرات. وتفاقمت المشاكل جزئياً بسبب الحالة السياسية الوطنية في بوليفيا. وتحسنت الإدارة منذ إعادة التوجيه.

5-25 وأظهرت خمسة مشروعات أخرى (25 في المائة) مجموعة من المشاكل التي ظلت مستشرية على الأقل لعدد من السنوات.¹⁹¹ وفي مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركينافاسو)، حفل المشروع بحالات تأخير أدت إلى إيجاد فترة طويلة تفصل بين تصميم المشروع وتنفيذه. وتعتبر إدارة المشروع شديدة البيروقراطية وتُشدد بقوة على الإدارة المالية وإنجاز الأنشطة. وتعقدت خطوط الإدارة تعقيدا واضحا بسبب الشراكة مع الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة المسؤول عن عنصر الصحة. وفي مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا (مصر)، عانت إدارة المشروع صعوبات في السنتين الأوليين، بما في ذلك تحقيق المنجزات. وتعين، في نهاية المطاف، تغيير فريق الإدارة ومدير المشروع. وفي مشروع تنمية تربية الأحياء المائية (بنغلاديش)، حددت دراسات استعراضية عديدة جوانب الضعف في إدارة مصائد الأسماك والإدارة الهندسية الحكومية المحلية، فيما يتعلق بعمليات المحاسبة والدعم الهندسي الخاص بالمشروع. واتسم أداء المشروع بالقصور الشديد في ظل إدارة المدير الأول المسؤول عن تنسيق المشروع، ولكنه تحسن مع الإدارة الثانية واستمر على هذا المنوال إلى أن جاء المدير الثالث. وفي مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان)، نشأت قضايا إدارية جد خطيرة في المشروع أثناء السنوات الثلاث الأولى حيث عُين سبعة مدراء على مدى عمر المشروع. وتبين أن المنظمة غير الحكومية المتعاقد معها للمساعدة على التنفيذ تعاني مشاكل إدارية خطيرة، ولذلك ألغي العقد المبرم معها. وأما الآن فقد تحسنت إدارة المشروع تحسنا كبيرا.

على سبيل الإيجاز:

- لم يواكب التحليل والتخطيط الاقتصادي حافظة الاستثمارات المتغيرة.
- التحليل المؤسسي أثناء الصياغة غير ملائم، وتقدير إدارة المشروع والقدرة المؤسسية محدود. وثمة حاجة إلى تخطيط ترتيبات الإدارة قبل التنفيذ بوقت كاف، والتعلم من الدروس المستفادة في الحالات التي تستخدم فيها المنافسة.
- لا يتدخل الصندوق أثناء التنفيذ لمعالجة حالات الإخفاق قبل وقوعها بوقت كاف. ويتركز الكثير في عمليات إعادة التوجيه واستعراض منتصف المدة.

الإشراف والدعم المقدم من الصندوق

5-26 يمكن المساعدة على نجاح ترتيبات الإشراف الحالية، ولكن الإشراف يتسم في أغلب الأحيان بقصور في الأداء. ويوحى ذلك بضعف طريقة التشغيل.¹⁹² وتقيم تسعة مشروعات من بين 20 مشروعا (45 في المائة) بدرجة متواضع من حيث أداء الإشراف (تقدير المؤسسة المتعاونة والصندوق على السواء)، وتبين النسبة المتبقية البالغة 55 في المائة شواغل لا يمكن التعبير عنها بالضرورة في تقدير من رقم واحد. وفيما يلي القضايا الناشئة:

- إخفاق واضح من جانب بعض المؤسسات المتعاونة في الاضطلاع بدورها الإشرافي؛
- اتجاه عام من المؤسسات المتعاونة نحو التركيز على المسائل الائتمانية والإدارية على حساب الأهداف الإنمائية.¹⁹³

¹⁹¹ تشمل مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان) الذي صُنّف بدرجة 'كبير' إجمالاً، رغم ما صادفه من مشكلات كبيرة في أول الأمر.

¹⁹² يشير التقييم الذي أُجري على مستوى الصندوق لطرائق الإشراف (2003) إلى أن نموذج المؤسسة المالية الدولية في الإشراف المستخدم حالياً في المشروعات التي يدعمها الصندوق قد لا يمثل أكثر الطرائق فعالية لتعزيز أداء المشروعات.

¹⁹³ استناداً إلى عينة أكبر بكثير، خلص التقييم الذي أُجري على مستوى الصندوق لطرائق الإشراف (2003) أن المؤسسات المتعاونة كشفت بصورة مستقلة عن أداء أفضل في الجوانب الائتمانية، بينما اتسم أدائها بالقصور فيما يتعلق بدعم التنفيذ، ولاسيما في دعم المتطلبات المحددة للصندوق (والضرورات الحتمية الاستراتيجية).

- الدور المركزي لعلاقة مدير البرنامج القطري، حيث يمكن لمدير البرنامج القطري النشاط أن يتغلب على الكثير من أوجه القصور في ترتيبات الإشراف.
 - الافتقار إلى تفاعل المشروع خارج دائرة العلاقة بين مدير البرنامج القطري والمشروع، في ظل ضآلة الدعم التقني أو السياساتي أو القطاعي أو الشامل لعدة قطاعات من الصندوق.
- 5-27 وتوصل التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003 إلى وجود فروق واضحة في أداء الصندوق والمؤسسة المتعاونة. ويُصنف ثلثا التقييمات أداء الصندوق بدرجة 'متواضع'. ولم يُقِيم أداء الصندوق بأنه جيد أو جيد جدا إلا في ثلاثة من تقييمات مكتب التقييم. وتركزت معظم جوانب الضعف في مجالات التصميم، ودعم التنفيذ، وإقامة شراكات فعالة للتنفيذ. وفي المقابل، حصل أداء المؤسسة المتعاونة على تقدير 'كبير' في زهاء ثلثي التقييمات. وفي سبعة من بين عشرة مشروعات خاضعة للاستعراض، كانت المؤسسة المتعاونة هي البنك الدولي أو مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. وتؤكد الاستنتاجات عموما النتيجة التي خلص إليها التقييم الذي أجري على مستوى الصندوق لأنماط الإشراف: أظهر مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والبنك الدولي عموما أداءً أقوى من المؤسسات المتعاونة الإقليمية الأصغر.

الإطار 13: المساعدة على نجاح الإشراف في النظام الحالي

في أرمينيا، رأت إدارة المشروع أن الإشراف من جانب كل من المؤسسة المتعاونة ومدير البرنامج القطري إيجابي ورحبت به كجزء من عملية تحسين الأداء. ويُعد دور مدير البرنامج القطري الاستباقي والمحوري عاملا قويا ساهم في نجاح الإشراف، بما في ذلك:

- المساهمة النشطة أثناء التحديد والصياغة لكفالة حسن تصميم المشروع؛
- ممارسة بعض التأثير في كفالة اختيار مشرف يتمتع بالكفاءة؛
- الاستفادة قدر المستطاع من المؤسسة المتعاونة، بما في ذلك التحقق من شروط القروض، والمصروفات، وتوفير الخبرة الائتمانية؛
- زيارة المشروعات مرة واحدة على الأقل سنويا، وثلاث مرات أثناء المراحل الحاسمة الأولى؛
- إقامة علاقة طيبة مع إدارة المشروع، بما في ذلك إجراء اتصالات متكررة (مثل الرد بسرعة على الرسائل الإلكترونية/رسائل الفاكس)؛
- المشاركة النشطة في بعثات استعراض منتصف المدة، بما في ذلك الزيارات الميدانية وكتابة التقارير.

5-28 وفي بعض الأحيان، تتعاس المؤسسة المتعاونة بوضوح عن أداء دورها الإشرافي. ففي بيرو، خضع مشروع إدارة الموارد الطبيعية لإشراف مؤسسة الأنديز للتنمية التي لم توفد حتى تاريخه إلا بضع بعثات ولم تقدم تقرير إشراف رسمي واحد خلال أربع سنوات. وفي بوليفيا، لم يحصل مشروع تنمية السكان الأصليين في بيني، ومشروع خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين في بوليفيا إلا على القليل من المساندة والتنسيق من مؤسسة الأنديز للتنمية (القائمة بالإشراف)، وهو ما يُعد أمراً معوقاً ونوعاً من البيروقراطية والإفراط في التحكم.

5-29 على أنه وفي نسبة كبيرة من العينة (40 في المائة أو 8 مشروعات)، كان أداء المؤسسة المتعاونة ملائماً، ولكنها أخفقت في معالجة قضايا التنمية المركزية. ويرجع ذلك في بعض الأحيان إلى الافتقار إلى القدرة التقنية، ولكنه يرجع في أغلب الأحيان إلى تركيز المؤسسة المتعاونة تركيزاً واضحاً على المسائل الإدارية والمسائل المتعلقة بالصرف (الإطار 14).

الإطار 14: الإشراف على المسائل الإدارية والمالية على حساب الأهداف الإنمائية

- مشروع تنمية الأحياء المائية (بنغلاديش): اضطلع بالإشراف مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع الذي أفادت التقارير بحسن إشرافه على الحسابات وعمليات المراجعة في المشروع، ولكنه افتقر إلى القدرة على الرصد والإشراف التقني والاجتماعي، وهي مسائل تعتبر أساسية بالنظر إلى ضعف القدرة على التحليل والتطوير الاجتماعي للوكالة الحكومية الرئيسية.
- مشروع التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية (بوركينافاسو): يُعد الإشراف على هذا المشروع مُرضيا رغم الضعف الشديد الذي يمثله الإخفاق في الإشراف على تقاد زمام إعادة التصميم على ضوء الأدلة الدامغة.
- مشروع خدمات التسويق الزراعي (تنزانيا): يستند التقدير المتواضع لهذا المشروع إلى الاستنتاج المتمثل في أنه بالرغم من قيام إدارة المشروع بتأكيد وجود دواع سليمة لتعديل تفاصيل التصميم، فقد شعرت بأن المؤسسة المتعاونة قد تشبثت تشبثا شديدا بتنفيذ المشروع وفقا للتصميم الأصلي و اتفاقية القرض.
- مشروع إدارة الموارد الطبيعية (بيرو): انتقد موظفو المشروع والخبراء الاستشاريون العاملون فيه أداء مؤسسة الأنديز للتنمية زاعمين أن البعثات تركز بشدة على الأمور الإدارية والمالية (إلى حد الإضرار بقضايا البرمجة المهمة).
- مشروع مساندة المشروعات الريفية الصغيرة (بوركينافاسو): أعرب موظفو المشروع عن تقديرهم الكبير للإشراف على الرغم من أنه يعد إشرافا غير ملائم في نظر الآخرين بسبب تركيزه شبه الحصري على المسائل الإدارية والمالية.
- مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا (مصر): تولى البنك الدولي باقتدار الإشراف على مشروع الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا في حدود ما كلف بالإشراف عليه، ولكن أداءه كان أضعف في الجوانب المتعلقة بتحسين المشروع من النواحي الإنمائية.
- مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات (باكستان): حقق الإشراف أداءً مُرضيا في بعثتين للإشراف سنويا، ولكن المهارات التقنية تعتبر محدودة بدرجة كبيرة. كما يساور المقترض شواغل بشأن إشراف المؤسسة المتعاونة، وهي تتعلق أساسا بعدد القرارات المفروضة.
- مشروع الخدمات المالية الريفية (تنزانيا): شهد هذا المشروع اهتماما أقل بإحداث تغييرات في التصميم: ويرتبط الشاغل الرئيسي بالضغط الزمني المطلوب لتحقيق أهداف الآلية الإقراضية المرنة في ظل عدم وجود سنة مزمنة لبدء التشغيل. وتبين اللقاءات التي أجريت مع الإدارة أنها تعتبر أداء المؤسسة المتعاونة كافيا أو أنها حققت أداء أفضل، رغم ما يبدو من إفراطها في مراقبة أهداف تقرير التقدير.

5-30 ولذلك، من المهم عدم المساواة ببساطة بين الشواغل المتعلقة بالإشراف وبين أداء المؤسسة المتعاونة، ومن ثم إعفاء الصندوق من المسؤولية.¹⁹⁴ وتكشف المؤسسات المتعاونة عموما عن أداء ملائم، وهناك أدلة على أن ميزانية الصندوق للإشراف تقل كثيرا عن التكاليف التي تكبدها البنك الدولي في مشروعاته الخاصة به، وهو ما يسفر عن اتخاذ تدابير لخفض التكاليف. كما أن التقارير المقدمة عن أداء الإشراف لم تمثل موضوعا نشطا للتحليل والمناقشة في المجلس التنفيذي، وهناك مجالات أساسية ينبغي أن يضطلع فيها الصندوق بمسؤولية أكبر، وهي: (i) اختيار ورصد المشرفين والرقابة عليهم؛ (ii) اتخاذ إجراءات تصحيحية في الحالات التي تُحقق فيها المؤسسات المتعاونة في أداء دورها؛ (iii) زيادة التجاوب مع بعثات وتقارير

¹⁹⁴ في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2003 (الفقرات من 91 إلى 99)، يتم التمييز بوضوح بين أداء الصندوق 'المتواضع' وأداء المؤسسة المتعاونة 'الكبير'.

الإشراف؛¹⁹⁵ (iv) تقديم مزيد من الدعم التقني أو القطاعي من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية. كما خلص التقييم الذي أجري على مستوى الصندوق لأنماط الإشراف (2003، التوصية 5) إلى الحاجة إلى تحسين ضمان نوعية الإشراف في الصندوق لتيسير رصد أداء المؤسسات المتعاونة.

5-31 وتعد العلاقة بين مدير البرنامج القطري والمشروع حاسمة للدور الإشرافي للصندوق. ولئن كانت صورة معظم مدراء البرامج القطرية إيجابية، فإن المشروع لا يتفاعل في العادة إلا قليلاً مع موظفي المقر الآخرين. ففي *أرمينيا*، على سبيل المثال، تنظر وحدة تنسيق المشروع إلى اتصال وكفاءة مدير (مدراء) البرنامج القطري والمؤسسات المتعاونة في مشروع الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية، ومشروع الخدمات الزراعية على السواء، نظرة إيجابية. على أنه خارج تلك الدائرة الضيقة، لا يوجد إلا القليل من موظفي الصندوق الآخرين الذين يشتركون بدور نشط. وبالمثل في *بوركينيا فاسو*، يُعرب موظفو المشروع عموماً عن رضائهم عن مستوى دعم مدير البرنامج القطري. على أن المشروع يشهد انخفاضاً في مستوى الانخراط بين موظفي المشروع وموظفي الصندوق في المقر (مثل الموظفين المعنيين بمسائل السياسات والمسائل التقنية). وفي حالات أخرى، قد يبدو مدير البرنامج القطري (ومن ثم الصندوق) بعيداً: ففي *باكستان*، يُنظر إلى إشراف الصندوق على أنه بعيد نسبياً في كلا المشروعين، حيث يعبر المقترض عن تفضيله للتفاعل عن كثب مع الصندوق. وبالمثل في *غينيا*، يُعتبر الصندوق بعيداً، بل وشريك غائب تقريباً عن المشروعين على السواء، في ظل إسناد المسؤوليات إلى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

5-32 وتتمثل إحدى الاستجابات لنموذج "الإشراف المتباعد" لدى الصندوق المنبثقة عن مشاورات التجديد السادس في إمكانية توسيع الحضور الميداني للصندوق. ولا يسعى التقييم الخارجي المستقل إلى أن يكون بديلاً عن الدراسة الجارية للحضور الميداني، بل يسعى بدلاً من ذلك إلى تجميع أدلة أوسع لبحث تداعيات الحضور الميداني. وفي المقام الأول، فإن التطبيق السريع والشامل لمركزية مدراء البرامج القطرية لن يعالج بالضرورة مواطن الضعف الهيكلية الكامنة في العلاقة بين المقر والميدان. ومن الأهم في كثير من الأحيان إجراء اتصال وتقديم دعم منكر¹⁹⁶، وبينما تعتبر العلاقة بين مدير البرنامج القطري والمشروع أساسية لتحقيق ذلك، فإن الصلة بين موظفي إدارة المشروع وبين مقر الصندوق ضعيفة عموماً. وهناك، على سبيل المثال، قليل من التحديات القطاعية أو الشاملة لعدة قطاعات أمام عمل مدير البرنامج القطري. وهذه الثقافة القائلة بأن مدير البرنامج القطري هو "وكيل حر" يمكن أن تحسن من جودة التنفيذ بدون حضور ميداني، ولكنها تُقصر في حالات أخرى عن أداء دورها. ولا بد من التصدي لقصور الأداء عند مدراء البرامج القطرية.

5-33 وثانياً، يبدو أن دواعي الحضور الميداني تتصل أكثر بالحالات التي توجد فيها آليات متقدمة للتنسيق بين الجهات المانحة والحكومة (التي ينبغي أن يشترك فيها الصندوق)، أو في حالة إخفاق المشروعات. وقد حققت مبادرة موظفي الاتصال فائدة كبيرة من بعض النواحي، ولكن يقوضها، في نظر بعض أصحاب المصلحة، غياب أي سلطة حقيقية داخل الصندوق. وقد بدأت المبادرة في سد ثغرة الاتصال، ولكن موظفي الاتصال المتعاقد معهم محلياً يفتقرون إلى أي سلطة في التحديد، أو الصياغة، أو التنفيذ. وهم يعانون من قلة الموارد وليست لديهم أي سلطة للتحدث باسم الصندوق أو دعم تنفيذ الإجراءات بالطريقة التي حققها مدير البرنامج القطري اللامركزي لأمريكا اللاتينية في بيرو (رغم افتقاره إلى التأثير في بوليفيا). وفي البلدان التي يتزايد فيها اعتماد برمجة الجهات المانحة على الآليات الرسمية للتنسيق بين الحكومة والجهات المانحة، يجد

¹⁹⁵ في مشروع النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات (غينيا)، على سبيل المثال، تتضمن تقارير الإشراف تعليقات متكررة بشأن سوء الإدارة، ولكن يبدو أن ذلك لم يكن كافياً لدق ناقوس الخطر.

¹⁹⁶ فيما يتعلق بالحضور الميداني، سلط التقييم الذي أجري على مستوى الصندوق لطرائق الإشراف (2003، الفقرة 140) الضوء على أهمية تكرار الاتصال والوصول إلى المشورة/الدعم على المستوى المحلي في عملية الإشراف.

موظف الاتصال نفسه في موقف يؤثر كثيرا من البغضاء. وفي ظل اتخاذ القرارات الحاسمة المتعلقة بالتحديد من خلال القنوات التقليدية من روما إلى الوزارات، وفرق الصياغة التي يتم تكوينها وتكليفها بالعمل من روما، لا يبقى أمام موظفي الاتصال سوى القيام أساسا بدور المراقبين. وبالمثل، إذا وقع مشروع في صعوبات، يقتصر دور موظف الاتصال على إرسال الرسائل الإلكترونية إلى المشرف أو مدير البرنامج القطري.

على سبيل الإيجاز:

- ينبغي على الصندوق أن يحسن الاختيار والرصد والتدخل عندما يقصر الإشراف عن تحقيق التوقعات.
- ثمة ثغرة حقيقية في القدرة التقنية والقطاعية للمؤسسات المتعاونة المسؤولة عن الإشراف. وينبغي على الصندوق أن يعالج ذلك القصور، إذا أراد أن يحسن فعالية وأثر التنمية.
- من المستبعد أن يكون الحضور الميداني دواء لكل داء. فهناك مواطن ضعف هيكلية خطيرة في طريقة ارتباط الميدان بالمقر.

6- ملاحظات ختامية

6-1 بينما يرى التقييم الخارجي المستقل أن ثمة أمثلة للمشروعات التي تكشف عن تفوق في الأداء، فإن الأثر الشامل يبدو متواضعا. ويمثل تحسين إنتاج المحاصيل للاستهلاك أثرا مهما، مع ما يقابله من زيادات في الدخل الأسري. وأما أثر الخدمات المالية والاستثمارات في البنية الأساسية للطرق والري فهي متواضعة، رغم وجود بعض الحالات الاستثنائية ذات الأهمية الحاسمة. وعلى الرغم من أن عنصري الصحة والتعليم لا يمثلان سوى جزءا ثانويا من استثمارات الصندوق، فقد حقق هذان العنصران أثرا كبيرا (خاصة فيما يتعلق بإمدادات مياه الشرب). وأما الأثر على رأس المال الاجتماعي والتنمية المؤسسية فهو دون مستوى التوقعات بكثير، وتمثل الاستدامة شاغلا أساسيا. ومن حيث استهداف أشد الفقراء فقرا، حقق الأداء مستوى متواضعا، ويرجع ذلك في بعضه إلى المشاكل الناجمة عن سوء التنفيذ واقتناص الفوائد.

6-2 يعد البرنامج الإقراضي للصندوق جوهر أعماله. ولكن، وبالرغم من وجود بعض المشروعات المتألفة، تتطوي جميع مراحل دورة المشروعات على جوانب ضعف مهمة. وتشمل القضايا الأساسية ما يلي:

- الافتقار إلى التحدي الجاد أثناء المراحل الأولى من تحديد المشروع، خاصة بالنظر إلى تساهل سياق الاستراتيجيات والسياسات في الصندوق.
- التدخل المبكر (بالإضافة إلى الموارد) أثناء المراحل الحاسمة لاستهلال المشروع.
- التغييرات في نموذج الإشراف لكفالة الدعم الوثيق والمنتظم طيلة دورة المشروع.
- التحليل المؤسسي والتحليل والتخطيط الاقتصادي بما يتماشى مع حافظة الاستثمارات الجارية.
- التصميم والرصد والآليات المحسنة للحيلولة دون اقتناص الفوائد أثناء التنفيذ.

التقييم الخارجي المستقل للصندوق

التقرير النهائي الملحق الرابع

الجدول 14: مشروعات الزيارات القطرية

الإقليم	البلد	رقم المشروع	اسم المشروع	رمز المشروع	المرحلة التي وصل إليها المشروع في منتصف عام 2004	نوع المشروع	شروط الإقراض	نوع التمويل	التحويل المقدم من الصندوق (الآلاف الدولارات)	تاريخ موافقة المجلس	تاريخ التوقيع على القرض	تاريخ الإنفاذ	تاريخ الإنقضاء	المؤسسة المتعاونة
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	أرمينيا	1038	الخدمات الزراعية في المنطقة الشمالية الغربية	NWASP	أقل المشروع	متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ف	12,961	4.12.97	5.12.97	14.4.98	31.12.02	الصندوق
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	أرمينيا	1177	الخدمات الزراعية	ASP	متوسطة	متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ف	15,513	26.4.01	30.4.01	26.9.01	31.3.06	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
آسيا والمحيط الهادي	بنغلاديش	480	الموارد المائية على النطاق الضيق	SSWRDSP	أقل المشروع	مياه الري/ متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ج	10,400	6.12.95	15.12.95	10.6.96	31.12.02	مصرف التنمية الآسيوي
آسيا والمحيط الهادي	بنغلاديش	1074	تنمية الأحياء المائية	ADP	متأخرة	الأحياء المائية	تيسيرية للغاية	ش	19,988	23.4.98	20.5.98	8.12.98	31.12.05	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
أمريكا اللاتينية والكاريبي	بوليفيا	373	تنمية السكان الأصليين في بيبي	PRODESIB	متوسطة	حيازة الأراضي/متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية			6.12.94	20.2.95	30.10.96	31.12.04	مؤسسة الأنديز للتنمية
أمريكا اللاتينية والكاريبي	بوليفيا	1031	خدمات المساعدات التقنية لصغار المزارعين	PROSAT	متوسطة	المساعدة التقنية والإرشاد	تيسيرية للغاية	ج	8,099	29.4.97	5.8.97	30.4.98	30.6.05	مؤسسة الأنديز للتنمية
أفريقيا الأولى	بوركينافاسو	512	التنمية الريفية في المنطقة الجنوبية الغربية	PDRSO	متأخرة	متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ش	14,816	11.9.96	22.1.97	12.1.98	30.6.05	مصرف التنمية لغرب أفريقيا
أفريقيا الأولى	بوركينافاسو	1103	المشروعات الريفية الصغيرة	PAMER	متوسطة	تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة	تيسيرية للغاية	ف	9,376	28.4.99	18.5.99	14.7.00	31.3.08	مصرف التنمية لغرب أفريقيا
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	مصر	1014	الخدمات الزراعية في الأراضي الجديدة في شرق الدلتا	EDNASP	متأخرة	متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ش	25,000	5.12.96	30.3.98	25.1.99	30.9.05	المؤسسة الدولية للتنمية
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	مصر	1204	التنمية الريفية في النوبارية الغربية	WNRDP	مبكرة	متعدد القطاعات	متوسطة	ش	18,485	23.4.02	29.5.02	9.4.03	30.12.10	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
أفريقيا الأولى	غينيا	313	النهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الغابات	PD-PEF	أقل المشروع	متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ف	13,820	2.12.92	22.1.93	23.2.94	30.6.02	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
أفريقيا الأولى	غينيا	478	مشروع مساندة المزارعين في الجزء الشمالي الأدنى من غينيا	PD-PAPE	أقل المشروع	متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ش	15,200	14.9.95	18.10.95	1.7.96	31.12.04	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
أفريقيا الثانية	موزامبيق	334	مصايد الأسماك الحرفية	NAFP	أقل المشروع	مصايد الأسماك البحرية/متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ش	6,025	15.9.93	26.1.94	4.11.94	31.12.02	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
أفريقيا الثانية	موزامبيق	1109	مشروع مساندة الأسواق الزراعية (مشروع مساندة باما)	PAMA	مبكرة	التسويق الزراعي	تيسيرية للغاية	ف	22,783	8.12.99	6.12.00	7.9.01	31.3.08	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
آسيا والمحيط الهادي	باكستان	353	تطوير المنطقة المشمولة بقاءة بات	PFC-ADP	أقل المشروع	الري/متعدد القطاعات	متوسطة	ج	28,550	19.4.94	28.9.94	2.2.95	31.12.03	مصرف التنمية الآسيوي
آسيا والمحيط الهادي	باكستان	1182	تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية	BADP	مبكرة	الري/متعدد القطاعات	تيسيرية للغاية	ج	14,448	26.4.01	16.8.01	9.5.03	31.12.09	مصرف التنمية الآسيوي
أمريكا اللاتينية والكاريبي	بيرو	475	إدارة الموارد الطبيعية	MARENASS	متأخرة	المساعدة التقنية والإرشاد	متوسطة	ش	12,278	14.9.95	21.6.96	9.4.97	30.6.04	مؤسسة الأنديز للتنمية
أمريكا اللاتينية والكاريبي	بيرو	1044	تنمية منطقة بونو كوسكو كورينور	CORREDOR	متوسطة	تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة	عادية	ف	18,923	4.12.97	7.12.99	17.10.00	30.6.07	الصندوق
أفريقيا الثانية	تنزانيا	1151	الخدمات المالية الريفية	RFSP	مبكرة	تطوير الخدمات المالية الريفية	تيسيرية للغاية	ش	16,342	7.12.00	31.1.01	12.10.01	30.6.11	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
أفريقيا الثانية	تنزانيا	1166	خدمات التسويق الزراعي	AMSDP	مبكرة	التسويق الريفي	تيسيرية للغاية	ش	16,345	6.12.01	15.1.02	4.10.02	30.6.10	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

'ج' = مشروعات تعود إلى مبادرة المؤسسات المتعاونة مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ويشترك الصندوق في تمويلها؛ 'ش' = مشروعات تعود إلى مبادرة الصندوق وتشترك جهات مانحة خارجية في تمويلها؛ 'ف' = مشروعات تعود إلى مبادرة الصندوق وينفذ بتمويلها.

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

التقييم الخارجي المستقل

الاختصاصات

كما أقرتها اللجنة التوجيهية في 2003/7/15

روما، 15 يوليو/تموز 2003



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

أولا - مقدمة

1 - قررت هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السادس لموارد الصندوق خلال مداولاتها اقتراحا بإجراء تقييم خارجي مستقل للصندوق. وبناء على ذلك، قرر مجلس المحافظين أن يتم التخطيط للتقييم وبيداً تنفيذه في عام 2003، على أن يستكمل خلال عام 2004 في وقت مناسب يتيح للمجلس التنفيذي أن يدرس تقرير التقييم الخارجي المستقل دراسة مستفيضة قبل أن يرفع توصية إلى مجلس المحافظين بشأن التجديد السابع لموارد الصندوق. وفي 9 و10 أبريل/نيسان 2003 بحث المجلس التنفيذي تقريراً قدمه رئيس لجنة التقييم وأقر التوصيات المتعلقة بتسيير وتنظيم التقييم الخارجي المستقل وأوكل إلى مدير مكتب التقييم مهمة إعداد اختصاصات مفصلة لعرضها على اللجنة التوجيهية لبحثها وإقرارها¹⁹⁷.

2 - تضم هذه الوثيقة اختصاصات التقييم الخارجي المستقل التي أعدت وفق توجيهات المجلس التنفيذي؛ والغاية منها تيسير اختيار مقدمي للخدمات¹⁹⁸ من خلال مناقصات دولية تنافسية مفتوحة وفقاً لقواعد الصندوق ولوائحه وتوجيه عمل التقييم الخارجي المستقل. وستوفر لمقدمي العطاءات المرونة اللازمة لاقتراح النهج الفنية وتحديد مساهمات الخبراء الاستشاريين ضمن حدود الاختصاصات.

ثانياً - أهداف التقييم

3 - الهدف الرئيسي من التقييم الخارجي المستقل هو تحديد¹⁹⁹ مساهمة الصندوق في الحد من الفقر الريفي وبيان النتائج والأثر التي تم تحقيقها في هذا المجال ومدى ملاءمة رسالة المنظمة وأهدافها للإنمائية الدولية واستراتيجيات التنمية الوطنية للبلدان المقترضة من الصندوق. وينتظر من التقييم أيضاً أن يقدر ما إذا كان الصندوق قد تعلم من تجارب الماضي وما الذي تعلمه وما إذا كانت سياساته وعملياته قد تطورت استجابة للدروس المستفادة من التجربة وأن يقدم أيضاً توصيات عن توجهات السياسات التي ينبغي للصندوق أن يتبناها وعن الخطوات الأخرى التي ينبغي له اتخاذها لتحسين أدائه في المستقبل.

4 - ينبغي أن يبنى التقييم استنتاجاته وتوصياته على أساس من القرائن الموثوقة وفق ممارسات التقييم الإنمائي السليمة والطرق والمعايير المهنية الصحيحة. وينبغي للتقييم أن يكون مستقلاً وخارجياً وأن يقر له بهاتين الصفتين من جانب الجهة الموكلة، أي المجلس التنفيذي، والمجتمع الإنمائي الدولي والجمهور العام. وعلى التقييم أن يلتزم بمعايير النوعية العالية المطلوبة للإسهام في مداولات هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق.

¹⁹⁷ لمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى: تقرير رئيس لجنة التقييم عن التقييم الخارجي المستقل للصندوق وهو متاح على

<http://www.ifad.org/evaluation/iee/chairman.pdf>

¹⁹⁸ يقصد بعبارة "مقدم خدمات" هيئة خاصة أو عامة أما كلمة "خبير استشاري" فيقصد بها مقدم خدمات فرد.

¹⁹⁹ للإطلاع على مهمة الصندوق وأنشطته يرجى الرجوع إلى الوثائق الأساسية للصندوق على <http://www.ifad.org/pub/basic/index.htm> و على التقارير

السبوية للصندوق <http://www.ifad.org/pub/ar.htm>



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

ثالثا - النطاق ومجال التركيز

5 - ينتظر من التقييم الخارجي المستقل أن يركز، في حدود الوقت والموارد المتاحة، على تقدير مدى استدامة أثر وفعالية مبادرات الصندوق الإنمائية، بما في ذلك المشروعات التي يساندها الصندوق والحوار بشأن السياسات ونشاطات الدعوة والسياسات والاستراتيجيات المؤسسية. ويشمل هذا أيضا العمليات الإدارية التي يضع الصندوق السياسات والاستراتيجيات من خلالها وإدارته لدورة المشروعات بالتعاون مع الشركاء الآخرين.

6 - وقد يرغب مقدم خدمة التقييم الخارجي المستقل أن يوسع نطاق التقييم ليشمل جوانب أخرى من عمل الصندوق يعتبرها هو هامة ويتوافر لديه الوقت والخبرات لمعالجتها فيما يتجاوز حدود مجال التركيز المبين آنفا. ولمقدم الخدمات أن يوصي، فيما يخص أي موضوع يقع خارج مجال تركيزه، بأن يضطلع الصندوق، على سبيل المتابعة، بتقييم دقيق وموثوق إذا كان هذا لا يمكن تنفيذه ضمن الوقت والموارد المتاحة لمقدم الخدمات.

7 - يتعلق مجال تركيز التقييم بأثر المشروعات والبرامج والاستراتيجيات والسياسات التي يدعمها والتي تعود إلى مبادرته أو التي ساهم فيها خلال السنوات العشر الماضية على الأقل وعلى فعاليتها وملاءمتها للتنمية الوطنية. ويشمل هذا:

- (أ) المشروعات الممولة بالقروض المستكملة والجارية؛
- (ب) الأنشطة التي لا تنطوي على قروض مثل أنشطة منح المساعدة التقنية²⁰⁰، والحوار بشأن السياسات وأنشطة الدعوة التي لا تتصل مباشرة بعمليات إقراضية؛
- (ج) وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية التي توجه تعاون الصندوق مع شركائه من البلدان النامية؛
- (د) الاستراتيجيات الإقليمية²⁰¹ التي توجه عمل شعب الصندوق الإقليمية الخمس؛
- (هـ) السياسات المؤسسية والإطار الاستراتيجي العام للصندوق للفترة 2002-2006²⁰² وللفترة السابقة، 1998-2000 والمبادئ التوجيهية والأحكام المنصوص عليها في مختلف المشاورات الخاصة بتجديد موارد الصندوق²⁰³.
- (و) مساهمة الصندوق في الحوار بشأن السياسات على مدى السنين من خلال مشاركته في المحافل والمؤتمرات الإقليمية والدولية والعالمية المعنية بالتنمية.

8 - على مقدم الخدمات، عند انتقائه للبلدان والعمليات الإقراضية وغير الإقراضية التي يرغب في فحصها بالتفصيل، أن يضمن أن هذه العينات تمثل عمليات الصندوق وأنها متجردة من أي تحيز من شأنه أن يؤثر على استقلال التقييم وحياده ومصداقيته. وينتظر من مقدم الخدمات أن يستخدم لهذا الغرض²⁰⁴ طرائق متعددة المستويات والمراحل في اختيار العينات العشوائية.

²⁰⁰ لمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى منح الصندوق عبر موقع الصندوق على شبكة الإنترنت <http://www.ifad.org/operations/grants/index.htm>.

²⁰¹ وثائق الاستراتيجيات الإقليمية الرسمية المتاحة منذ عام 2002. ويناقش المجلس التنفيذي الاستراتيجيات الإقليمية أثناء استعراض برنامج العمل والميزانية الإدارية سنويا. وكل وثائق الاستراتيجيات الإقليمية متاحة على موقع الصندوق <http://www/ifad.org/pub/index.htm> التي يمكن الإطلاع عليها ونسخها.

²⁰² يمكن الإطلاع على الإطار الاستراتيجي للصندوق (2002 - 2006) على الموقع: <http://www/ifad.org/pub/index.htm>.

²⁰³ ومنها تجديد الخامس لموارد الصندوق: خطة العمل (2000-2002). وهذه الوثيقة متاحة على <http://ifad.org/pub/index.htm>.

²⁰⁴ في الملحق الأول قائمة بالعوامل التي تعتبر هامة لأخذ العينات العشوائية بشكل متعدد المستويات والمراحل.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

9 - تشكل العمليات التي يستخدمها الصندوق من أجل وضع الإطار الاستراتيجي للصندوق والاستراتيجيات الإقليمية ووثائق الفرص الاستراتيجية القطرية والسياسات المشتركة أيضا جزءا من التقييم الخارجي المستقل، كما هو حال إدارة دورة المشروعات²⁰⁵، من مرحلة التحديد (الاستهلال) والصياغة وعرضه لإقراره ثم تنفيذه وتقييمه ذاتيا، بما في ذلك المرحلة التي يتأكد فيها الصندوق من عنصري النوعية والمرونة في تصميم المشروع وتنفيذه. وذلك فضلا عن عملية اختيار الخبراء الاستشاريين لدى الصندوق والمؤسسات المتعاونة معه²⁰⁶ وتحديد أدوارهم وهي عملية لها أهمية خاصة في دورة المشروعات. وسيولي التقييم الخارجي المستقل الاهتمام أيضا للطريقة التي يكفل الصندوق من خلالها اعتماد وتنفيذ التوصيات التي يتمخض عنها التقييم الذاتي²⁰⁷ ومكتب التقييم.

10 - وأخيرا، ينتظر من عملية التقييم الخارجي المستقل، أن تراعي الإطار القطري والعالمي الذي يعمل الصندوق ضمنه ولاسيما توافق المجتمع الإنمائي وقدرات الدول الأعضاء المقترضة والمعوقات التي تعاني منها والدور المتغير لشركاء الصندوق في التنمية. وتعتبر هذه المراعاة ضرورية لضمان تقييم ملاءمة عمليات الصندوق من الجوانب التالية: (i) مهمته الفريدة ومزاياه النسبية؛ (ii) الأولويات التي أقرها المجتمع الإنمائي الدولي (ومنها مثلا الأهداف الإنمائية للألفية)، و(iii) الأهداف المنصوص عليها في استراتيجيات الحد من الفقر للدول الأعضاء المقترضة.

رابعا - مسائل أساسية في التقييم

11 - سيعالج التقييم مسألتين أساسيتين هما: هل يركز تقييم الصندوق تركيزا سليما على رسالته تجاه التنمية الريفية؟ وهل تستخدم مهارات الصندوق وموارده بأفضل طريقة ممكنة في ضوء هدفه الأول المتمثل في مساندة التنمية الريفية ومساعدة البلدان النامية على استئصال الفقر الريفي؟ ولا بد للإجابة على هذين السؤالين من استخدام وسائل وطرق تقييم مختلفة توائم المهمة المنوطة بالصندوق وتتوافق مع ممارسات ومعايير التقييم الإنمائي السليمة. وينبغي أن تشكل الشواغل والتساؤلات التالية مطلقا لعملية التقييم الخارجي المستقل:

(أ) ما هي الأهمية الإنمائية لسياسات الصندوق وبرامجه؟ وما هي القيمة التي يضيفها الصندوق إلى المجتمع الإنمائي الدولي لاسيما في مجالات الحد من الفقر الريفي وتحسين الأمن الغذائي والسياسات القطاعية الوطنية ذات الصلة والاستراتيجيات الوطنية للتنمية ولحد من الفقر، مثل وثائق استراتيجيات الحد من الفقر وأهداف التنمية الدولية ومنها الأهداف الإنمائية للألفية؟

(ب) ما هي محصلة الأثر المستدام الكمي والنوعي الفعلي للمشروعات المدعومة من الصندوق؟ (وينتظر من التقييم أن يقدر الأثر كميًا إلى أقصى حد ممكن، ولهذه الغاية عليه أن يؤكد على منهجيات جمع البيانات الكمية وتحليل

²⁰⁵ في الملحق الثاني قائمة توضيحية بالعمليات التي تستدعي الاهتمام خلال عملية التقييم الخارجي المستقل.

²⁰⁶ لمزيد من المعلومات من دور المؤسسات المتعاونة في عمليات الصندوق انظر Report of the joint Review on Supervision Issues for IFAD <http://www.ifad.org/evaluation/iee/fc-20-1-10.pdf>. financed Projects at

²⁰⁷ انظر التقرير المرحلي عن حافظة المشروعات <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/78/e/EB-2003-78-R-16.pdf> and to the stocktaking of

monitoring and evaluation (M&E) undertaken by OE (M&E systems at project level, available at <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/25/EC-2000-25-W-P-3-REV-1.pdf>)



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

- التأثير). وإلى أي حد استطاع الصندوق أن يسهم في الحد من الفقر الريفي؟ وإلى أي مدى نجح الصندوق في تحسين السياسات الإنمائية الزراعية والريفية وتعزيز القدرات المؤسسية في البلدان الشريكة؟
- (ج) إلى أي مدى نجح الصندوق في تشجيع النهج الابتكارية فيما يخص السياسات والشراكات وتنفيذ المشروعات والتكنولوجيا وغيرها من جوانب المشروعات المعانة من الصندوق والتي تهدف إلى الحد من الفقر؟ كيف أفاد الصندوق من المعارف والتقنيات المحلية من أجل تشجيع النهج الابتكارية؟ كيف تم تكرار نهج الصندوق الابتكارية وتوسيع نطاقها؟
- (د) إلى أي مدى نجح الصندوق في السعي من أجل تحقيق أهدافه؟ وهل تعتبر سياسات الصندوق ملائمة لإنجاز هذه الأهداف وإلى أي مدى؟ وما هو مدى وضوح أهداف الصندوق وشفافيتها وقابليتها للقياس؟
- (هـ) ما مدى الكفاءة التي يستخدم الصندوق بها القروض وغيرها من موارد الميزانية وفي توظيف المهارات؟ وإلى أي حد كان الصندوق انتقائيا في تخصيص الموارد وفي اختيار المؤسسات والشركاء؟ وإلى أي مدى استطاع الصندوق أن ينمي الشعور بالملكية والشراكة في مؤسسات البلد المضيف، بما فيها تلك التي تمثل الفقراء؟
- (و) ما الذي يفسر أداء الصندوق بالنسبة لمعايير التقييم والمسائل الأخرى المذكورة آنفا مثلا؟
- (ز) كيف يستطيع الصندوق أن يعزز أثر تعاونه في مجال التنمية ويضمن استدامة هذا الأثر وأن يزيد من مساهمته في الجهود الرامية إلى الحد من الفقر؟ ما هي التوصيات الرئيسية التي ينبغي للصندوق أن ينظر في اعتمادها للمدى القريب والبعيد؟

12 - من المنتظر أن يضع مقدمو الخدمات هذه الأسئلة موضع التنفيذ وأن يعملوا على تنقيحها. وفي هذا النطاق، من المفيد طرح أسئلة فرعية ومسائل أخرى تساعد على تحقيق أهداف التقييم الخارجي المستقل. أما مخرجات مقدمي الخدمات فينبغي أن تتوافق كلياً مع هذه الاختصاصات نصاً وروحاً.

خامساً - المهام الرئيسية ومنهجية العمل

13 - حدد المجلس التنفيذي دور مكتب التقييم في التقييم الخارجي المستقل على النحو المفصل فيما يلي في الجزء ثامناً الخاص بالتنسيق والتنظيم. وكان مكتب التقييم سابقاً يرسل تقاريره مباشرة إلى رئيس الصندوق، أما الآن فهو يقدمها مباشرة إلى المجلس التنفيذي عملاً بقرار اتخذته المجلس في دورته الثامنة والسبعين في أبريل/نيسان 2003، وقد أصبح المكتب بذلك مستقلاً حقا عن إدارة الصندوق²⁰⁸. وسيقوم مكتب التقييم بتنسيق عمل مقدم الخدمات أثناء عمليات التقييم من عدة وجوه منها:

- (أ) سيطلع مكتب التقييم²⁰⁹ مقدم الخدمات على عمليات الصندوق وهيئتيه الرئاسيتين وهيكله التنظيمي والوثائق ذات الصلة ومصادر البيانات وبرنامج عمل المكتب في مجال عمليات التقييم المستقل للفترة 2003-2004، وذلك في مرحلة البداية ثم كلما دعت الحاجة فيما بعد؛

²⁰⁸ أقر المجلس التنفيذي في الدورة ذاتها وثيقة سياسة التقييم في الصندوق التي تسند وظيفة التقييم المستقل في الصندوق إلى مكتب التقييم وتحدد المبادئ والسياسات والإجراءات التي ينبغي أن تتبع في عمليات التقييم المستقل. وترد سياسة التقييم على الموقع <http://www.ifad.org/gbdoc/eb/78/e/EB-2003-78-R-17-REV-1.pdf>.

²⁰⁹ إضافة إلى إدارة الصندوق وموظفيه حسب الحاجة.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

(ب) سيزود مكتب التقييم مقدم الخدمات بتعليقات كتابية عن كل مخرجاته كي ييسر ويعزز تقيد التقييم بالاختصاصات والمنهجية المتفق عليها. وستتناول هذه التعليقات أي تجاوز للشروط المنصوص عليها في الاختصاصات إضافة إلى قضايا المنهجية وأي قضايا واقعية أو أخطاء تتعلق بالصندوق وقد يرى مكتب التقييم أنها ذات صلة بالتقييم الخارجي المستقل. غير أن المكتب لن يدعم أو يعارض أي نتائج أو توصيات يتوصل إليها التقييم الخارجي المستقل؛

(ج) يجري حالياً إعداد عدد من تقارير التقييم المدرجة في برنامج عمل مكتب التقييم للفترة 2003 - 2004 بمعزل عن إدارة الصندوق نتيجة للقرار الذي اتخذه المجلس في أبريل/نيسان 2003²¹⁰ بأن يقدم مكتب التقييم تقاريره مباشرة إلى المجلس التنفيذي. وقد يرغب مقدم الخدمات أن يعتبر تقارير المكتب هذه تقييمات مستقلة تعزز عمليات التحقق الميداني المستقل المقترحة فيما يلي وتمثل قيمة مضافة لعمليات التقييم الخارجي المستقل عموماً؛

(د) سيقوم مكتب التقييم، بالتشاور مع الشعب الإقليمية المختصة في الصندوق وقبل بدء عملية التدقيق الميداني، بتحديد نظير قطري لأعمال التقييم لمقدم الخدمات في كل من البلدان المختارة²¹¹.

14 - التقييم الخارجي المستقل عملية تتألف من مراحل ومهام. والمهمة الأولى (المهمة 1) لمقدم الخدمات هي أن يتعاون مع مكتب التقييم لتحديد نطاق وخطة عمل التقييم الخارجي المستقل بالتفصيل. وبالتحديد سيقوم مقدم الخدمات بما يلي:

- (أ) سيأخذ في الحسبان وجهات نظر موكله، وهو في هذه الحالة المجلس التنفيذي للصندوق، من خلال استعراض محاضر جلسات المجلس وغيرها من الوثائق؛
- (ب) العمل على تطوير فهم مشترك للاختصاصات بين الخبراء الاستشاريين ومدير مكتب التقييم ومستشاريه المستقلين رفيعي المستوى، وتنقيح وتشغيل النطاق والتركيز والمسائل الرئيسية، والمنهجية، والمهام، في إطار الاختصاصات الذي أقرته اللجنة التوجيهية؛
- (ج) تحديد جوانب عمل الصندوق التي يعتبرها مقدم الخدمات هامة دون أن تكون جزءاً من مجال تركيز التقييم. وسيميز مقدم الخدمات، ضمن هذه الجوانب من عمل الصندوق، بين تلك الجوانب التي يمكن أن يعالجها التقييم الخارجي المستقل في حدود الخبرة المتوافرة والوقت المتاح وتلك التي لا يمكن معالجتها والتي سيقترح مقدم الخدمات بشأنها إجراءات متابعة من جانب الصندوق وفقاً للفقرة 6 من الاختصاصات؛
- (د) اختيار 20 إلى 25 بلداً عن طريق أخذ عينات عشوائية متعددة المستويات والمراحل (كما هو مقترح في الملحق الأول) لفحصها فحصاً دقيقاً، واختيار نصفها عشوائياً لأغراض التيقن المستقل من خلال بحوث ميدانية أصلية. والاختيار، بالطريقة نفسها، من 40 إلى 50 مشروعاً من مشروعات القروض التي بدأ نفاذ مفعولها في الفترة من 1994 إلى 2002 ومن 4-6 منح للمساعدة التقنية في البلدان المختارة آنفاً؛

²¹⁰ لمزيد من المعلومات عن برنامج عمل مكتب التقييم للفترة 2003-2004 يرجى الرجوع إلى برنامج عمل مكتب التقييم وميزانيته لعام 2003 الذي يمكن الإطلاع عليه في: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/33/EC-2003-33-WP-3.pdf>.

²¹¹ نظير التقييم القطري هو ميسر إجراءات يتم اختياره للأغراض المنصوص عليها في الفقرة 29 وهو ليس عضواً في فريق مقدم الخدمات على عكس فريق التقييم القطري.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

- (هـ) إعداد قائمة بالوثائق وغيرها من المعلومات لاستخدامها في عمليات التقييم الخارجي المستقل بمساهمات من مكتب التقييم وغيره من وحدات الصندوق، بما فيها كل عمليات التقييم المؤسسي والمواضيعي وعمليات تقييم المشروعات والبرامج القطرية ذات الصلة التي يضطلع بها مكتب التقييم؛
- (و) تنقيح الجدول الزمني لعملية التقييم الخارجي المستقل وبرنامج توزيع الخبراء الاستشاريين، بما في ذلك عدد أشهر العمل الفردي المطلوبة ميدانياً؛
- (ز) معالجة أي قضايا أخرى تتطلب حلاً خلال فترة البدء، بما في ذلك الحد الأقصى لحجم التقرير النهائي؛
- (ح) تلخيص نتائج كل المهام الفرعية في تقرير استهلاكي واحد.

15- المهمة 2 هي إجراء استعراض مكتبي على النحو التالي:

- (أ) سوف يشمل الاستعراض المكتبي البرامج القطرية ومشروعات القروض ومنح المساعدة التقنية المحدد في إطار المهمة 1 وغيرها من جوانب عمل الصندوق المحددة في إطار النطاق والمسائل الأساسية في هذه الاختصاصات. وسيقوم مقدم الخدمات بانتقاء نصف البرامج القطرية والمشروعات ومنح المساعدة التقنية عشوائياً لإخضاعها لعملية التيقن الميداني المستقل. ولن يشرع مقدم الخدمات بالعمل الميداني إلا بعد أن يقوم بتقدير قابلية العينة للتقييم ويقرر ما إذا كانت المعلومات والبيانات المطلوبة من أجل تحليل الأثر متوافرة. وإذا ما تبين أن بعض المشروعات والبرامج القطرية ليست قابلة للتقييم بدرجة معقولة أو تعاني من نقص في البيانات أو المعلومات أو الرصد والتقييم الفعالين المطلوبين لتقدير الأثر فإنها تدرج ويخطر بها بهذه الصفة. وسيضع مقدم الخدمات نهجاً مناسباً لقياس قابلية التقييم، وسيقرر هو، من خلال فحص عينات جديدة، استبدال المشروعات والبرامج القطرية التي يجدها غير قابلة للتقييم أو عدم استبدالها.
- (ب) وسيتألف الاستعراض المكتبي من جزأين، يعد مقدم الخدمات في الأول منها تقرير تقييم أولي عن الأطر الاستراتيجية للصندوق والمشاورات الخاصة بتجديد موارده واستراتيجياته الإقليمية وسياساته المؤسسية. وسيركز هذا الجزء على استعراض مكتبي للأطر الاستراتيجية للصندوق والمبادئ التوجيهية والأحكام المنصوص عليها في المشاورات الخاصة بتجديد موارد الصندوق التي عقدت في الفترة 1994-2003 والاستراتيجيات الإقليمية والسياسات المؤسسية التي وضعت منذ عام 1994. سينطوي الاستعراض على مصفوفة تقييم²¹² للأطر الاستراتيجية ومشاورات تجديد الموارد والسياسات المؤسسية على منوال المصفوفة التي وضعت للتجديد الخامس لموارد الصندوق: خطة العمل (2000-2002)²¹³. وسيستند الاستعراض إلى وثائق الصندوق بما في ذلك تقارير مكتب التقييم فضلاً عن مقابلات واجتماعات مع إدارة الصندوق وموظفيه. ويمكن أن يشمل الاستعراض أيضاً عقد اجتماعات مع منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي ومع عينة من ممثلي الدول الأعضاء.
- (ج) وسيركز الجزء الثاني من الاستعراض المكتبي على وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية والبرامج القطرية لبلدان مختارة، وعلى مشروعات قروض مختارة، وكذلك على أنشطة الإقراض (منح المساعدة التقنية مثلاً) بما

²¹² تتضمن الأهداف والتدابير ومعايير الأداء والإنجازات.

²¹³ هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الخامس لموارد الصندوق: خطة العمل (2000-2002) التي يمكن الإطلاع عليها على

<http://ifad.org.operations/action/index.htm>



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

في ذلك المساهمات في مجالي الدعوة والحوار السياساتي. سيدخل في عداد ذلك أيضا استعراض كل تقارير مكتب التقييم عن المشروعات والأنشطة غير الإقراضية التي يختار مكتب التقييم أن يشملها التقييم الخارجي المستقل وستشكل المقابلات التي تُجرى مع إدارة الصندوق وموظفيه جزءا من هذه المهمة. وسيقوم مقدم الخدمات، استنادا إلى الاستعراض المكتبي، بإعداد تقرير تقييم أولي عن مشروعات الصندوق ومنح المساعدة التقنية وغيرها من الأنشطة غير الإقراضية، وسيشمل هذا اختيار من 10 إلى 12 بلدا ومن 20 إلى 25 مشروعا إقراضيا ومن 2 إلى 3 منح مساعدة تقنية لعملية التيقن المستقل.

16 - تهدف **المهمة 3** إلى التيقن المستقل من البيانات بإجراء بحوث أصلية حول عينة البلدان والمشروعات ومنح المساعدة التقنية التي يتم اختيارها أثناء استكمال المهمة 1 (ويستكمل هذا التيقن بتقارير التقييم المستقل التي يعدها مكتب التقييم، انظر الفقرة 13 (ج)). وسيضطلع بالمهمة 3 من أجل التيقن من جزئي الاستعراض المكتبي المذكورين أعلاه وإثرائهما وتحديد النتائج الجديدة التي يمكن أن تؤكد أو تدحض استنتاجات الاستعراض المكتبي. وستشمل هذه المهمة أيضا عقد مشاورات ومقابلات مع ممثلي الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والوكالات الإنمائية ومجموعات التنسيق القطرية وقرءاء الريف ومنظماتهم. وسيشكل مقدم الخدمات فرق تقييم قطرية من أجل عمليات التيقن الميداني المستقل حسب ما يقتضي الجزء سابعاً.

17 - **المهمة 4** هي إعداد مسودة التقرير النهائي وإدراج التعليقات التي ترد عند استكمال المهمة 3.

18 - **المهمة 5** هي إعداد التقرير النهائي الذي يتضمن التعليقات التي ترد على مسودة التقرير النهائي. ويدخل ضمن هذه المهمة أيضا عرض التقرير النهائي على الهيئتين الرئاسيتين.

19 - تتألف **المهمة 6** من تقديم تقارير عن التقدم المحرز مرة كل شهرين بشأن توزيع الخبراء الاستشاريين والوضع الخاص باستكمال المهام المذكورة آنفا والخطوات المتخذة لحل مختلف المشاكل الإدارية التي يمكن أن تسبب انحرافاً في مسارها والبيانات المالية المطلوبة بموجب العقد المبرم مع مقدم الخدمات. ويدخل ضمن هذه المهمة أيضا تقديم تقارير عن التقدم المحرز إلى المجلس التنفيذي وفق الجدول الزمني المدرج في الملحق الثالث.

20 - من المفترض أن جوانب عمل الصندوق الإنمائية المختلفة (ومنها على سبيل المثال المشروعات والسياسات وأنشطة الدعوة) تتطلب منهجيات تقييم مختلفة. ولهذا سنترك لمقدمي الخدمات حرية معالجة القضايا المنهجية مع اختلافها واعتماد النهج التقني الذي يقترحه لعمليات الاستعراض المكتبي وللأنشطة الميدانية. وينتظر منهم أن تأتي اقتراحاتهم متسقة مع ممارسات التقييم السليمة وأن يستخدموا نطاقا عريضا من التقنيات ومنها على سبيل المثال الاستبيان الثلاثي واستعراض الأدبيات والدراسات المكتبية والمقابلات والاستقصاءات ومجموعات التركيز والتحريات الميدانية والمعايير التي منها، على سبيل المثال، تلك المدرجة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدات الإنمائية والإطار المنهجي لمكتب التقييم. ومعايير مكتب التقييم هي: الأثر²¹⁴ (سنة مجالات)، والاستدامة، والابتكار، وقابلية التكرار وتوسيع النطاق، وأداء المشروعات/السياسات (الأهمية والفعالية والكفاءة)، وأداء شركاء التنفيذ (إدارة الصندوق وعملياته والبلدان المقترضة

²¹⁴ لمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى مكتب التقييم: [Methodological Framework for Project Evaluation](http://www.ifad.org/evaluation/iee/framework.pdf) على الموقع

[Http://www.ifad.org/evaluation/iee/framework.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/iee/framework.pdf)



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

والسلطات المنفذة والمؤسسات المتعاونة وغيرها). وينتظر من التقييم الخارجي المستقل أن يحدد حجم مساهمة الصندوق في الحد من الفقر الريفي كماً ونوعاً مفصلاً ذلك حسب الجنس والمجموعة المستهدفة والنتائج المنجزة والأثر المحقق.

21 - وعلى مقدمي الخدمات أن يبينوا في اقتراحاتهم التقنية ما هي أفضل طرق الاضطلاع بالمهام المذكورة أعلاه ضمن الوقت المخصص والموارد المتاحة. وعليهم أيضاً أن يعرضوا تفاصيل المنهجيات التي يقترحونها والتي ينبغي أن تكون تشاركية وتستخدم إلى أقصى مدى ممكن تقنيات الاستبيان الثلاثي وإطار مكتب التقييم المنهجي لأغراض التقييم. وينبغي أن تتسم عملية التقييم بأقصى حد ممكن من الاستقلالية والموضوعية والحياد²¹⁵.

سادسا - المخرجات وعلامات الطريق

22 - تتفق مخرجات التقييم الخارجي المستقل مع المهام الرئيسية المذكورة آنفاً. وستتجز هذه المخرجات وفق الخطوات العريضة للخطة التالية التي ستستكمل مع انتهاء المهمة 1:

(أ) **المخرج 1**، إعداد تقرير استهلاكي يتفق مع المهمة 1، ويتعين تقديمه في غضون شهرين من إبرام العقد. ومدير مكتب التقييم هو من يقر هذا التقرير.

(ب) **المخرج 2**، هو الاستعراض المكتبي الموصوف في المهمة 2 ويتعين تقديمه في غضون شهرين من إقرار التقرير الاستهلاكي. ويتألف الاستعراض المكتبي من جزئين:

- استعراض لاستراتيجيات الصندوق واستراتيجياته الإقليمية وسياساته المؤسسية؛
- استعراض لوثائق الصندوق الخاصة بالفرص الاستراتيجية القطرية والبرامج القطرية والمشروعات والأنشطة غير الاقراضية²¹⁶.

(ج) **المخرج 3**، الذي يستند إلى المهام 1-3، هو تقرير كامل عن تقييم برامج الصندوق القطرية ومشروعاته وأنشطته غير الاقراضية بعد استكمال عمليات التيقن المستقل من خلال البحوث الأصلية عن عينة من الدول الأعضاء المقترضة، وسيأخذ هذا التقرير في اعتباره تقارير مكتب التقييم المستقلة الصادرة عن مكتب التقييم والمذكورة في الفقر 13(ج). ويتعين تقديم هذا التقرير في غضون ستة أشهر من تقديم المخرج 2 (أي بعد ثمانية أشهر من إقرار التقرير الاستهلاكي).

(د) **المخرج 4** هو مسودة التقرير النهائي الذي ينبغي تقديمه بعد تسعة شهور من إقرار التقرير الاستهلاكي.

(هـ) **المخرج 5** هو التقرير النهائي الذي يتعين تقديمه بعد 12 شهراً من إبرام العقد.

(و) يتألف **المخرج 6** من مختلف التقارير المرحلية المطلوبة بموجب هذه الاختصاصات على النحو الوارد في المهمة 6.

²¹⁵ تفهم هذه الكلمات بالرجوع إلى سياسة التقييم في الصندوق على الموقع <http://www/ifad.org/bdocs/eb/78/e/EB-2003-78-R-17-REV-1.pdf>
²¹⁶ ورد تعريف الأنشطة غير الاقراضية في الفقرة 7(ب).



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

23 - ينبغي أن تكون التقارير موجزة محكمة، وأن تقدم باللغة الإنكليزية. ويجب أن تكون لغة التقارير سلسلة. وأن تتجنب التورية في وصفها للمشاكل وأوجه القصور وأن تعكس احتراماً ومراعاة للأشخاص موضوع التقييم الخارجي المستقل. وعلى الخبراء الاستشاريين أن يزودوا مكتب التقييم بـ 15 نسخة من كل تقرير.

24 - تحدد أمانة الصندوق حجم التقرير النهائي، الذي يترجم إلى اللغات الرسمية الثلاث الأخرى، وحجم الملخص التنفيذي خلال مرحلة الاستهلال والتي يتم خلالها أيضاً الاتفاق على أساس منطقي واضح لإدراج ملاحق أو ذيول. وينبغي أن ينظم التقرير على نحو يبين أنه يقدم أجوبة على الأسئلة والقضايا التي تطرحها الاختصاصات. وينبغي أن يدرج في التقرير تفسير مقنع للأسباب التي دعت إلى عدم معالجة مسائل معينة. وسيوزع التقرير النهائي على نطاق واسع ضمن الصندوق وخارجه على جميع الشركاء وأصحاب الشأن ذات المصلحة وينشر في موقع الصندوق على شبكة الإنترنت.

25 - يوفر مقدم الخدمات سائر المخرجات المذكورة آنفاً إلى مدير مكتب التقييم الذي يعرضها، كما يرد لاحقاً، على المجلس التنفيذي واللجنة التوجيهية وإدارة الصندوق، وتعلق هذه الجهات عليها كما يلي:

(أ) اللجنة التوجيهية أن تعلق على أي جانب من جوانب المخرجات كلها والذي من شأنه أن يضمن قيام فريق التقييم بعمله وفق الاختصاصات.

(ب) فيما يتعلق بالمخرجات 1-3، تدلي إدارة الصندوق بالتعليقات التي تتعلق بالمسائل الفعلية حصراً.

(ج) تعلق إدارة الصندوق على المسائل الواقعية وعلى مسائل الرأي لدى تلقيها المخرج 4 (مسودة التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل). وعليها لدى تلقيها المخرج 5 (التقرير النهائي) أن تقدم إلى المجلس التنفيذي، فضلاً عن ذلك، رد الإدارة على محتويات التقييم الخارجي المستقل ووجهة نظرها في جدوى توصيات التقييم أو عدم جدواها. وعلى رد الإدارة أن يبين الأسباب التي دعتها إلى اعتبار توصيات معينة، إن وجدت، غير مجدية، والطرق التي ستتبعها لتنفيذ التوصيات التي تعتبرها مقبولة. وسيدرج رد الإدارة في ملحق التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل.

(د) يستلم المجلس التنفيذي مسودة التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل ويناقشه ويعلق عليه (المخرج 4).

26 - عملاً بسياسة التقييم في الصندوق، فإن مقدم الخدمات هو من يقرر التعليقات التي تدرج في التقرير النهائي. وتضع السياسة القاعدة العامة التي تطبق أيضاً على تقرير التقييم الخارجي المستقل وهي:

(أ) يجب أن يضمن التقرير النهائي التعليقات التي تشير إلى الأخطاء وعدم الدقة الفعلية؛

(ب) يجوز إدراج الآراء المختلفة عن آراء فريق التقييم في ملاحظة التقرير.

سابعا - تشكيل الفريق ومواصفاته

27 - ينتظر الصندوق من مقدم الخدمات أن يشكل فريق التقييم من الأشخاص الرئيسيين التاليين: رئيس فريق (لمدة 12 شهراً) وخبيرين رفيعي المستوى (لما مجموعه 17 شهر عمل - فرد). ولمقدمي العطاءات أن يقترحوا موظفين إضافيين على أساس نهجهم بشأن الاختصاصات وأن يحددوا على مهام ومسؤوليات واختصاصات فردية كجزء من اقتراحاتهم التقنية. وقد خصصت الأموال اللازمة لما مجموعه 14 شهر عمل - فرد لهؤلاء الموظفين الإضافيين. أي أن الفريق الأساسي لمقدم



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

الخدمات سيتألف من رئيس الفريق وخبيرين رفيعي المستوى وموظفين آخرين (لما مجموعه 43 شهر عمل - فرد) يجري تقييمهم جميعا في مرحلة تقديم الاقتراحات.

28 - أما الفريق الذي يتوقع الصندوق أن يوظفه من أجل التقييم الخارجي المستقل فينبغي "أن يفي بمعايير النوعية العالية المطلوبة للإسهام بمدخلات في مداوات هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق"، حسب ما يرد في الفقرة 4 من هذه الاختصاصات. وسيستند في اختيار الفريق إلى دراسة دقيقة لعدة عوامل تتصل بأهمية بعضها بالفريق الرئيسي وبعضها برئيس الفريق والبعض الآخر بالفريق ككل. وسينص على هذه العوامل نوعا وكما في طلب الاقتراح الذي سيرسل إلى المؤسسات التي تدرج على القائمة المختصرة، وفيما يلي بيان لهذه العوامل:

(أ) الموظفون الأساسيون (رئيس الفريق والخبيران الرفيعان المستوى). ينبغي أن تتوافر لدى كل موظف رئيسي خبرة 20 سنة على الأقل من العمل في مجال التنمية على أن يكون جزء كبير من هذه الخبرة قد اكتسب في البلدان النامية. وينبغي أن يتمتع كل منهم بصفات قيادية مشهود بها وإنجازات معترف بها دوليا وبقدرة على الاتصال ومهارات تحليلية نظرية وعملية. وينبغي أن تشمل خبرتهم في مجال التقييم عمليات تقييم مؤسسية معقدة وعمليات تقييم لبرامج التنمية الزراعية الريفية مناصرة للفقراء (وخصوصا تلك المدعومة من مؤسسات تمويل دولية) وتقدير الاستراتيجيات والقضايا الإنمائية العالمية والإقليمية والقطرية والسياسات المؤسسية الموجهة للتنمية على صعيد المؤسسات والبلدان والأقاليم. وينبغي أن تشمل خبراته الأخرى العمل في مجال مكافحة الفقر ووضع نهج تشاركية وتنفيذها (لاسيما في مجال التعبئة الاجتماعية)، والعمل في أقاليم الصندوق الخمسة، والعمل مع المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية التابعة للأمم المتحدة ومع منظمات المجتمع المدني.

(ب) رئيس الفريق وحده. يعتبر التمتع بقدرات قيادية واتصالية وبخبرة في عمليات التقييم المؤسسي المعقدة مطلوبا أساسيا لمن يشغل منصب رئيس الفريق أكثر منه للخبيرين رفيعي المستوى الآخرين.

(ج) موظفو الفريق الأساسيون الآخرون. ينبغي أن يتمتع أعضاء الفريق الأساسيون الآخرون بخبرة في مجالات التقييم، والنهج التشاركية (لاسيما التعبئة الاجتماعية)، والتنمية الزراعية والريفية، وأقاليم الصندوق الخمسة وفي مجالات الخبرة الخاصة التي يقترحها مقدم الخدمات.

(د) الفريق ككل (المؤلف من رئيس الفريق وخبيرين رفيعي المستوى وموظفين آخرين من الفريق الأساسي وفرق التقييم القطرية). فضلا عن ذلك يسترشد عموما في تشكيل الفريق، بالاعتبارات الهامة والأساسية التالية:

- ينبغي أن يضم الفريق خبرات في البحوث الاجتماعية والاقتصادية الكمية والنوعية؛
- ينبغي أن يتسم الفريق، ككل، بالتوازن الإقليمي والتوازن بين الجنسين وأن يتوافر لديه الخبرات اللغوية المطلوبة. ويستحسن، فضلا عن ذلك، أن يتمتع الفريق الأساسي بخبرات إقليمية ومهارات لغوية متنوعة.
- ينبغي أن لا يكون هناك تضارب في المصالح. أي أن لا يكون الخبراء الاستشاريون المختارون مكلفين بمهام أخرى مع الصندوق، وأن لا يكونوا قد شاركوا (بصفة موظفين أو خبراء استشاريين) في عملية تطوير أسلوب العمل أو برنامج التغيير الاستراتيجي اللذين اضطلع بهما الصندوق أو في أي عمليات تقدير خارجي أولي أو استعراض أو تقييم سابق في الصندوق، أو عملوا مع الصندوق لأكثر من 15% من أيام عملهم.
- على مقدم الخدمات وفريقه أن يبرهنوا على قدرتهم على الاضطلاع ببحوث في البلدان التي يعملون فيها والإفادة من الموارد الوطنية بما في ذلك الاستعانة بفرق تقييم وطنية للجزء الميداني من عملية التقييم الخارجي المستقل.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

29 - سيشكل مقدم الخدمات فرق تقييم وطنية في كل من البلدان التي تجرى فيها عمليات التيقن المستقل من أجل التقييم الخارجي المستقل. ويمكن اختيار هذه الفرق من بين الأفراد أو مقدمي الخدمات القطريين كالشركات الاستشارية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية. ولا يتوقع من مقدمي الخدمات تحديد هذه الفرق في مرحلة تقديم اقتراح العطاء، و ينتظر منهم تقديم تقديرات إجمالية للميزانية إن طلب منهم تقديم عرض مقترح بالتكاليف. وعلى مقدم الخدمات أن يضمن توافر الخبرة والمهارات المطلوبة لفريق التقييم الوطني للقيام بالعمل الذي سيوكل إليهم وعدم وجود أي تضارب في المصالح في ضوء اختصاصات التقييم الخارجي المستقل. فضلا عن ذلك يجب على مكتب التقييم، أن يساعد مقدم الخدمات، بالتشاور مع دائرة إدارة البرامج في الصندوق، في تحديد نظير قطري مناسب لشؤون التقييم في كل بلد من البلدان تكون مهمته تيسير الوصول إلى المشروعات المختارة المعانة من الصندوق وإلى الموظفين المعينين وغيرهم من أصحاب الشأن.

ثامنا - التسيير والتنظيم

30 - سيجري التقييم تحت الإشراف العام لمدير مكتب التقييم بالنيابة عن المجلس التنفيذي للصندوق.

31 - ستقوم لجنة توجيهية، تتألف من ممثلي البلدان الأعضاء في الصندوق، بعمل مستشار مدير مكتب التقييم ومقدم الخدمات حيث تطرح تعليقات على مسودات الوثائق والقضايا الأخرى على النحو الوارد بيانه أدناه. وعلى وجه التحديد من المتوقع أن تقوم اللجنة التوجيهية بما يلي: (أ) استعراض الاختصاصات والمصادقة عليها؛ (ب) المصادقة على اختيار فريق التقييم حسب توصية مدير مكتب التقييم وفقا للإجراءات المبينة لاحقا في الفقرة 36؛ (ج) استعراض تقارير التقييم الخارجي المستقل على النحو الوارد في الفقرة 25 (أ).

32 - سيكون مدير مكتب التقييم هو النظير الأول لمقدم الخدمات حيث يكفل قيام فريق التقييم بعمله حسب اختصاصاته، وييسر عمل مقدمي الخدمات على النحو المنصوص عليه في الاختصاصات. وبهذه الصفة يجوز لمدير مكتب التقييم أن يطلب المشورة من اللجنة التوجيهية. ويساعد مدير مكتب التقييم في عمله مستشاران مستقلان رفيعان من المستوى الدولي ويقومان بالاتصال بمقدم الخدمات في المراحل الرئيسية من التقييم ويقومان باستعراض التقارير المرحلية ومسودة التقرير النهائي على النحو المنصوص عليه في الفقرة 13 (ب). وسيقدمان تعليقاتهما على الطرق المستخدمة والعمليات المتبعة في مجال التقييم كإسهام في إعداد التقرير الذي سيقدمه مدير مكتب التقييم إلى اللجنة التوجيهية والمجلس التنفيذي ومعه التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل. وإذا رأى مدير المكتب في أي وقت أثناء إعداد التقييم أن مقدم الخدمات خرج ماديا عن متطلبات الاختصاصات يجوز له أن يطلب اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة. ويقوم بإبلاغ اللجنة التوجيهية ومدراء المجلس التنفيذي/المدراء المناوبين بهذه الإجراءات. وسيقدم أيضا تقريرا عن التقدم المحرز في إعداد التقييم لعرضه على كل دورة من دورات المجلس التنفيذي خلال فترة الإعداد.

33 - غير أن مدير مكتب التقييم لن يكون مسؤولا عن نتائج وتوصيات تقارير التقييم الخارجي المستقل أو محتواها. وتبين الفقرة 13 أعلاه واجبات وأوار مكتب التقييم في إعداد التقييم الخارجي المستقل.

34 - سيوفر الصندوق مساحة مكتبية مناسبة بالإضافة إلى معدات النسخ والاتصالات الهاتفية لفريق التقييم أثناء تواجده في روما. ويتخذ مقدم الخدمات ترتيباته في ضوء الميزانية المقترحة للسفر والإقامة والاتصال الخارجي والزيارات والأنشطة القطرية.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

35 - وفقاً لسياسة الصندوق في مجال التقييم التي أقرها المجلس التنفيذي في 9 أبريل/نيسان 2003، ستكفل إدارة الصندوق ألا يتوانى المسؤولون في الصندوق والمشروعات التي يدعمها عن توفير جميع الوثائق والمعلومات الأخرى المطلوبة وأن يشتركوا ويتعاونوا بنشاط في عمل التقييم الخارجي المستقل. وستقدم دائرة إدارة البرامج في الصندوق المساعدة إلى فريق التقييم في اختيار مسؤول التقييم النظير أو مسؤول الاتصال في كل بلد يختار للتعيين المستقل فيه. فضلاً عن ذلك ستقدم إدارة الصندوق وشعبه التشغيلية التعليقات بشأن مخرجات مقدم الخدمات على النحو الوارد بيانه في الفقرة 25 (ب) و(ج) أعلاه.

تاسعاً: إجراءات الاختيار

36 - سيتولى مدير مكتب التقييم إدارة عملية اختيار مقدم الخدمات الخارجي المستقل. وسيعين فريق التقييم كوحدة بموجب إجراءات المناقصات التنافسية الدولية المفتوحة (تتألف من عرض اقتراح تقني ومالي وثلاثة عروض من جانب ثلاثة مقدمي عطاءات على أعلى مستوى) وفقاً للقواعد والنظم التي يستخدمها الصندوق لهذا الغرض. وسيوصي مدير مكتب التقييم للجنة التوجيهية بالمصادقة على اختيار مقدم الخدمات من قائمة موجزة تضم ثلاثة مرشحين مؤهلين.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

الملحق الأول

أفكار من أجل وضع عينة عشوائية متعددة المستويات والمراحل من المشروعات والبلدان

1 - لأغراض إعداد الدراسة المكتبية ثم التيقن من النتائج ميدانيا سوف يختار التقييم الخارجي المستقل عينة من مشروعات الصندوق (مقسمة إلى مستويات بحسب الأقاليم) التي أصبحت نافذة المفعول فيما بين يناير/كانون الثاني 1994 وديسمبر/كانون الأول 2002.

2 - سيجري التقييم الخارجي المستقل استعراضا مكتوبا تفصيليا لعدد 20-25 برنامجا قطريا تضم 40-50 مشروعا إلى جانب 4-6 منح للمساعدة النقدية. وسوف تختار هذه البلدان والمشروعات على أساس عينات عشوائية متعددة المستويات والمراحل على النحو المبين أدناه في الفقرات 3 و4 و5. وسوف تختار منح المساعدة التقنية عشوائيا، مع الأخذ في الاعتبار الحاجة إلى تمثيل مختلف فئات الأنشطة التي تمويلها المنح وحجمها. وسوف يختار نصف منح المساعدات التقنية والمشروعات والبرامج القطرية عشوائيا للتيقن منها ميدانيا وبشكل مستقل وفقا لاعتبارات أخذ العينات الوارد بيانها فيما يلي.

3 - ستشمل العينة برامج قطرية من أقاليم الصندوق الخمسة، أي آسيا والمحيط الهادي، وأفريقيا الغربية والوسطى، وأفريقيا الشرقية والجنوبية، وأمريكا اللاتينية والكاريبي، والشرق الأدنى وشمال أفريقيا (بما في ذلك أوروبا الشرقية). ويعبر عدد البلدان المختارة من كل إقليم عن الأهمية النسبية لهذا الإقليم في مجموع حافظة الصندوق من القروض للفترة 1994-2002 (ستكون الأوزان المستخدمة هي حجم القروض و/أو عدد المشروعات).

4 - بعد تحديد عدد البلدان المختارة من كل إقليم سوف يتم الاختيار الفعلي لبلدان الإقليم عشوائيا مع الأخذ في الاعتبار، إلى أقصى قدر ممكن، بعض أو كل المعايير التالية: (i) تصنيف الدخل (ii) حجم الحافظة القطرية في الفترة 1994 - 2002 (معبرا عنها بحجم القروض و/أو عدد المشروعات) (iii) عدد سكان الريف في البلدان المختارة (iv) الحجم النسبي للقطاع الزراعي (v) شروط الإقراض المقدم من الصندوق للبلد المعني (vi) تصنيف جدول التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

5 - ستختار المشروعات عشوائيا من كل من البلدان المختارة مع الأخذ في الاعتبار الحاجة إلى: (i) تمثيل القطاعات الرئيسية التي تصنف مشروعات الصندوق في إطارها (ii) تغطية مختلف طرق التمويل وترتيبات التنفيذ (مثل التمويل المشترك والآلية الإقراضية المرنة) (iii) مراعاة صعوبات التنفيذ الناجمة عن الاعتبارات الزمنية. وحتى يتسنى وضع تقديرات ذات معنى للنتائج وضمان التفاعل الكامل مع إدارة المشروعات وأصحاب الشأن الآخرين ستخصص نسبة أكبر نسبيا من العينة للمشروعات التي تمر بالسنة الأخيرة من التنفيذ.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

الملحق الثاني

عمليات سينظر التقييم الخارجي المستقل فيها

- 1 - صياغة وإقرار وتنفيذ:
 - الإطار الاستراتيجي للصندوق (2002-2006 و 1998-2000)؛
 - الاستراتيجيات الإقليمية الخمس؛
 - وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية.
- 2 - تحديد الحاجة إلى السياسات المؤسسية وصياغتها وإقرارها وتنفيذها.
- 3 - جميع مراحل دورة المشروعات، بما في ذلك:
 - تحديد المشروعات (الاستهلال)؛
 - الصياغة (بما في ذلك اختيار عناصر المشروعات وشركاء التنفيذ ودور الخبراء الاستشاريين)؛
 - التقدير الأولي؛
 - مفاوضات القرض؛
 - إقرار القرض؛
 - نفاذ مفعول القرض؛
 - التنفيذ (بما في ذلك نظم الرصد والتقييم والإشراف من جانب الصندوق و/أو المؤسسات المتعاونة معه. والتقييم الذاتي من جانب دائرة إدارة البرنامج).
- 4 - التقييم المستقل للصندوق وعملية رصد اعتماد إدارة الصندوق وتنفيذها لتوصيات التقييم الخارجي المستقل.



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

الملحق الثالث

الجدول الزمني للتقييم الخارجي المستقل

مطالبة منسقي القوائم بتقديم اقتراح بأعضاء اللجنة التوجيهية	2003/4/15
إعداد الاختصاصات وتنظيم عملية التقييم الخارجي المستقل بأكملها	2003/5/11-4
الموعد النهائي لتقديم أسماء أعضاء اللجنة التوجيهية إلى مكتب التقييم	2003/5/15
إرسال خطاب دعوة لبيان الاهتمام	2003/6/18
إعداد الميزانية التفصيلية ووثائق المجلس ذات الصلة لدورة سبتمبر/أيلول 2003 وطلب المقترحات	يونيو/يوليو/2003
الموعد النهائي لتقديم التعبير عن الاهتمام	2003/7/10
مصادقة اللجنة التوجيهية على الاختصاصات	2003/7/15
فرز خطابات الإعراب عن الاهتمام وإعداد قائمة مختصرة بطلب المقترحات	2003/7/31-11
إرسال طلب المقترحات إلى المجهزين المؤهلين	2003/8/1
الموعد النهائي لتسلم المقترحات التقنية والمالية	2003/9/8
تصنيف المقترحات	2003/9/26-8
عرض اقتراح ميزانية التقييم الخارجي المستقل لإقرارها وعرض أول تقرير عن التقدم المحرز إلى المجلس التنفيذي	2003/9/11-10
أكبر ثلاثة من مقدمي عروض الأسعار يقدمون عروضهم في روما	2003/10/10-6
الاختيار النهائي من جانب مكتب التقييم	
موافقة لجنة استعراض العقود على الاختيار	2003/10/17
قيام اللجنة التوجيهية للتقييم الخارجي المستقل باستعراض الاختيار والمصادقة عليه	2003/10/20
المفاوضات وإرساء العقود	-10/22
	2003/11/10
بدء فريق التقييم المتعاقد معه لأعماله	2003/11/24
عرض التقرير الثاني عن التقدم المحرز على المجلس التنفيذي	2003/12/18-17
عرض التقرير الثالث عن التقدم المحرز على المجلس التنفيذي	2004/4/4
الانتهاء من إعداد التقييم الخارجي المستقل	ديسمبر/2004
تقديم أمانة الصندوق لتقرير التقييم الخارجي المستقل إلى المجلس التنفيذي	يناير/2005
مناقشة تقرير التقييم الخارجي المستقل في اجتماع خاص/غير رسمي للمجلس التنفيذي	فبراير/2005



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

الملحق الرابع

التخصص التوضيحي لمستوى الجهود

توزيع الوقت		الاستشاريون ومستوى الجهود	المخرجات وموعد التسليم
الميدان الحد الأدنى:	روما حتى:		
%0	%100	حتى 3 استشاريين:	1- تقرير الاستهلال (شهران)
%0	%100	-i رئيس الفريق (شهران)	
%0	%100	-ii استشاري رفيع المستوى 1 (شهر)	
%0	%100	-iii استشاري رفيع المستوى 2 (شهر)	
%0	%100	حتى 4 استشاريين لمدة 2 شهر عمل - فرد لكل منهما:	2- الاستعراض المكتبي (شهران)
%0	%100	-i رئيس الفريق	
%0	%100	-ii استشاري رفيع المستوى 1	
%0	%100	-iii استشاري رفيع المستوى 2	
%0	%100	-iv آخرون 1	
%85	%15	حتى 7 استشاريين لمدة 3-6 أشهر عمل فرد للفرد:	3- الصندوق والأنشطة غير الإقراضية (6 شهور)
في المتوسط	في المتوسط	-i رئيس الفريق	
		-ii استشاري رفيع المستوى 1	
		-iii استشاري رفيع المستوى 2	
		-iv آخرون 1	
		-v آخرون 2	
		-vi آخرون 3	
		-vii آخرون 4	
%0	%100	زائد (2-3 أشهر عمل فرد للفرد):	4- مسودة التقرير النهائي (شهر)
%0	%100	• 11 نظير تقييم وطني	
%0	%100	• 11 فريق تقييم وطني	
%0	%100	حتى 3 استشاريين لمدة شهر عمل فرد للفرد:	5- التقرير النهائي (شهر)
%0	%100	-i رئيس الفريق	
%0	%100	-ii استشاري رفيع المستوى 1	
%0	%100	-iii استشاري رفيع المستوى 2	
%0	%100	حتى 2 استشاريين:	
%0	%100	-i رئيس الفريق (شهر)	
%0	%100	-ii استشاري رفيع المستوى 1 (شهر)	

ملحوظة: لأغراض الميزانية من المفترض أن نصف مجموع مستوى الجهود سيُبدل ميدانياً، وتطبق أسعار السفر وبدل الإعاشة اليومي المعياري في الصندوق على جميع الأعمال.

القسم III

تعليقات المستشارين المستقلين رفيعي المستوى

على التقييم الخارجي المستقل

القسم III

20 - طلب منا تقديم المشورة إلى مدير مكتب التقييم في مراحل مختلفة من عملية التقييم الخارجي المستقل للصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وتلخص هذه المذكرة وجهات نظرنا المشتركة بشأن عملية التقييم ونتائجها.

عملية فريدة من نوعها

21 - حرص رئيس الصندوق والمدراء التنفيذيون واللجنة التوجيهية حرصا شديدا على احترام استقلال مكتب التقييم ودوره في الإشراف على هذا التقييم؛ وقد كان استقلال مكتب التقييم والمساندة اللوجستية الكاملة التي وفرها عاملين أساسيين في إنجاز عملية التقييم بنجاح. وما كان للعملية أن تنصف بالمصادقية التي حققتها لو لم يكن مكتب التقييم مستقلا.

22 - محافظو الصندوق هم من أطلقوا الاستعراض في الأصل. والمدبرون التنفيذيون هم من اضطلعوا بدور بارز في تصميم عملية التقييم. أما اللجنة التوجيهية فهي التي دعمت إعداد الاختصاصات وعملية اختيار المستشارين وتأكدت من ضمان جودة مسودات التقارير؛ وقد أفضى ذلك إلى عدة جولات من التفاعل بين مختلف الأطراف صاحبة المصلحة. إلا أن هذه الترتيبات غير المعتادة والمعقدة بعض الشيء رفعت كثيرا تكاليف الأعمال التي يتحملها مكتب التقييم والمستشارون، ولكنها مع ذلك كفلت "ملكية" الصندوق للعملية وعالجتها بعناية شديدة كي لا تقوض استقلال التقييم.

23 - أدار مكتب التقييم عملية اختيار الشركة الاستشارية بشفافية كاملة، وحافظ على اتصالات مفتوحة بين المديرين التنفيذيين والإدارة والمستشارين. وزود المكتب المقيمين بالدعم في مجال النقل وبالمعلومات في الوقت المناسب، وراقب تقديمهم بالاختصاصات والتقييم الخارجي المستقل والعمليات المتفق عليها كما بالمواعيد المقررة. وجهد المكتب كي يضمن أخذ المستشارين بتعليقات الإدارة واللجنة التوجيهية والمستشارين المستقلين الرفيعين. فضلا عن هذا، فإن المكتب قدم توجيهاته ومشورته المهنية إلى المقيمين دون أي "تجاوز للحدود" ودون التأثير على سلامة العملية.

التقيد بالاختصاصات

24 - إن تقرير التقييم شامل في نطاقه وسليم عموما في تحليلاته. وتتجاوز الاختصاصات بدرجة كبيرة التقديرات اللاحقة لهيئة المشاورات الخاصة بتجديد الموارد لتطالب المستشارين بالاضطلاع بتقدير للأثر إضافة إلى التقييم على مستوى المؤسسة. وأي واحد من المهمتين هو مهمة جسيمة بحد ذاته. وكان الجمع بينهما بمثابة تحد كبير وشاق في ضوء المواعيد الدقيقة وترتيبات الاستعراض المعقدة وندرة المعلومات القائمة على التقييم الذاتي.

25 - ومع ذلك، فإن العملية الموصوفة أعلاه حققت بمجملها نتائج سليمة وذات مصداقية لاسيما فيما يتعلق بالجوانب التشغيلية. ويتناول التقرير الختامي الاختصاصات، ويخلص إلى استنتاجات استراتيجية وي طرح توصيات قيمة. ومن شأنه أن يعود بفائدة كبيرة على المؤسسة إن استخدمته الإدارة والمجلس التنفيذي لتوجيه عملية تجديد في الصندوق.

مدى ملاءمة طرق التقييم

26 - كان لا مناص من الاعتماد على الرأي المهني لعدم توافر أي بيانات أداء مؤسسية واضحة أو مقاييس متفق عليها أو قياسات يعتمد عليها. وكان لا بد للمستشارين أن "يتدبروا أمرهم" دون بيانات أساس أو مؤشرات أداء قابلة للتحقق، على كل

الصعد (المشروع والبلد والمؤسسة)³⁶³. وفي مواجهة هذه المعوقات، اختار المستشارون طريقة مثلثاتية تستند إلى الاستعراضات المكتوبة، وتقارير المراجعة الداخلية، والزيارات القطرية، والمقابلات المباشرة المستفيضة ومسح للموظفين.

27 - أبلى المستشارون بلاء حسنا في جمع القرائن ذات الصلة وتفسيرها. وكانت إدارة الفريق كفوءة جدا ومتجاوبة مع ما يقدم لها من مشورة؛ وكانت مؤهلات أفراد الفريق المهنية مناسبة؛ وثبت أن قرار تشغيل مستشارين محليين للأعمال القطرية كان حكيما؛ وكانت طرق التحليل معقولة وشفافة ومنسجمة مع الممارسات الجيدة في مجال التقييم. وقد طبقت طريقة العينات العشوائية على نحو جيد واتسمت قرارات ترتيب أداء المشاريع وتوليف النتائج بالحكمة.

28 - كان بوسع التقرير أن يستفيد بما يلي: (i) إطلاع أوفى على أدبيات التنمية الريفية؛ (ii) تقديرات أعمق لأداء الصندوق على صعيدي التشغيل والميزانية مقارنة بالوكالات الإنمائية الأخرى (وضع معدلات معيارية)؛ و (iii) استقصاءات رأي منتظمة في أوساط الموظفين الحكوميين والمستفيدين. ومع ذلك، فإن التقرير عموما يستند إلى قرائن كافية ويعكس إلى حد معقول النتائج الواسعة النطاق التي تم التوصل إليها من خلال الاستعراض المكتبي والتقارير القطرية العشر وتقديرات المشاريع. والتقرير يأخذ في اعتباره الملاحظات الثاقبة التي قدمها مكتب التقييم وإدارة الصندوق، وهو بتماسكه واستقلاله وأصالته يشكل إضافة هامة إلى التقييمات الخارجية السابقة للصندوق.

تعليقات على التشخيص

29 - نحن نؤيد الاستنتاجات الرئيسية للتقييم. فرسالة الصندوق تبقى أساسية لجهود التنمية. وفقراء الريف ما زالوا يفوقون فقراء الحضر عددا. والتقدم نحو الحد من الفقر يتعثر، فقد انحسرت المكتسبات السهلة التي نجمت عن الثورة الخضراء وأثبت الجيل الثاني من سياسات الإصلاح أنه ليس طبع القيادة، وقد تراجع حجم المساعدات الموجهة إلى فقراء الريف. ولن تحقق الأهداف الإنمائية للألفية ما لم تتخذ سلسلة من الإجراءات المتأزرة والفعالة الموجهة نحو الحد من الفقر الريفي.

30 - إن دور الصندوق الفريد في المنظومة الإنمائية هو الوصول إلى من لا وصول إليهم وإسماع صوت من لا صوت لهم. وإذا ما كان للصندوق أن يبلغ مداه فلا بد له من أن يطور نموذجا جديدا في الأعمال يعزز مساهمة الصندوق ويشدد على الإبداع والابتكار وتوسيع النطاق. وهو ما يتطلب عملية تغيير تركز على تحسين ضمان الجودة وتعزيز عمليات التقييم الذاتي والشراكات العملية. ومن الضروري بذل كل جهد ممكن من أجل إقامة الصلات مع الشركاء ذوي الأفكار المشابهة وتعزيز التمويل المشترك دون التضحية بالأهداف الأساسية.

31 - وعلى الصندوق أن يطمح قبل كل شيء إلى التحول إلى منظمة تعلم تساعد فقراء الريف على مساعدة أنفسهم. وليس من مهام الصندوق أن يوظف موارده للتأثير في السياسات الكلية التي ينبغي أن تكون وطنية المنطلق. بل عليه أن يركز على الإجراءات التي ينبغي للحكومات وشركائها أن تتخذها من أجل تكرار طرق استئصال الفقر الفعالة اقتصاديا تاركا لغيره مهمة اختراق حدود البحوث المتعلقة بالفقر الريفي. وعلى المنظمة في سعيها لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية أن تتطلق من مصدر قوتها الرئيسي، أي من شرعية نهجها في التنمية الريفية والزراعية المناصر للفقراء والنساء وسبل المعيشة.

³⁶³ ينبغي ردم هذه الفجوات بعد أن تم تحديدها كما توجه إدارة المؤسسة وتطوير السياسات.

32 - ينبغي أن تكمن قوة الصندوق في توسيعه لنطاق الابتكار - أي في التطبيق العملي المستند إلى أفضل خبرة نظرية متاحة. يعتبر تعزيز إنتاجية وربحية واستدامة النظم الزراعية الرئيسية أحد أهم وسائل تخفيف وطأة الفقر في البلدان التي سوادها زراعي وريفي. لهذا يتعين على الصندوق أن يسعى إلى الوصول إلى المناطق الريفية النائية المأهولة بمجتمعات محرومة بيئياً واقتصادياً. ويتوجب عليه بناء على ذلك تطوير منهجيات لاستحداث برامج لضمان استدامة سبل المعيشة كما عليه التخصص في نظم تقديم برامج شبكات السلامة الاجتماعية والتغذية.

33 - وعلى الصندوق عملاً بأولوياته أن يستدرك نقاط الضعف التشغيلية التي أشار إليها تقرير شركة ITAD المحدودة. فعلى الصعيد القطري ينبغي أن تكون الاستراتيجيات أكثر تركيزاً، والحضور القطري أشد فعالية والتفاعل مع الشركاء أشد استباقاً وممارسات التشغيل أقل إرهاقاً للبلدان النامية وذلك من خلال التنسيق مع الشركاء الآخرين والربط بأهداف البلدان النامية. أما على الصعيد التشغيلي، فينبغي تعزيز إدارة الجودة من حيث تتبع نوعية المشاريع في الوقت الفعلي؛ وتنوع مجموعة أدوات الصندوق للتركيز على الابتكار والإقراض المرن والتشديد على الابتكار والإبداع والمرونة. وعلى صعيد المؤسسة، ينبغي زيادة تعزيز ومواءمة سياسة الموارد البشرية وإدارة الميزانية.

34 - وعلى الصندوق، نظراً لمهمته الرائدة، أن يكون انتقائياً للغاية في اختياره للعمليات وصارماً جداً في الترتيبات التي يتخذها من أجل تتبع النتائج الإنمائية لعملياته. إلا أنه ينبغي لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء أن لا يميز ضد البلدان الهشة المعرضة للزاعات أو المتأثرة بها والتي تعاني من عدد كبير من الصعوبات المزمنة بما فيها نقص البنى الأساسية وضعف الإدارة والتسيير. وبوسع الصندوق أن يسهم كثيراً في تعزيز الأمن البشري في بيئات العمل الصعبة. وينبغي تحديد أهداف المشاريع ومؤشرات الأداء والمخرجات تحديداً دقيقاً عند تجهيز المشاريع.

35 - وختاماً نحن نوافق على ضرورة اضطلاع المجلس التنفيذي بدور أنشط في تحديد الأولويات والإشراف على السياسات. وعلى الإدارة أن تركز على تكييف المنظمة مع مهمتها الأساسية وعلى التعاون مع الشركاء. ويتطلب هذا شراكات محددة الأهداف مصممة لتعظيم أثر الصندوق في مناصرة الفقراء والنساء وسبل المعيشة. ولابد من تخفيض تكاليف العمليات وهو ما يتطلب التزاماً لا لابس فيه بقيم مشتركة وبوضع السياسات بالمشاركة وبالمبادرات الخاصة بالموارد البشرية من النوع الذي أطلقه رئيس الصندوق مؤخراً.

36 - الحاجة ماسة لمنظمة عالمية مهمتها البحث عن حلول للمعضلات المعقدة التي يواجهها فقراء الريف في البلدان النامية. والعالم بحاجة اليوم أكثر من أي وقت مضى إلى مركز متميز مكرس للحد من الفقر الريفي. ولو لم يكن الصندوق موجوداً لكان علينا أن نخلقه.

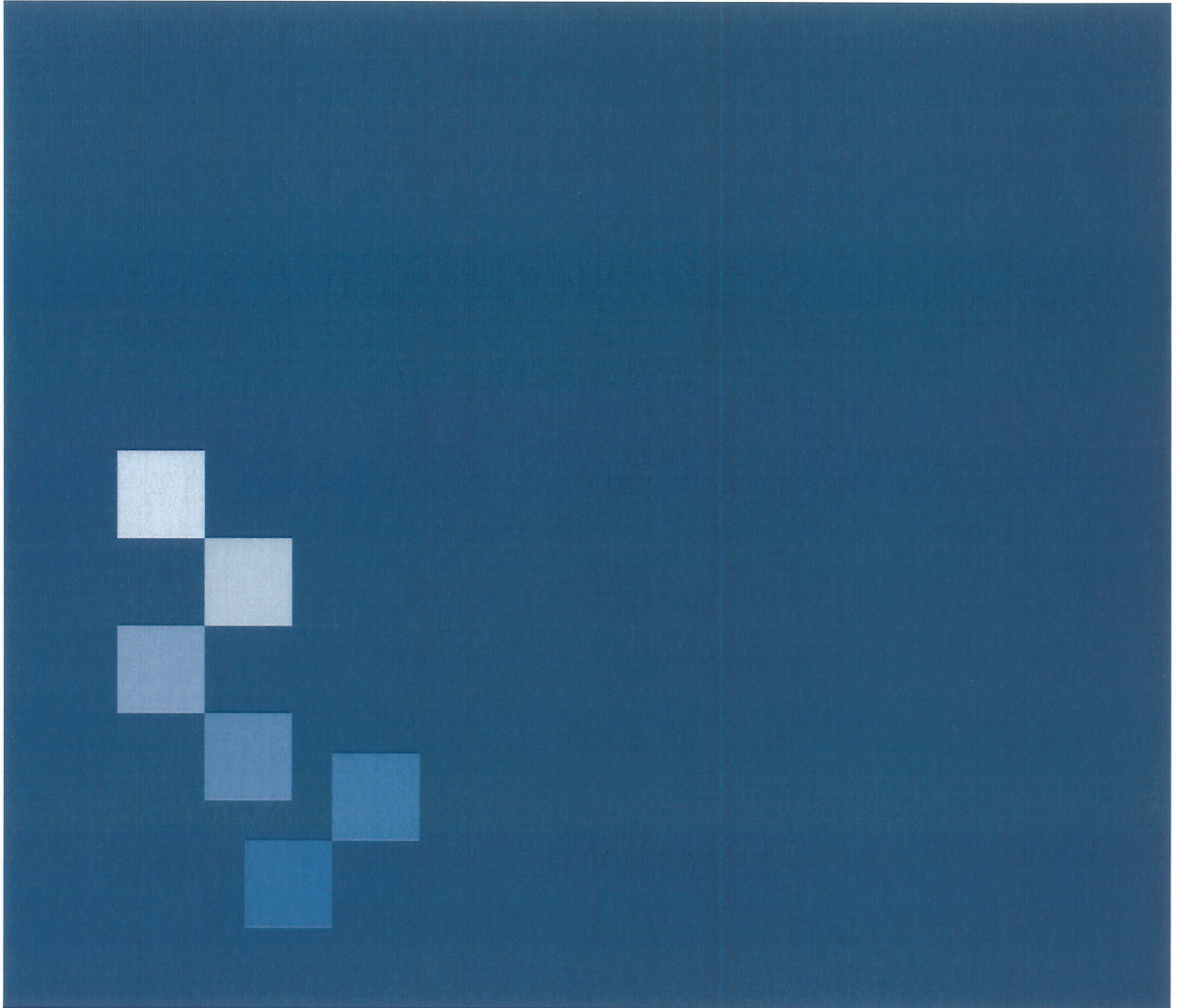
القسم IV

رد إدارة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية على
تقرير التقييم الخارجي المستقل



القسم IV

رد إدارة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية على تقرير التقييم الخارجي المستقل



رد إدارة الصندوق على التقييم الخارجي المستقل

أجرى الصندوق في العام الماضي عملية تقييم هي الأكثر شمولاً في تاريخه. ولعل التقييم الخارجي المستقل هو أكثر هذا النوع من العمليات طموحاً في وكالة من وكالات الأمم المتحدة حيث أنه فتح آفاقاً جديدة في معالجة الأداء المؤسسي من منظور الأثر. وحدد هذا التقييم أيضاً توجهات جديدة بالتشجيع على إتباع عملية مفتوحة وشفافة من خلال تقاسم جميع مسودات التقرير مع أعضاء المجلس التنفيذي وموظفي الصندوق.

ونحن نرحب بهذا التقييم ونوافق على التوجهات الرئيسية لاستنتاجاته وتوصياته. فالتقييم يؤكد الاستنتاجات التي توصلنا إليها كما يؤكد مدى ملاءمة وتوجهات التغييرات الجارية فعلاً. ونعترم البناء على هذا التقييم بتصميم وتنفيذ خطة عمل شاملة. وتبين هذه الوثيقة اللبنة المقترحة لبناء هذه الخطة.

السياق

يأتي التقييم في وقت حرج حيث يقوم المجتمع الدولي بتقدير التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والنظر في النهج المنبثقة في استئصال الفقر. وثمة شراكة قوية أخذت في النشوء لهزيمة الفقر بعد إدراك الصلة التي تربط بين الأمن والتنمية. والمطلوب الآن هو إتباع نهج شامل تتكاتف فيه إجراءات البلدان النامية والمساعدات الإنمائية الرسمية، ومبادرة تخفيف الديون، ونظم التجارة المعززة للتنمية، والاستثمارات الخارجية المباشرة في التصدي لقضية استئصال الفقر. واليوم أخذت المساعدات الإنمائية الرسمية تزداد وأخذت جهود تخفيف الديون تكتسب زخماً جديداً، كما تعرض مؤتمر الدوحة للتنمية للصلوات القائمة بين الفقر والتجارة العالمية. وأخذت البلدان المختلفة تدرك، بشكل متزايد، أن استئصال الفقر الريفي مسألة ضرورية لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

رسالتنا

هذا هو السياق الذي يؤكد التقييم في إطاره مدى ملائمة المهمة المنوطة بالصندوق. فقد توصل التقييم إلى أن الصندوق هو "المنظمة الدولية الوحيدة التي أنشئت للتركيز حصراً على أحوال فقراء الريف" وأن "المشكلة التي أنشئ الصندوق لمعالجها لا تزال قائمة، ومن المرجح أن تظل قائمة في المستقبل المنظور".

تحديات تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية: محورية الحد من الفقر الريفي

في 18 يناير/كانون الثاني 2005، أطلقت وكالات الأمم المتحدة الثلاث العاملة في روما تقرير مشروع الألفية للأمم المتحدة كجزء من العملية العالمية. ويعتبر التحدي المائل هائلاً حيث يعتمد نحو 1.1 مليار إنسان في معيشتهم على أقل من دولار أمريكي واحد في اليوم. ومن بين هؤلاء النساء والرجال يعيش ما يربو على 800 مليون نسمة، أي نحو 75 في المائة، في المناطق الريفية. والآن ولسنوات عديدة قادمة سيظل التحدي الرئيسي الذي يواجه تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية هو ما يتعلق بالمناطق الريفية، حيث يعتمد أغلبية الفقراء في معيشتهم على الزراعة، والحراثة، وصيد الأسماك، والأنشطة ذات الصلة. وستظل زيادة دخل فقراء الريف من خلال زيادة الإنتاج وفرص العمل، هي القضية المحورية للتنمية.

لا تزال رسالة الصندوق ومسؤولياته تشكل عنصراً أساسياً في هيكل العمليات الدولية لاستئصال الفقر. وفي حين يبدو أن الاهتمام يتزايد بالمشاركة في الجوانب الاجتماعية والبنية الأساسية المتعلقة بالتنمية الريفية، فإن الصندوق هو واحد من المنظمات القليلة التي تدعم الأنشطة الإنتاجية لفقراء الريف سواء في مجال الزراعة أو في الأنشطة غير الزراعية ذات الصلة.

وسوف نتعاون مع غيرنا في تنفيذ مشروعات وبرامج فعالة ومنسقة ومتناغمة وتوجيه المزيد من الموارد المادية إلى فقراء الريف، فضلاً عن تحقيق شئٍ آخر، لا يقل أهمية، وهو حشد الفهم والمعرفة لهذا الغرض - أي المعرفة التي تولدت لدى الفقراء ومؤسساتهم.

وتشمل المجموعة المستهدفة من الصندوق فقراء الريف في بلدان الدخل المنخفض، لا سيما في أفريقيا جنوبي الصحراء، فضلاً عن أجزاء من آسيا وأمريكا اللاتينية، حيث يشكل الفقراء نسبة كبيرة، بل الأغلبية أحياناً، من السكان. ولكن توجد أيضاً مجموعات كبيرة من فقراء الريف في بلدان نامية أخرى تحتاج إلى الدعم حتى تتمكن من شق طريقها خروجاً من شرك الفقر، والواقع أن دعم برامج هذه المجموعات الأخيرة غالباً ما يسفر عن تعميق المفاهيم والدروس المستفادة التي يمكن أن تفيد البلدان الأخرى ذات الدخل المنخفض.

منذ عام 2002، ارتفع برنامج عمل الصندوق بنسبة 28 في المائة من مبلغ يقل قليلاً عن 400 مليون دولار أمريكي إلى 500 مليون دولار أمريكي في عام 2005. وتجذب مشروعات الصندوق تمويلاً مشتركاً يزيد على دولار أمريكي مقابل كل دولار يقرضه الصندوق. وهكذا، بلغ مجموع تكاليف الاستثمارات في عام 2005 في المشروعات والبرامج المدعومة من الصندوق ما يربو على مليار دولار أمريكي. وتسليماً بالحاجة إلى خدمة المزيد من فقراء الريف وتحقيق أثر أكبر من أجلهم فقد التزمنا بالمضي قدماً في هذا النمو ونقترح زيادته بنسبة كبيرة في إطار التجديد السامع للموارد. ويتجه المجتمع الدولي إلى زيادة الموارد التي يخصصها لاستئصال الفقر وهو ما يتيح فرصة متنامية للصندوق للقيام بدور مهم في هذا المجال. وكما بين التقييم الخارجي المستقل، فإن ذلك سيتطلب إتباع طرق جديدة للعمل وزيادة الموارد.

دورنا المتطور

إن التغيير السريع الذي يمر به الاقتصاد العالمي والبيئة السياسية يزيد من أهمية الابتكار، أي التوصل إلى إجابات جديدة للمشكلات القديمة والجديدة معاً. ونحن نتفق مع التقييم الخارجي المستقل حول الاستنتاج الذي يفيد بأنه يجب على الصندوق، في ظل السياق العام للتغيير السريع والمستمر، أن يواصل العمل مع شركائه في مجال الابتكار، لا من أجل الابتكار في حد ذاته وإنما من أجل التوصل إلى حلول جديدة لمواجهة هذه التحديات والتشجيع على تكرار الحلول الناجحة وتوسيع نطاقها.

ونحن ملتزمون في الصندوق باستكشاف الحلول الابتكارية الفعالة للتحديات التي يواجهها فقراء الريف. وسوف ندعم شركاءنا الإنمائيين حتى يمكنهم تطبيق هذه الحلول على نطاق واسع في إطار عمليات قطرية منسقة.

الصندوق والمؤسسات المالية الدولية الأخرى

يقول التقييم الخارجي المستقل " يبدو أن أداء الصندوق يماثل أداء المؤسسات المالية الدولية الأخرى". ونظراً لصغر عدد الموظفين نسبياً مع فرض ترتيبات تشغيلية تترك العديد من الأنشطة الرئيسية في يد أطراف ثالثة فإن الفعالية التشغيلية لمشروعات الصندوق وبرامجه تماثل فعالية المؤسسات المالية الدولية. وقد بدأ الصندوق فعلاً في تنفيذ طائفة عريضة من الإصلاحات لتعزيز النتائج والأثر والاستدامة. وبيّن التقييم الحاجة إلى اكتمال الإصلاحات الرئيسية الجارية في مجالات مثل إدارة الموارد البشرية. كما يدعو الصندوق إلى تطوير قدرات جديدة للتعجيل بالحد من الفقر الريفي استجابة للقلق العالمي المتنامي تجاه جوانب الضعف الأساسية لفقراء الريف التي اتضحت بصورة جلية مع المد الزلزالي في آسيا.

استجابة الإدارة: القوة المحركة

إن القوة المحركة لاقتراحات إدارة الصندوق هي التزامها بزيادة الفعالية الإنمائية لجهود استئصال الفقر الريفي. وسوف يتضمن ذلك تطوير آليات أكثر قوة لإدارة النتائج وتحديد الأهداف وقياس الأداء وخلق وسائل وعلاقات جديدة لتحقيق الأثر. سيشمل ذلك الطرق الجديدة والمحسنة لإدارة موارد الموظفين وتممية الشراكات وإدارتها والعمل مع الحكومات المعنية.

مع التزايد المأمول في عدد الشركاء الأطراف في أنشطة استئصال الفقر الريفي يصبح من الأهمية بمكان أن نسهم بما اكتسبناه من خبرة ومعرفة ميدانية في إثراء الحوار السياساتي القطري وتنسيق وتوسيع نطاق الحلول التي جربت بنجاح. وعلينا أن نتأكد أن القرارات تتخذ عن وعي كامل بالقيود والفرص التي تطرحها عملية التحرير الاقتصادي داخليا والعولمة خارجيا على فقراء الريف.

الأداء المعزز

فتح التركيز العالمي الجديد على الفقر مجالات جديدة للتأثير، واستوجب سرعة اكتساب الخبرة والمعرفة ونشرهما. وفي الوقت نفسه أدى الالتزام القوي تجاه القيادات القطرية ووضع وتنفيذ الاستراتيجيات القطرية للحد من الفقر إلى تحقيق اللامركزية بشكل منهجي للمساعدات الإنمائية والأشكال الجديدة من التمويل والبرمجة. ونحن نوافق على الاستنتاج الذي خلص إليه التقييم بأن تحقيق نتائج أفضل يوجب على الصندوق أن يعيد تشكيل موقفه استجابة لهذه التغييرات.

تعتبر مسألة إدارة الموارد البشرية عنصرا رئيسيا في التغييرات الجارية في الصندوق. وفيما يتعلق بالمجالات الأخرى فإن التغييرات المقترحة تتجاوز التحسين التقني والترشيد وتشمل، حسب تعبير التقييم "نماذج أعمال" جديدة. ونحن نوافق تماما على هذا التوجه والحاجة إلى التغيير، ويأتي بيان ذلك في القسم الخاص بلبنيات البناء.

تحدد العضوية الواسعة للصندوق ودور أعضائه جميعا في مجال تمويل وتسيير وإدارة المؤسسة شكل عمليات الصندوق بعدة طرق، ويرجع إليها السبب في بعض الاختلافات القائمة بين الصندوق والمؤسسات المماثلة. ويتطلب إجراء تغيير مستدام في الصندوق دعم جميع الأعضاء له. وتسليما بالحاجة إلى إجراء المشاورات والحوار وتوافق الآراء، فإن استجابة إدارة الصندوق لما جاء في تقرير التقييم تشكل اللبنيات التي ستستخدم في بناء هيكل إطار المضي قدما نحو التجديد الساج للموارد وتؤدي إلى وضع خطة عمل شاملة لتعزيز المؤسسة في المستقبل.

لبنيات التغيير

يدعو التقييم الصندوق إلى العمل في ستة مجالات رئيسية لتعزيز فعاليته:

- توضيح الطابع الاستراتيجي المميز للصندوق
- وضع نموذج أعمال جديد
- إتباع سبل أكثر براعة في اكتساب المهارات والتعلم
- التصدي لأسباب انخفاض مستوى الأثر
- توفير توجهات الفعالية الإنمائية
- إدارة التغيير

تتضمن استجابة الصندوق للتقييم التصدي لهذه المجالات بتحديد ست لبنيات للتغيير تشمل القضايا المحددة. ويرد فيما يلي إلقاء الضوء على هذه الاستجابات، يعقبها إطار أكثر تفصيلا يبين النتائج والإجراءات المحددة.

1. توضيح دور الصندوق ومجال تركيزه

يتضمن ذلك التعبير الواضح عن دور الصندوق ومجال تركيزه في إطار هيكل البناء الدولي القائم ويشمل:

- تعزيز الفرص المتاحة لفقراء الريف الذين لديهم الطاقة الإنتاجية
- دعم القيادات القطرية وتحقيق التناغم
- تعزيز فعالية البرامج الوطنية للحد من الفقر من خلال الترويج لتوسيع نطاق الاستجابات الابتكارية للقضايا الرئيسية
- إثارة القضايا الإنمائية المحلية المرتبطة بالقضايا العالمية في المحافل الدولية
- رفع المستوى العام وأثر المساعدات المقدمة للحد من الفقر الريفي والتوصل إلى طرق جديدة أكثر فعالية في استئصال الفقر

وسوف يتم التعبير عن هذا الدور ومجال التركيز في الإطار الاستراتيجي الجديد.

2. تطوير نموذج تشغيل جديد

سيضمن هذا النموذج تنظيم عمليات الصندوق على أساس البرامج القطرية التي تتولاها فرق قطرية فعالة. وسيؤدي إلى تغيير مشاركة الصندوق في مجال الإشراف ويمكنه من تنفيذ نظام أكثر مرونة للحضور القطري. وسوف ترسخ هذه التغييرات بتعزيز عمليات تدريب الموظفين وتعيينهم. وسوف يتحول الصندوق من الرقابة على النوعية إلى ضمان النوعية وإدخال إطار جديد للمساءلة ووضع نظم أقوى للتقييم الذاتي وتحسين إدارة المعرفة. وسيؤدي وجود شعبة أقوى للسياسات إلى دمج المعرفة بالقيود والفرص القطرية في الحوار العالمي بشأن السياسات. وسوف يتطلب تغيير إجراءات الإشراف إجراء تغيير في مواد اتفاقية إنشاء الصندوق.

3. تعزيز إدارة المعرفة وتعبئة المهارات المؤسسية الخارجية

سيعمل الصندوق على بناء قدرة موظفيه على تنمية المهارات وإدارة المعرفة. وسيؤدي توفير نظام معزز لإدارة المعرفة إلى تعبئة المهارات المؤسسية الخارجية واستخدام عمليات الصندوق كأساس لإدارة المعرفة بأسلوب يتسم بالوضوح والتركيز والقابلية للرصد. وسوف يطبق الصندوق نهجا موحدا للداخل والخارج، وقائم على أساس شبكي في إدارة المعرفة، وتعبئة عدد محدود من الشراكات في الشبكات الإقليمية والقطرية ومراكز التفوق الدولي. وستؤدي الدراية الخارجية وتقاسم المعرفة من خلال علاقات منظمة طويلة الأجل إلى تعزيز التطور الداخلي للصندوق وعمليات ضمان النوعية.

4. تعزيز ثقافة النتائج والأداء

سيوضع إطار للمساءلة بغرض غرس ضمان النوعية في عمليات الصندوق. وسوف يدمج هذا الإطار في عمليات المؤسسة في مجال التخطيط والميزنة والرصد كما سيتضمن نظام قياس النتائج والأثر ونظام تخصيص الموارد على أساس الأداء فضلا عن مدخلات من مكتب التقييم ومكتب المراجع الداخلي، وذلك على أساس خطة متوسطة الأجل مدتها ثلاث سنوات. وسيؤدي ذلك إلى تعزيز إعداد التقارير والتحليلات الكمية عن الأداء وتعزيز نظم التقييم الذاتي. وسوف يتعين على الصندوق تعبئة الدراية الخارجية الخاصة بضمان النوعية لاستخدامها في تقدير مستوى الأداء. وسوف يساهم شركاء الصندوق الرئيسيون في استعراض الأداء المؤسسي للصندوق، وفي غضون تنفيذ ذلك، سوف تعطى أولوية كبرى لتحسين إدارة أداء الموظفين.

5 - تعزيز الدور القيادي في الفعالية الإنمائية

سوف تتشاور الإدارة مع المجلس التنفيذي بشأن سبل تحسين قدرة المجلس على قيادة ودعم الصندوق في سعيه إلى تعزيز الفعالية الإنمائية. وسوف يبحث المجلس التنفيذي ويعتمد إطاراً استراتيجياً جديداً. وستعرض الإدارة على المجلس التنفيذي خطة متوسطة الأجل مدتها ثلاث سنوات لاستعراض الأثر والفعالية. وسيخصص وقت أطول للمجلس التنفيذي من أجل استعراض الفعالية الإنمائية.

6 - إدارة التغيير

سيتولى رئيس الصندوق إدارة عملية التغيير مع تخصيص المسؤوليات الفردية والجماعية لفريق الإدارة العليا. وستشكل استراتيجية إدارة التغيير جزءاً من خطة العمل المقررة. وسوف تحتفظ الإدارة بفريق خارجي مختص بضمان النوعية من أجل تقديم المشورة بشأن تنفيذ خطة العمل. وستتولى الإدارة أيضاً استعراض مخصصات الميزانية في ضوء أولويات وأهداف خطة العمل وتقديم تقريراً إلى المجلس التنفيذي بشأن خطة التنفيذ والأداء.

وتمثل هذه المقترحات في مجموعها رداً شاملاً على التحديات التي حددها التقييم، وتجسد إلى حد بعيد توصيات التقييم الخارجي المستقل، بل وتتجاوزها في بعض المجالات.

لم توافق إدارة الصندوق على ما جاء في التقييم الخارجي المستقل بشأن مجالين وقررت إرجاء البت في مجالين آخرين قبل إجراء المزيد من المناقشات بشأنهما. ففيما يتعلق بتوصية التقييم بشأن الحاجة إلى تعيين مدير تنفيذي، فنحن نعتقد أن النتائج المنشودة يمكن تحقيقها بشكل أفضل من خلال دعم قدرة الإدارة العليا على الإشراف والتوجيه ووضع خطط وتقارير أكثر فعالية وتعزيز فرص المجلس التنفيذي في رصد التقدم المحرز. وفيما يتعلق بإقرار المجلس التنفيذي للمشروعات، نوصي بأن يستمر المجلس التنفيذي في إقرار المشروعات. ونحن نرجئ التعليق على تطوير أدوات مالية جديدة ونهج أكثر مرونة لخدمة الدول الهشة انتظاراً للتشاور الكامل مع المجلس التنفيذي.

وإجمالاً، نعتزم الاستناد إلى التقييم الخارجي المستقل والتجربة مع شركائنا في جعل الصندوق مؤسسة تتسم بالفعالية والتعاون والشفافية في العمليات والتسيير والإدارة ولها القدرة على الاضطلاع ببرنامج عمل متمام. وسيساعد رفع مستوى التجديد السامع للموارد الصندوق على القيام بهذا الدور. ونحن نتوقع أن تدرج خطة العمل جميع التكاليف المؤسسية ذات الصلة. وينبغي أن يبدأ تنفيذ خطة العمل في عام 2006 ويكتمل تنفيذها في فترة التجديد السامع للموارد من 2007 إلى 2009.

لبنات التغيير الست

- توافق إدارة الصندوق على أهمية المجالات الستة التي حددها التقييم الخارجي المستقل للتركيز عليها مستقبلاً تعزيزاً للأداء والالتزام بخطة عمل تستهدف:
- توضيح دور الصندوق ومجال تركيزه
- تطوير نموذج تشغيل جديد
- تعزيز إدارة المعرفة وتعبئة المهارات المؤسسية الخارجية
- تعزيز ثقافة النتائج والأداء
- تعزيز الدور القيادي في الفعالية الإنمائية
- إدارة التغيير

توضيح دور الصندوق ومجال تركيزه

توصية التقييم الخارجي المستقل: توضيح الطابع الاستراتيجي المميز للصندوق

النتائج

- يركز الصندوق على فقراء الريف الذين لديهم الطاقة الإنتاجية، لا سيما النساء والفئات المهمشة اجتماعيا، مثل السكان الأصليين والأقليات العرقية. ويطبق الصندوق أسلوبا انتقائيا على المستويين القطري والقطاعي لتحسين إمكانية وصول فقراء الريف إلى الأصول الإنتاجية والتكنولوجيا والأسواق وبناء قدرات المؤسسات الريفية، بما في ذلك المؤسسات المالية.
- يمارس الصندوق العمليات التي يمولها مع فقراء الريف وشركائه الآخرين لتحديد سبل جديدة وأكثر فعالية للتحفيز على توسيع نطاق الابتكارات وتكرارها من خلال الاتصالات وحوار السياسات وتعبئة الموارد والشراكات المرتبطة بالاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. ويتضمن ذلك تعبئة موارد استثمارية أكبر وزيادة إمكانات العمليات والمؤسسات الوطنية.
- تقوم شراكات الصندوق على أساس الملكية الوطنية للمشروعات، بما في ذلك دعم المؤسسات والمجموعات الوطنية للقيام بدور القيادة في التنمية المحلية. وتتيح هذه الجهود من خلال المشاركة في تسييق المساعدات الإنمائية وتحقيق التناغم بينها، أفاقا وحلولا جديدة لاستئصال الفقر في ضوء التجربة والنتائج.
- يركز الإطار الاستراتيجي للصندوق على رفع مستوى وفعالية الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر ومساعدة البلدان على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

الإجراءات

- إدراج بيان شامل بأهداف وطرائق الصندوق الإنمائية في تقرير المشاورات الخاصة بالتجديد السابع للموارد.
- وضع إطار استراتيجي جديد يستخدم أيضاً في توجيه الخطة متوسطة الأجل وخطة العمل والميزانيات السنوية للفترة 2007-2009.
- إعداد استراتيجيات إقليمية حديثة البيانات وتسترشد بالإطار الاستراتيجي.
- وضع وتنفيذ استراتيجية لتعزيز أثر مشروعات الصندوق وبرامجه.
- إقامة شراكات سياساتية للمساعدة على إدماج المنظور المناصر لفقراء الريف في العمليات والمحافل الدولية.

تطوير نموذج تشغيل جديد

توصية التقييم الخارجي المستقل: وضع نموذج أعمال جديد

النتائج

الإجراءات

- نظرا لأن البرامج القطرية، هي أكثر من مجرد تجميع للمشروعات، فإنها تعتبر لب أنشطة الصندوق القطرية. ولما كانت هذه البرامج توضع بالتشاور مع الحكومات والشركاء الوطنيين الآخرين في إطار عملية تسيق المساعدات الإنمائية فإنها تحدد ما يلي:
 - العمليات والأنشطة الرئيسية التي ستدعمها القروض والمنح
 - أهداف الابتكار وتوسيع النطاق بالتزامن مع وثائق استراتيجيات الحد من الفقر ووثائق النهج القطاعية الشاملة في الزراعة والتنمية الريفية وغير ذلك من العمليات
 - أهداف التأثير على السياسات والمؤسسات الإنمائية
 - الشراكات الوطنية والدولية لدعم الأنشطة
 - أطر قياس الأداء والمساءلة التي تعبر عن نتائج نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء بشأن القضايا المؤسسية والسياساتية الرئيسية للتنمية الريفية ونظام قياس النتائج والأثر وتقدير مخاطر حافظة المشروعات.
- جعل وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية القائمة على أساس النتائج هي الوسيلة المحورية لإدارة البرامج القطرية.
- تعديل دورة المشروعات وإجراء استعراضات للبرامج القطرية وتقدير الأنشطة المتعلقة بالمشروعات وغير المتعلقة بها في ضوء الأهداف المحددة.
- إدراج أداء الأفرقة القطرية في تقييم أداء الأفراد.
- إعادة تقدير صلاحيات موظفي الصندوق عند وضع نموذج التشغيل الجديد وتدريب الموظفين في ضوء النتائج.
- وضع وتنفيذ استراتيجية للموارد البشرية تمكن مديري البرامج القطرية من اكتساب الصلاحيات اللازمة لإجراء حوار السياسات وإدارة الشراكات وإدارة العمليات القائمة على العمل كفريق.
- الأفرقة القطرية التابعة للصندوق هي همزة الوصل الرئيسية بين الصندوق والبلدان المختلفة، وهذه الأفرقة تعمل بالشراكة مع الجهات الفاعلة الوطنية وممثلي مؤسسات المساعدات الإنمائية. وفيما يتعلق بالصندوق، تتطلب عمليات التخطيط والمتابعة التعاون بين جميع الوحدات.
- ساعد تعزيز الحضور القطري للصندوق على المشاركة في العمليات الوطنية ودعم تنمية الشراكات وإدارتها وإقامة حوار السياسات والتنفيذ وتحقيق التناغم وإدارة المعرفة. ويتفاوت شكل الحضور القطري حسب نطاق عمليات الصندوق وحجم الشراكات المحلية المحتملة والتكاليف والفوائد.
- أعيد تنظيم عمليات الإشراف لزيادة الفعالية الإنمائية.
- يعين مديرو البرامج القطرية وغيرهم من المسؤولين بعد تدريبهم في مجال حوار السياسات وإقامة الشراكات ودعم التنفيذ وبناء روح العمل كفريق وتوفر لهم الحوافز التشجيعية.
- وضع سياسة إشرافية في عام 2006 تبين طرائق الإشراف ومعايير الاختبار.
- إخضاع عمليات الإشراف لاستعراضات الأداء السنوي وضمان النوعية الداخلية ودمج نتائج الإشراف في إدارة المعرفة ونظم إدارة الأداء.
- يجري إثراء الحوار العالمي بشأن استئصال الفقر من خلال الرؤى والقضايا التي تحدد في إطار عمليات التنمية والمساعدات القطرية.

تعزيز إدارة المعرفة وتعبئة المهارات المؤسسية الخارجية

توصية التقييم الخارجي المستقل: إتباع سبل أكثر براعة في اكتساب المهارات والتعلم

النتائج

دمج استراتيجية إدارة المعرفة في العمليات القطرية وفي الاستراتيجيات الإقليمية والقطرية. وتعتبر إدارة المعرفة عن الظروف المحلية وتدخل في قياسات مستوى أداء الوحدات والأفراد.

تعزيز إدارة المعرفة ومجال تركيزها حيث يلعب الصندوق دورا حيويا في تطوير ونشر المعرفة واستخدامها في برامج القطرية لأغراض الابتكار وتوسيع النطاق والتأثير في السياسات.

يشجع الصندوق على تنمية المعرفة ونشرها من خلال مراكز التفوق الخارجية مع التركيز على قضايا الفقر الريفي الرئيسية.

تتضمن برامج القروض والمنح أهدافا تتعلق بالمعرفة وإقامة شراكات محددة وعلامات قياس للأداء. تبتق هذه البرامج من الإطار الاستراتيجي للصندوق والاستراتيجيات الإقليمية ووثائق الفرص الاستراتيجية القطرية وتشمل المشاركة في العمليات السياسية والابتكار وبناء الأصول والمؤسسات المحلية.

الإجراءات

تعديل عمليات التخطيط والاستعراض لضمان احتواء جميع الأنشطة التي يدعمها الصندوق على أهداف محددة تتعلق بالمعرفة وآليات ملموسة لاكتساب المعرفة وتقاسمها على المستويات المناسبة.

تنفيذ نهج موجه للداخل والخارج ويقوم على أساس شبكي في إدارة المعرفة من خلال الاستثمارات في شبكات المؤسسات الإقليمية (مثل شبكات المعرفة المستندة إلى المشروعات ورابطات المزارعين ومراكز البحوث والمنظمات غير الحكومية الرئيسية) لتعميق المعرفة وتعزيز التبادل بين العاملين على المستويات الإقليمية والقطرية في مجال استئصال الفقر الريفي.

الاستثمار في شراكات المعرفة مع المراكز المتفوقة في مجالات استراتيجية رئيسية. وسيتم الاحتفاظ بمخزونات من المعلومات المواضيعية وأنشطة البحوث في مجال الإشراف وإدارة التبادل مع الشبكات الوطنية والإقليمية.

تعبئة شراكات المعرفة المؤسسية على أساس انتقائي لدعم عمليات الصندوق الداخلية، بما في ذلك تقديرات النوعية وعمليات الاستعراض وإصدار المواد الرئيسية المتعلقة بالسياسات والبرامج.

إدراج إدارة المعرفة وأهداف الابتكار في تقدير أداء الموظفين ونظم الحوافز وتوفير الوقت والتدريب اللازمين لذلك.

تطوير الموقع الإلكتروني للفقر الريفي ونظم نشر المعرفة من خلال تعزيز القدرة الداخلية على الاستيعاب وتقاسم التعلم.

تعزير ثقافة النتائج والأداء

توصية التقييم الخارجي المستقل: التصدي لأسباب انخفاض مستوى الأثر

النتائج

- ينفذ نظام شامل يشكل ضمان النوعية والأثر جزءاً أساسياً منه، ويقوم هذا النظام على أساس إطار مساءلة واضح. ويعتمد على التخطيط متوسط الأجل والرصد، ونظام قياس النتائج والأثر، ونظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ومدخلات مكتب التقييم.
- يركز شركاء الصندوق القطريون على النتائج المتعلقة بفقراء الريف.
- يتحمل المجلس التنفيذي مسؤولية معززة عن الفعالية الإنمائية، وقد تسنى له ذلك من خلال تحسين نظام الرصد والإبلاغ.
- الموظفون مسؤولون عن النتائج وبكافؤ على الأداء.

الإجراءات

- التنفيذ الكامل لإصلاحات إدارة الموارد البشرية الجارية حالياً مع ربط الأجور والترقيات بمستوى الأداء في إطار نظام شفاف للموارد البشرية يقوم على أساس الدقة في التخطيط والرصد والإبلاغ.
- ربط الاستراتيجية بالإجراءات من خلال توحيد نظام الخطط والميزنة والرصد الذي يركز على تحقيق أهداف واضحة للنتائج والأثر والأداء في إطار خطط سنوية وثلاثية السنوات.
- تطوير القدرة على الرصد الكمي للأداء المؤسسي ووضع مؤشرات رئيسية للأداء تناسب الأهداف الاستراتيجية، مثل الابتكار وتوسيع النطاق بالتعاون مع الشركاء ومراكز التموق.
- وضع نظام لضمان النوعية داخلياً للبرامج خلال مرحلتي الاستهلال والتنفيذ، بما في ذلك نوعية الإشراف.
- الاستعانة بفرق خارجية لتقدير النوعية لمساعدة إدارة الصندوق في استعراض نظم الأداء النوعي.
- إشراك شركاء الصندوق الرئيسيين في استعراض الأداء.
- التعميم الكامل لنظام إدارة نتائج وأثر المشروعات.
- التنفيذ الكامل للتقييم الذاتي القائم على الاستعراض المعزز للبرامج وعمليات إعداد تقارير المشروعات.
- التعاون مع الشركاء الوطنيين والدوليين في تطوير القدرات المحلية على الرصد التشاركي للبرامج الوطنية لاستئصال الفقر الريفي.

القيادة المعززة للفعالية الإنمائية

توصية التقييم الخارجي المستقل: توفير توجهات الفعالية الإنمائية

النتائج

- يوفر المجلس التنفيذي الإشراف الفعال على جهود الصندوق الرامية إلى تحسين الفعالية الإنمائية المباشرة وغير المباشرة.
- يصادق المجلس التنفيذي على المشروعات بشكل جديد، يشمل إقرار أهدافها ومستويات تمويلها.

الإجراءات

- الحصول على مصادقة المجلس التنفيذي على الإطار الاستراتيجي الجديد.
- وضع علامات قياس لتقييم أداء الصندوق وتحسينه.
- عرض خطة متوسطة الأجل مدتها ثلاث سنوات على المجلس التنفيذي كإطار لتحديد الميزانيات وخطط العمل السنوية.
- إعداد تقرير عن الفعالية وعرضه على المجلس التنفيذي.
- زيادة الوقت المتاح للمجلس التنفيذي لاستعراض أداء وأهداف الفعالية الإنمائية.
- وضع نموذج جديد لإقرار المشروعات يسعى إلى مصادقة المجلس التنفيذي على أهداف المشروعات ومستوى تمويلها وأطر نتائجها.

إدارة التغيير

توصية التقييم الخارجي المستقل: إدارة التغيير

النتائج

■ تنفيذ الإدارة الاستراتيجية للتغيرات الرئيسية الرامية إلى زيادة الفعالية الإنمائية من خلال العناية الشديدة في وضع الخطط والتمويل والتنفيذ والرصد والتقييم.

الإجراءات

■ عرض وثيقة المضي قدما على هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع للموارد تبين الطرق الأساسية المتبعة لتعزيز الفعالية الإنمائية للصندوق في إطار الأهداف الإنمائية للألفية.

■ استخلاص خطة عمل من المشاورات الخاصة بالتجديد السابع للموارد تشمل:

- التغيرات الرئيسية المطلوبة في الصندوق
- علامات ومؤشرات التغيير القابلة للقياس
- تكاليف كل تغيير على حده والآثار المالية المترتبة على برنامج التغيير ككل

■ وضع استراتيجية لإدارة جدول أعمال التقييم.

■ الاستعانة باستشاري خارجي في مجال ضمان النوعية لمساعدة إدارة الصندوق في تنفيذ خطة العمل.

■ إصدار ميزانية ذات نمو صفري لعام 2007 تعبر عن الهياكل والأولويات المؤسسية المتغيرة في إطار الميزانية الأساسية.

■ رفع تقارير إلى الهيئتين الرئاسيتين للصندوق بشأن ما تحقق من إنجازات في ضوء أهداف التغيير.

القسم V

مقتطفات من محاضر جلسات الدورة الرابعة والثمانين للمجلس التنفيذي

القسم V

تقرير التقييم الخارجي المستقل للصندوق (البند 3 من جدول الأعمال)

1 - أجري استعراض أولي لتقرير التقييم الخارجي المستقل للصندوق (الوثيقة EB 2005/84/R.2)، الذي قدمه مدير مكتب التقييم وذلك في اجتماع غير رسمي عقده أعضاء هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق. وطرحنا تعليقات وتقييمات حول أجزاء الوثيقة الأربعة، وأعقبها فترة من المناقشات التي انطوت على أسئلة وإجابات لها. وبعد ذلك نظر المجلس التنفيذي رسمياً في مسودة التقرير النهائي في دورته المستأنفة حيث قدم المدراء تعليقاتهم إلى فريق مقدم الخدمات، أي شركة ITAD للمعلومات والتدريب والتنمية، والإدارة فيما يتعلق بالتقييم الخارجي ورد الإدارة عليه على التوالي.

2 - قدم مدير مكتب التقييم عرضاً لعملية التقييم الخارجي المستقل وألقى الضوء على أبرز ملامحه وخلص إلى أن هذا التقييم يعد من أولى عمليات التقييم من هذا النوع بين المنظمات الإنمائية متعددة الأطراف. وعرض كيفية تطبيق ترتيبات التسيير والإدارة المعقدة التي وضعها المجلس التنفيذي عملياً، وخلص إلى أنها نفذت بمستوى رفيع من الجودة. وأعلن أن فريق التقييم حقق إنجازاً على قدر عالٍ من المهنية الفنية في الموعد المحدد له وفي حدود الميزانية التي اعتمدها المجلس التنفيذي لهذا الغرض، وأعرب عن تقديره لما أبدته إدارة الصندوق وموظفيه من تعاون على مدى فترة إعداد التقييم، ولما حقته اللجنة التوجيهية والمستشاران المستقلان رفيعا المستوى في مكتب التقييم من قيمة مضافة لهذا العمل.

3 - أفادت السيدة فرانسواز ميلهوت، رئيسة اللجنة التوجيهية للتقييم الخارجي المستقل أن عملية إعداد التقييم كانت عملية مضيئة ودقيقة للغاية وقامت على أساس منهجية سليمة ومشاورات مستفيضة. وأعدت إلى الأذهان أن المجلس التنفيذي حدد للجنة التوجيهية دوراً استشارياً لا أكثر، ومن ثم لم تكلف اللجنة باعتماد أي من النتائج التي توصل إليها فريق التقييم. وأوضحت أن اللجنة التوجيهية تألفت من عدد من مسؤولي التقييم وخبراء التنمية، منهم مدراء في المجلس التنفيذي للصندوق، وأن عدة دول أعضاء اشتركت في المداولات في مراحل مختلفة بصفة مراقب. واختتمت كلمتها معربة عن ارتياحها بأن التقييم الخارجي المستقل تم إعداده بشكل مستقل وخارجي وأن مسودة التقرير النهائي، التي التزمت بالاختصاصات المحددة بالكامل، قامت على أدلة راسخة واتسمت بدرجة عالية من الجودة.

4 - عرض المستشاران رفيعا المستوى المستقلان، أي البرفسور م. سواميناثان والدكتور روبرت بيكوتو، تقديرهما للتقييم الخارجي المستقل على المجلس التنفيذي، وناقشا بعض الآثار التي ستترتب عليه بالنسبة للصندوق. وأثنى المستشاران على ما اتسمت به عملية إعداد التقييم من شفافية وعلى المشاركة الكثيفة من جانب أصحاب الشأن في هذه العملية مما عزز ملكية الصندوق للتقييم الخارجي المستقل. ووصفا التقرير بأنه تقرير شامل وقائم على تحليلات سليمة وعلى أدلة راسخة، وأن توصياته ستكون ذات قيمة كبيرة في توجيه عمليات تجديد حيوية الصندوق. ولفنا الاهتمام إلى عدد من الاتجاهات والشواغل السائدة في العالم والتي لها صلة بالصندوق، مثل غلبة الطابع الأنثوي على النشاط الزراعي وعلى عدد فقراء الريف، ومشكلات الفقراء في الدول الهشة والتحديات الماثلة أمام تعزيز الإنتاجية الزراعية

وتنمية المهارات لمساعدة فقراء الريف. كما وجها الاهتمام إلى التحديات التي تواجه الصندوق في ظل البيئة العالمية المستجدة وأكد مجدداً على ملاءمة المهمة المنوطة بالصندوق في هذا الشأن.

5 - قدم ممثلو فريق التقييم من شركة ITAD عرضاً لمسودة التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل وأوضحوا المنهجية التي استخدمت في التقييم كما عرضوا ما توصل إليه التقرير من نتائج وتوصيات بالتفصيل.

6 - وعرض رئيس الصندوق رد إدارة الصندوق على ما جاء في تقرير التقييم الخارجي المستقل وأبرز الدرجة العالية من الاتساق بين توصيات التقرير والتغيرات الجارية والمقررة المبينة في رد الإدارة. وقال إن الصندوق صادق على الاتجاهات العريضة لمسودة التقرير النهائي، بما في ذلك النتائج والتوصيات. وفي هذا الصدد أفاض رئيس الصندوق، إضافة خاصة، في بيان لبنات البناء التي حددتها الإدارة لاستخدامها في هذا المجال وعلى رأسها: (i) توضيح دور الصندوق ومجال تركيزه؛ (ii) وضع نموذج تشغيل جديد؛ (iii) تعزيز إدارة المعرفة وجذب المهارات المؤسسية الخارجية؛ (iv) تعميق ثقافة النتائج والأداء؛ (v) تعزيز القيادة تحقيقاً للفعالية الإنمائية؛ (vi) إدارة التغيير. وذكر الرئيس أنه ستعرض على المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2005 خطة عمل أكثر تفصيلاً تحدد اتجاهات التغيير وطبيعة الموارد اللازمة والمسؤوليات والتوقيتات ومؤشرات الأداء كمتابعة لاستجابة الإدارة، وطلب إلى المجلس التنفيذي طرح وجهات نظره وتوجيهاته في هذا الشأن ضماناً لتتأخر النهج الذي سيجري إتباعه مع عملية تجديد الموارد. وكمثال مهم بشكل خاص على التغييرات الجارية، شرحت مديرة مكتب الموارد البشرية العناصر الرئيسية لسياسة الموارد البشرية في الصندوق وأوضحت كيفية تنفيذها. غير أن رئيس الصندوق أشار إلى أن إدارة الصندوق لم توافق على الاقتراح الخاص بتعيين مدير إداري لإدارة عملية التغيير المطلوب، كما لم توافق على التوصية بأن يكون معظم القروض والمنح من اختصاص رئيس الصندوق بدون إشراك المجلس التنفيذي.

7 - ورحب المجلس التنفيذي بمسودة التقرير النهائي وأثنى على كفاءة مدير مكتب التقييم في الإشراف على عملية إعداد التقييم الخارجي المستقل في حدود الوقت والميزانية المقررين ووفقاً للاختصاصات المحددة والأحكام العامة التي حددها المجلس التنفيذي. كما هنأ شركة ITAD على تقرير التقييم عظيم القيمة والنوعية. ورحب كذلك بردود الإدارة على التقييم وقبوله كإطار لوضع خطة عمل ستعرض على المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2005 للنظر فيها.

8 - وأقر المجلس التنفيذي بأن تقرير التقييم الخارجي المستقل هو حقا أول تقييم من نوعه مقارنة بعمليات التقييم المماثلة للمنظمات الأخرى متعددة الأطراف. وذكر أن مجال تركيزه لم يشمل فقط تقدير الأثر والأداء بل شمل أيضاً العمليات والسياسات المؤسسية الرئيسية التي لها تأثير كبير على فعالية الصندوق الإنمائية. وأفاد بأن الهيكل الرئاسي للصندوق معقد ولكنه يسمح بقدر كبير من المشاركة في المراحل المهمة من العمليات. وأشار إلى أن التقييم الخارجي المستقل واضح وشفاف وقد أعجب المجلس به كثيراً برغم ما يشوبه من تعقيد إذ أنه قد يصلح كنموذج جيد لعمليات التقييم المماثلة.

9 - ووجد المجلس التنفيذي أن تقرير التقييم الخارجي المستقل شامل ودقيق وانتقادي جداً ولكنه منصف. فالتقرير يعرض استنتاجات ملموسة ومحددة بأسلوب مباشر. كما يطرح توصيات عملية وواقعية تحدد التوجهات التي يمكن أن يتجه الصندوق نحوها. غير أن المجلس رأى أن التوصية الخاصة بتعيين شخص "له سلطات تنفيذية واسعة ويكلف بمهمة دفع عملية التغيير من أجل إعادة الحيوية للصندوق" تحتاج إلى أن يقدم فريق التقييم بشأنها مبرراً أكثر إقناعاً. كذلك فقد اقترح المجلس أن يحدد تقرير التقييم الخارجي المستقل بصفته النهائية دور المجلس في الرصد وتقديم المشورة إلى إدارة



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

الصندوق بشأن عمليات التغيير التي يتوجب على الصندوق تنفيذها استجابة للتقييم الخارجي المستقل. كذلك شعر المجلس بأنه من المفيد أن يضم التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل إشارة واقعية لسرعة عمليات التغيير المقترحة. وأخيراً طلب المجلس من التقييم الخارجي المستقل في تقريره النهائي تسليط الضوء أكثر على المفاهيم المتعددة للاستهداف المتوفرة حالياً في المؤسسة والتي تؤثر على نهج الصندوق في الاستهداف.

10 - ووافق المجلس على الجوانب التالية التي شغلت بال التقييم والتي دعا إلى تناولها بأسرع ما يمكن: التعبير عن دور الصندوق وتركيزه المميز، ووضع نموذج جديد للتشغيل، والتأكد من أن وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية توفر بحق التوجيه الاستراتيجي والإطار العريض لجميع أنشطة الصندوق في البلد المعني عوضاً عن مجرد استخدامها كأداة لتبرير جملة من تدخلات المشروعات وإدارة التغيير، وتنفيذ سياسة الصندوق للموارد البشرية والتطرق لمسألة الحضور الميداني وتعزيز الإشراف على البرامج/المشروعات في نطاق النموذج الجديد للتشغيل وضمان نوعية العمليات في ظل ثقافة التعلم والاشتراك في الحوار السياساتي المناصر للفقراء، ومتابعة وتوسيع نطاق الحلول الابتكارية للحد من الفقر الريفي، وإقامة شراكات مجدية، وتوضيح نهج الصندوق في مجال الاستهداف، وتعزيز الأثر والاستدامة، وتعزيز دور المجلس التنفيذي في التحقق من الفعالية الإنمائية.

11 - سنتولى شركة ITAD تنقيح مسودة التقرير النهائي على النحو الواجب بحيث يعبر التقرير عن التعليقات المطروحة في دورة المجلس التنفيذي وفقاً لأسلوب تقييمي معياري وبما يتفق، خصوصاً، مع أحكام سياسة الصندوق في مجال التقييم. وسوف يتضمن التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل المقترحات ذات الصلة من مناقشات المجلس التنفيذي للتقرير، ثم يعلن التقرير وينشر على النحو المبين في الوثيقة EB 2005/84/R.2.