

Document: EB 2007/92/R.45/Rev.1
Agenda: 16
Date: 13 December 2007
Distribution: Public
Original: English

A



تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

التقدير الذاتي للآلية الإقراضية المرنة

المجلس التنفيذي - الدورة الثانية والتسعون
روما، 11-13 ديسمبر/كانون الأول 2007

للموافقة

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للموافقة عليها.

وبغية الاستفادة على النحو الأمثل من الوقت المتاح لدورات المجلس التنفيذي، يرجى من السادة المدراء التنفيذيين التوجه بأسئلتهم المتعلقة بالجوانب التقنية الخاصة بهذه الوثيقة قبل انعقاد الدورة إلى:

Theresa Rice

مستشارة النظم التشغيلية

رقم الهاتف: +39 06 5459 2495

البريد الإلكتروني: t.rice@ifad.org

Shyam Khadka

كبير مدراء الحافظات

رقم الهاتف: +39 06 5459 2388

البريد الإلكتروني: s.khadka@ifad.org

أما بالنسبة للاستفسارات المتعلقة بإرسال وثائق هذه الدورة فيرجى توجيهها إلى:

Deirdre McGrenra

الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية

رقم الهاتف: +39 06 5459 2374

البريد الإلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

المحتويات

ii	توصية بالموافقة
1	التقدير الذاتي للآلية الإقراضية المرنة
1	أولا - المقدمة
1	ثانيا - الخلفية والأهداف
2	ثالثا - العناصر التشغيلية الرئيسية في الآلية الإقراضية المرنة
3	رابعا - خصائص حافظة الآلية الإقراضية المرنة
4	خامسا - أسلوب التقدير
4	سادسا - تقدير فعالية عملية الآلية الإقراضية المرنة
4	ألف- أهداف الآلية
6	باء- العناصر التشغيلية
8	سابعا - كفاءة حافظة الآلية الإقراضية المرنة
10	ثامنا - الاستنتاجات

الذيول

1	الذيول الأول - خصائص حافظة الآلية الإقراضية المرنة
2	الذيول الثاني - كفاءة حافظة الآلية الإقراضية المرنة

توصية بالموافقة

يوصى المجلس التنفيذي بالموافقة على:

- (i) مواصلة تمويل الآلية الإقراضية المرنة للستة عشر مشروعاً التي تمت الموافقة عليها في إطار الآلية؛
- (ii) عدم إقرار أي مشروعات جديدة في إطار الآلية؛
- (iii) إدراج السمات الإيجابية الرئيسية للآلية في تصميمات مشروعات الصندوق.

التقدير الذاتي للآلية الإقراضية المرنة

أولا - المقدمة

1- في سبتمبر/أيلول 1998 أقر المجلس التنفيذي للصندوق آلية جديدة لتمويل مشروعات الصندوق، وهي الآلية الإقراضية المرنة (الوثيقة (EB 98/64/R.9/Rev.1)¹). وفيما بين ديسمبر/كانون الأول 1998 وديسمبر/كانون الأول 2002 تم إقرار 20 مشروعا في إطار الآلية في 18 بلدا. وبغية السماح للصندوق باستخلاص الدروس من هذه التجربة، فقد قرر المجلس التنفيذي في دورته السادسة والسبعين المنعقدة في سبتمبر/أيلول 2002 أن يقتصر عدد المشروعات الممولة في إطار الآلية على المشروعات التي تمت الموافقة عليها أو هي قيد الإعداد. كما تقرر أن يجري مكتب التقييم تقييما لهذه المشروعات في 2004، وأن تتخذ القرارات اللاحقة بشأن المشروعات الممولة في إطار الآلية رهنا بنتائج هذا التقييم. وفي 2005 أيد المجلس التنفيذي توصية قدمتها لجنة التقييم (الوثيقة (EB 2005/85/R.8) بما يلي: (i) أن يستبعد تقييم الآلية من برنامج عمل مكتب التقييم؛ (ii) أن تجري إدارة الصندوق تقديرا ذاتيا لأداة الآلية وأن ترفع نتائجه واستنتاجاته إلى المجلس التنفيذي.

ثانيا - الخلفية والأهداف

2- ارتكزت الآلية الإقراضية المرنة على إدراك واسع النطاق في أواخر التسعينيات لشرطين لازمين أساسيين لتحقيق مزيد من الفعالية والأثر للمشروعات الإنمائية على مستوى القواعد الشعبية: (i) تحقيق لا مركزية عمليات اتخاذ القرارات بنقلها إلى المستوى المحلي عن طريق بناء المؤسسات المحلية وعمليات التمكين؛ (ii) اتباع عمليات تشاركية مناسبة يشترك فيها جميع أصحاب المصلحة. وكان هناك أيضا إدراك بأن توفير الدعم المناسب لتلك العمليات يستغرق وقتا أطول من الفترة المعتادة للقروض ويتطلب اتباع نهج مختلف في مجالي التصميم والتنفيذ على حد سواء. ويتطلب اتباع ذلك النهج أن يراعى أن نجاح بناء المؤسسات ومشاركة المستفيدين لا يمكن أن يتحقق إلا إذا نظر إلى المشروعات بوصفها "عملية تصميم وتنفيذ وتقييم تتطور وتتعبق على نحو متواصل".²

3- وكانت أهداف هذه الأداة الجديدة للإقراض هي:

- (i) تعزيز مشاركة المستفيدين من خلال عملية مستمرة ومتطورة للتصميم تمكن مشروعات الصندوق من "التعلم بالعمل"؛
- (ii) إطالة فترة التنفيذ إلى 10-12 سنة لتوفير إطار زمني أكثر واقعية تسمح لعمليات تقوية المؤسسات وبناء القدرات بأن تترسخ، ولزيادة فرص استدامتها؛

¹ المشار إليها في جميع أجزاء هذه الوثيقة بصورها وثيقة المعلومات الأساسية عن الآلية الإقراضية المرنة.

² الآلية الإقراضية المرنة (EB 98/64/R.9/Rev.1)

- (iii) زيادة المرونة في التصميم والتنفيذ استجابة للتغيرات في الاحتياجات والأولويات والاستفادة من "التعلم بالعمل" أو التجربة المكتسبة خلال عملية التنفيذ؛
- (iv) تعزيز اشتراك موظفي الصندوق وإسهامهم خلال عملية التنفيذ، إذا لم يكن هناك إشراف مباشر؛
- (v) تحسين الخدمات المقدمة من الصندوق إلى الدول الأعضاء فيه عن طريق تنويع أدواته المالية.

ثالثا - العناصر التشغيلية الرئيسية في الآلية الإقراضية المرنة

4- تحدد وثيقة خلفية الآلية الإقراضية المرنة العناصر التشغيلية التالية التي تميز المشروعات الممولة في إطار الآلية عن المشروعات التقليدية الأخرى الممولة بقروض:

- (i) **تصميم المشروعات.** كما هو الحال في جميع المشروعات التي يمولها الصندوق، فإن الأهداف الإنمائية الكلية طويلة الأجل والأثر الإنمائي المتوقع يحدد بوضوح عند مرحلة التصميم الأولى. وتوجه عناية خاصة في إطار الآلية إلى تصميم البرامج وأدوات اتخاذ القرارات وطرق الإدارة ووضع أساليب تشاركية تضمن الاستيعاب المتواصل للتجارب الجارية والأولويات المتغيرة.
- (ii) **تحديد الأنشطة في نطاق دورات.** تخضع المشروعات الممولة في إطار الآلية لعملية تصميم دورية على مدى فترة ممتدة للتنفيذ. وعلى خلاف القروض النموذجية تحدد أنشطة الآلية وأهدافها المادية وتكاليفها للدورة الأولى فقط. وتصمم الدورات التالية على أساس نتائج الاستعراضات فيما بين الدورات وتجارب موظفي المشروع.
- (iii) **المنطلقات.** إن تحديد ما إذا كان المشروع يسير على الخط الصحيح لتحقيق هدفه الكلي وأهدافه الإنمائية يعتمد على مجموعة من "المنطلقات" أو المعالم الحاسمة المتفق عليها. وتحقيق الأهداف المادية والمعارية (المنطلقات) ذو أهمية جوهرية للانتقال من دورة إلى الدورة التالية. ولا يركز بالإفراج عن أي شريحة لاحقة من أموال القروض إلى أن تلبى هذه الشروط اللازمة.
- (iv) **التقديرات المشتركة الدورية.** يجرى تقييم مشترك بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والمؤسسة المتعاونة والحكومة في نهاية كل دورة للتحقق مما إذا كانت الشروط اللازمة - المنطلقات - قد تحققت. كما أن هذه التقديرات المشتركة تؤدي دورا مهما في التأكد من أن الموارد تدار على نحو مناسب في سياق تصميم أكبر ومزيد من المرونة في الميزانية.
- (v) **الرصد والتقييم.** نظرا لأن وجود نظام حسن الأداء للرصد والتقييم على مستوى المشروع شرط لازم للانتقال إلى الدورة الثانية والدورات التالية، أصبح من المفترض أن توضع نظم مناسبة في وقت مبكر.
- (vi) **الضمانات.** تتضمن الضمانات الرامية إلى التأكد من أن الآلية الإقراضية المرنة تعمل على نحو فعال المنطلقات والتقديرات الدورية التي سبق ذكرها بالإضافة إلى تعزيز دور الرصد والتقييم. ويقتضي الأمر أيضا مواصلة تطبيق إجراءات البرمجة والمراقبة التقليدية (خطط العمل والميزانيات السنوية والمراجعات المالية السنوية).

رابعاً - خصائص حافظة الآلية الإقراضية المرنة

5- تمت الموافقة منذ ديسمبر/كانون الأول 1998 حتى ديسمبر/كانون الأول 2002 على 20 مشروعاً في إطار الآلية في 18 بلداً تمول بقروض يبلغ مجموعها 332.27 مليون دولار أمريكي. وقد تمت الموافقة على مشروعات تمول في إطار الآلية للبلدان التالية.

- (i) أفريقيا الغربية والوسطى: الرأس الأخضر، وغينيا، ومالي، والنيجر، وسان تومي وبرينسيبي؛
- (ii) أفريقيا الشرقية والجنوبية: ملاوي، ورواندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة؛
- (iii) آسيا والمحيط الهادي: بنغلاديش، وبوتان، والهند (مشروعاً)، وإندونيسيا (مشروعاً)، ونيبال؛
- (iv) أمريكا اللاتينية والمحيط الهادي: غواتيمالا، وهايتي، ونيكاراغوا؛
- (v) الشرق الأدنى وشمال أفريقيا: لبنان والسودان.

6- ومن بين العشرين مشروعاً ألغى مشروع قبل الفعالية (لبنان³)، وألغى مشروع آخر دون أي صرف (إندونيسيا⁴)، وتم تحويل مشروع ثالث إلى مشروع قرض عادي قبل استعراض الدورة الأولى (بوتان⁵). ويستند التقدير الحالي إلى السبعة عشر مشروعاً الباقية الممولة في إطار الآلية، والتي تشكل حوالي 9 في المائة من 191 مشروعاً في الحافظة الجارية⁶. وترد البيانات الأساسية وسمات المشروعات في الذيل الأول.

7- تتراوح فترة تنفيذ القرض بالنسبة للـ 17 مشروعاً ما بين 7 أشهر و12 شهراً. ويقبل متوسط فترة تنفيذ القرض قليلاً عن 10 سنوات. وفي المتوسط كانت المشروعات الممولة في إطار الآلية نافذة المفعول لفترة تقل قليلاً عن 6 سنوات (5.8 سنة)، أي بعد انقضاء حوالي 60 في المائة من فترة التنفيذ المتوقعة. معظم المشروعات لها ثلاث دورات يتراوح طول الواحدة منها بين ثلاث وأربع سنوات، وهناك أربعة منها لها دورتان فقط. وبالنسبة لأغلبية المشروعات يتراوح عدد المنطلقات اللازمة للانتقال من الدورة الأولى إلى الثانية بين 5 و10. وفي حالة أربعة مشروعات يزيد عدد المنطلقات عن 10. وقد أنجزت جميع المشروعات السبعة عشر أول استعراض بين دورتين في 30 سبتمبر/أيلول 2007 وأنجزت البعثة الثانية للاستعراض فيما بين دورتين في حالة مشروعين (الرأس الأخضر ومالي).

8- وفي حالة المشروعات السبعة عشر تمت الموافقة على الدورة الثانية لجميعها فيما عدا برنامج الخدمات المالية الريفية في النيجر. وأوصي في التقدير المشترك بإنجاز البرنامج في وقت مبكر لأنه لم يجرز تقدماً كافياً نحو تحقيق الأهداف الإنمائية كما يتبين من عدم الوفاء بعدة مؤشرات للمنطلقات.

³ ألغى القرض لأن شروط الفعالية لم تتحقق في غضون شهراً من توقيع القرض.

⁴ بعد موافقة المجلس التنفيذي غيرت الحكومة سياستها بشأن تدفق الموارد الخارجية من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية. وقررت الحكومة المركزية إقراض القرض المقترض من الصندوق إلى شرق كاليمانتان. إلا أن الحكومة المحلية رفضت أخذ الموارد المقدمة من الصندوق كقرض من وزارة المالية. وألغى القرض دون صرف.

⁵ كان تقدم التنفيذ والصرف المقابل للقرض أكبر مما كان متوقعاً في إطار الدورة الأولى. ولا تسمح إجراءات الآلية بالصرف بما يزيد على المبلغ المخصص لدورة محددة، وبغية ضمان تدفق الأموال دون انقطاع والمحافظة على الزخم، فقد تم الاتفاق على تغيير الآلية إلى مشروع قرض عادي. وينبغي أن يلاحظ أن المشروع قد وفى بجميع المنطلقات اللازمة للانتقال إلى الدورة الثانية قبل اتخاذ قرار التحويل. وتم إبلاغ المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2003 (الوثيقة EB 2003/79/R.23).

⁶ اعتباراً من 30 سبتمبر/أيلول 2007.

9- وهناك من بين المشروعات السبعة عشر 12 مشروعاً يشرف عليها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومشروع يشرف عليه البنك الدولي ويشترك في تمويله (نيكاراغوا). ويشرف الصندوق إشرافاً مباشراً على أربعة مشروعات (هايتي، وإندونيسيا، ومالي، ونيبال). ومن بين المشروعات الأربعة مشروعان تمت الموافقة عليهما في إطار برنامج الصندوق للإشراف المباشر (مالي وبرنامج ما بعد الأزمة للتنمية المتكاملة القائمة على المشاركة في المناطق البعيدة في إندونيسيا). ووضع المشروعات في هايتي ونيبال تحت الإشراف المباشر للصندوق عقب موافقة المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2007 على تغيير طرق الإشراف بالنسبة لعدد من المشروعات المنتقاة.

خامساً - أسلوب التقدير

10- الغرض من هذا التقدير الذاتي هو دراسة فعالية وكفاءة الآلية الإقراضية المرنة بالمقارنة مع أداة الإقراض العادية في الصندوق. وهو لا يقدّر أداء المشروعات بل أداء أداة الإقراض فقط⁷. ويقاس التقدير فعالية عملية الآلية الإقراضية المرنة من حيث أهداف الآلية كما هي معروضة في وثيقة الخلفية (انظر الفقرة 3). وينظر تقدير كفاءة حافظة الآلية في النتائج المترتبة على حافظة القروض وبرنامج إدارته كما وصفاً بدورهما في وثيقة الخلفية. وقد قورنت بعض مؤشرات الأداء المنتقاة للقروض الممولة في إطار الآلية بالقياس إلى القروض العادية التي أقرت خلال نفس الفترة.

11- وأجري التقدير الذاتي بعد أن أتمت جميع المشروعات استعراضها الأول بين الدورتين، وتضمن استعراضاً مكتيباً لوثائق الآلية بما في ذلك وثيقة الخلفية والنتائج الأولية المقدمة إلى المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2002⁸، وتقارير الاستعراض بين الدورتين والوثائق الإعلامية المقدمة إلى المجلس. وأجريت مقابلات مع 19 مديراً من مدرء البرامج القطرية وموظفين من الشعب المعنية الأخرى ومجموعة منتقاة من الأشخاص المرجعيين. والتست معلومات ارتدادية إضافية من الموظفين في المؤسسات المتعاونة المكلفين بالإشراف على مشروعات الآلية.

سادساً - تقدير فعالية عملية الآلية الإقراضية المرنة

ألف - أهداف الآلية

العمليات التشاركية.

12- مشروعات الصندوق موجهة نحو الطلب. وتعزز الآلية من حيث المبدأ العمليات التشاركية وعمليات التعلم بالعمل حرصاً على تحسين تنفيذ المشروعات وتحقيق مزيد من اشتراك المستفيدين. ويعتمد حدوث ذلك أو عدم حدوثه إلى حد كبير على نوعية تصميم المشروع وما إذا كان يعزز بالفعل تلك العمليات، وقدرة وحدة تنسيق المشروع وشدة حافزها على دعم هذه العمليات واستخدامها. وحدث في كثير من

⁷ ترد المنجزات والنتائج بالتفصيل في المذكرات الإعلامية التي تعرض على المجلس التنفيذي بعد بعثات الاستعراض فيما بين الدورات.
⁸ تقرير مرحلي عن الآلية الإقراضية المرنة (الوثيقة EB 2002/76/R.8/Rev.1).

الحالات أن أدى اتباع نهج برنامجي تشاركي موجه نحو الطلب - مقترنا بعملية تصميم متطورة على نحو متواصل ومركزة على التجربة - إلى تعزيز روح من التعلم بالعمل على جميع المستويات، وهو ما أسهم على نحو إيجابي في أداء المشروع.

إطالة فترة تنفيذ القرض.

13- أثبت الاستعراض أن إطالة فترة التنفيذ حاسم الأهمية في توفير الوقت اللازم لبناء وتوطيد المؤسسات وعمليات التمكين بحيث تصبح مستدامة. وقد تأكد ذلك عن طريق بعض المشروعات التي أحسن تصميمها في إطار الآلية والتي بنت في الوقت اللازم لمواءمة وتنقيح وتوطيد النهج (الرأس الأخضر، ومالي، وسان تومي وبرينسيبي وجمهورية تنزانيا المتحدة). وكانت إطالة فترة المشروع قيمة أيضا في البلدان ذات المؤسسات الضعيفة حيث تدعو الحاجة إلى مزيد من الوقت لبناء قدرات المؤسسات (غينيا وهايتي والهند (ولاية أوريسا)، وملاوي ونيبال). كما يبدو أن إطالة فترة التنفيذ أفادت أوضاع ما بعد النزاع، وذلك مثل المشروعات في رواندا والسودان حيث يقدم الصندوق الدعم لعمليات طويلة الأجل من أجل بناء مؤسسات مجتمعية وعلى المستوى المحلي. ومن بين الآثار الإيجابية الأخرى ما يلي: (i) الوقت الكافي لإقامة وتعميم ترتيبات الشراكة الجديدة على المستوى المحلي (أوريسا في الهند)؛ (ii) تحسين الفرص لإجراء حوار أطول وأكثر استدامة في مجال السياسات على المستوى القطري، وهو ما يعزز في نهاية المطاف قدرة الصندوق على التعزيز (نيبال).

14- ولم تثبت بعد القيمة المضافة لإطالة فترة التنفيذ من حيث الاستدامة. وقد لا يكون من الممكن تمييز الفوائد الناجمة عن إطالة فترة التنفيذ عن الفوائد الناتجة عن الجمع بين نهج ذي دورات وتقديرات مركزة في المراحل الهامة من تنفيذ المشروع.

المرونة.

15- سمحت المرونة في التصميم للمشروعات بأن تتواءم على نحو أسرع مع تغير الظروف وبأن تستجيب للفرص الجديدة من حيث تطور الأولويات الحكومية أو الشراكات أو الأسواق. ولكن كانت هناك حالات لم تضاف فيها الآلية مرونة إلى التنفيذ، وكان ذلك بصفة رئيسية نتيجة لأن مضمون الدورات سبق تحديده إلى حد بعيد (نيبال ونيكاراغوا).

16- وتتنوع الآراء فيما يتعلق بتحديد مدى مساهمة الآلية في مرونة الميزانية. فتمويل القرض لا يمكن أن يتجاوز الحد المقرر للدورة، وهو ما يؤثر سلبا على تقدم التنفيذ إذا كانت الأموال قد استنفدت قبل إعطاء الموافقة على الدورة التالية (بوتان). ومما يزيد من الحد من مرونة الميزانية أن إعادة تخصيص الأموال يقتصر على الميزانية الخاصة بدورة ما. غير أن تحديد فئات الميزانية ومبالغها في بداية كل دورة يتيح تخصيص الأموال من الفئات ذات الأداء القاصر إلى الفئات الأكثر احتياجا.

اشترك الصندوق في التنفيذ.

17- هناك بصفة عامة اشتراك أكبر من جانب طائفة كبيرة من موظفي الصندوق في تنفيذ مشروعات الآلية، وإن لم يكن ذلك إلى الحد المتوقع. فقد اتسمت أغلبية بعثات الاستعراض فيما بين الدورات بمشاركة موظفين اثنين على الأقل من موظفي الصندوق، واشترك في بعض الحالات ثلاثة أو أكثر. وقد تبين أن

اشترك المسئولين عن القروض والمستشارين القانونيين مفيد بصفة خاصة؛ وذلك أن اشتركهم في بعثات الاستعراض فيما بين الدورات يسهل عملية الاستعراض برمتها لأن من الممكن مناقشة القضايا على الفور مع أصحاب المصلحة داخل القطر وإيجاد حلول بطريقة أسهل. يضاف إلى ذلك أن هذه الاستعراضات المشتركة عززت عملية التعلم بالعمل بالنسبة لموظفي الصندوق وأسهمت في تقريب الصندوق من نهج الفريق القطري. وباستثناء المشروعات التي يشرف عليها الصندوق مباشرة، فقد كانت المشروعات الممولة في إطار الآلية تخضع للإشراف على نفس النحو المنتظم مثلها مثل المشروعات العادية الممولة بالقروض، أي مرة في السنة. وتبين بعض الشواهد المروية المستقاة من المقابلات التي أجريت مع مدراء البرامج القطرية أنه لم تمنح للمشروعات الممولة في إطار الآلية موارد إضافية من أجل الإشراف أو دعم التنفيذ.

القدرة على الاستجابة لاحتياجات العملاء.

18- تبين من التقدير أن الآلية أثبتت التزام الصندوق التزاما طويل الأجل بالعمل مع الحكومة والمؤسسات المحلية كشركاء، وخاصة في حالة الدول الصغيرة والدول التي اجتازت لتوها أزمة من الأزمات. إذ أن المرونة التي تنطوي عليها مشروعات الآلية تتيح لها التواءم على نحو أسهل مع التغيرات في الأولويات داخل البلد. وتتيح الدورات المتميزة للشركاء الآخرين المشاركة بطريقة أسهل في المشروعات بحيث توقفت مشاركتها حسب دورات الميزانية فيها. غير أن الآلية لا تناسب الاتجاهات الجديدة في ميدان المساعدة الإنمائية مثل النهج القطاعي الشامل والاستراتيجيات المشتركة للمساعدة.

باء - العناصر التشغيلية

تصميم المشروعات.

19- أكد الاستعراض أن الآلية أنسب في حالة المشروعات التي تركز على التنمية التشاركية على مستوى القواعد الشعبية وبناء المؤسسات/عمليات تمكين الفقراء الريفيين، مثل مشروعات التنمية الموجهة نحو المجتمع المحلي (الرأس الأخضر، وغواتيمالا، وهايتي، ومالي، وملاوي، وسان تومي وبرنيسيبى والسودان) أو خدمات التمويل الريفي (الهند وجمهورية تنزانيا المتحدة). أما في حالة المشروعات المعقدة، فيبدو من غير الضروري إتقال تنفيذها بعدد كبير من المكونات (بنغلاديش والهند وإندونيسيا). ويبين الاستعراض أن كلا من نوع المشروع والسياق القطري ينبغي أن يوضع في الحسبان عند تصميم مشروع في إطار الآلية. ولم يعالج كلا الجانبين إلا على نحو هامشي في الوثيقة المعنية بخلفية الآلية، وكانت عملية الاستعراض في المقر تتسم بالضعف في مناقشة مبررات اختيار أداة واحدة للإقراض دون أخرى.

تحديد الأنشطة في الدورات.

20- تبين من التقدير إن جميع مشروعات الآلية تتضمن دورتين أو أكثر؛ وأن أغلبيتها تتضمن ثلاث دورات. وقد صممت أنشطة مفصلة للدورة الأولى مع ما يرتبط بها من ميزانيات وأهداف، وقد حدث ذلك أيضا في دورات لاحقة في عدد من الحالات. وتعد نتائج الأنشطة المنفذة في الدورة الأولى هي الأساس الذي تعد الدورة الثانية بناء عليه. وتبين من الاستعراض أن شركاء التنفيذ، في الحالات التي يركز فيها

تصميم المشروع على نهج مرن موجه نحو الطلب، يولون مزيدا من الانتباه إلى "تحقيق المطلوب"، بحيث يركزون على النتائج والأهداف الإنمائية بدلا من تركيزهم على الأنشطة فقط. كما تبين من الاستعراض أن مبلغ القرض المخصص لدورة ما ينبغي أن يواءم مع إيقاع التنفيذ بدلا من أن يكون مبلغا محددًا.

المنطلقات.

21- والانتقال من دورة إلى أخرى في إطار الآلية ينطلق، كما ذكر أعلاه، بناء على مجموعة من المؤشرات أو المعالم ذات الأهمية الحاسمة. ورغم أن الوثيقة الخاصة بخلفية الآلية قدمت بعض الإرشادات العامة، فلم يكن هناك اتفاق على عدد المؤشرات أو الوزن النسبي للمؤشرات الكمية أو الكيفية أو على درجة التفصيل في تحديدها. وتبين من التقدير ما يلي:

- (i) في بعض الحالات كانت المنطلقات أكثر من اللازم ولم يكن هناك تحديد واضح لأهمها (أربعة مشروعات لها أكثر من عشرة منطلقات؛ ومشروع واحد - رواندا - له أربعة وستون)⁹.
- (ii) لم تسمح المنطلقات إلا في عدد قليل من الحالات بقياس العملية، ومثال ذلك النتائج المحققة لتطوير المؤسسات. وكثيرا ما تعلقت المنطلقات بمؤشرات المخرجات المادية التي ينبغي الوصول إليها في غضون عدد من السنين.
- (iii) لم تقس المنطلقات دائما مستوى الأداء (أو النوعية)، بل اقتصرت على تحقيق الأنشطة المحددة بصرف النظر عما إذا كانت قد نفذت على نحو مرض أم غير مرض (مثل ذلك تطبيق نظام للإدارة المالية دون النظر فيما إذا كان أداء النظام جيدا).

22- رغم أوجه القصور المبينة أعلاه، فإن المنطلقات تعتبر أقوى وأهم عنصر في الآلية. فهي تساعد أصحاب المصلحة على التركيز على الأولويات الإنمائية الرئيسية من أجل بلوغ هدف (أهداف) التنمية. ويسهم تحديد المعالم الهامة أو الأهداف المتوسطة إسهاما كبيرا في تحسين أداء جميع الشركاء في مجال التنفيذ. ويمكن للمنطلقات أن تسهل اتباع نهج موجه نحو العمليات وقائم على النتائج في مجال الإدارة (في مقابل اتباع نهج موجه نحو المخرجات)، ومركز على الآثار الكيفية في مقابل المخرجات الكمية. ففي الرأس الأخضر على سبيل المثال عززت المنطلقات اتباع نهج إداري قائم على النتائج من جانب أصحاب المصلحة. وترتبط على ذلك إنشاء لجان إقليمية من الشركاء بادرت إلى الحصول على موارد هامة من الحكومة لتنفيذ برامج كل منها في مجال الحد من الفقر المحلي.

التقديرات المشتركة الدورية.

23- تبدأ عملية الاستعراض فيما بين الدورات عادة بتقدير ذاتي يجريه المشروع وتعبه بعثة يرسلها الصندوق. وتتألف البعثة العادية من الحكومة والصندوق والخبراء الاستشاريين. وفي بعض الأحيان تشترك فيها المؤسسة المتعاونة وقد تتضمن إليها إحدى الجهات المشاركة في التمويل. وتقع بعثات

⁹ في سبتمبر/أيلول 2004 أقر المجلس التنفيذي إجراء تنقيح من حيث النطاق وترتيبات التنفيذ بالنسبة لمشروع تطوير البنية الأساسية وتنمية المجتمع المحلي في أوموتارا في رواندا وذلك بغية: تبسيط المشروع بحيث يتضمن ثلاثة مكونات بدلا من خمسة؛ وتوسيع منطقة المشروع من المناطق الأربع الأولية إلى ثماني مقاطعات في إقليم أوموتارا؛ وتنقيح فئات القرض وإعادة تخصيص الأموال طبقا لذلك؛ وتعديل المنطلقات بحيث يتم الانتقال من الدورة الثانية إلى الدورة الثالثة بحيث يخفض عدد المنطلقات اللازمة لهذا الانتقال من 32 إلى 7 (الوثيقة (EB 2004/82/R.13).

الاستعراض فيما بين الدورات دائما خلال الربع الأخير من السنة الأخيرة من الدورة؛ فهو يسمح باختتام عملية الاستعراض فيما بين الدورتين بأكملها قبل بدء الدورة الجديدة. والاستعراض فيما بين الدورات أداة أقوى بكثير من الاستعراض التقليدي في منتصف المدة لأن الصندوق وأصحاب المصلحة الحكوميين وغيرهم من أصحاب المصلحة يستعرضون معا تقدم المشروع ويتفقون على تعديل اتفاقيات القروض طبقا لذلك.

24- وفيما يتعلق بتمويل الاستعراض فيما بين الدورات، فإن الوثيقة الخاصة بخلفية الآلية تقرر أن "من المستحسن نقل بعض الموارد من التصميم إلى دعم التنفيذ اعترافا بزيادة العناية بالإشراف والتقدير الدوري". إلا أن هذا النقل المتوقع للموارد لم يقع، ولم تتخذ أي تدابير خاصة في استعراضات الآلية في سياق عملية الميزانية.

الرصد والتقييم.

25- تؤكد وثيقة خلفية الآلية أهمية وجود نظام للرصد والتقييم حسن الأداء، وهو أيضا شرط لازم للانتقال إلى الدورة الثانية وما يليها من دورات. غير أن عملية الرصد والتقييم لم تدرج بصفة منظمة كمنطلق، وبذلك لم تتحقق بالضرورة النتيجة المتوقعة لتحسن نظم الرصد والتقييم. كما ولم تول عناية كافية للرصد والتقييم خلال التصميم أو التنفيذ. ففي برنامج التنمية الريفية في جنوب كوردوفان (السودان) أقيم نظام متين للرصد والتقييم وأدائه فوق المتوسط. وهو ما يبرز الحاجة إلى تخصيص موارد مالية مناسبة وتعيين موظفين مؤهلين لإنجاح نظم الرصد والتقييم.

الضمانات.

26- يبين إنجاز برنامج النيجر في وقت مبكر ودمج الدورات في برنامج غينيا (من ثلاث دورات إلى دورتين) أن إجراءات الضمانات للمنطقات والتقديرات المشتركة أدت أداء حسنا. بيد أن أداء الإجراءات المتبعة في المقر بصفة غير رسمية كان أقل جودة، ومن ذلك قلة الوضوح بشأن تاريخ الإيقاف لتحديد وضع الأموال في نهاية الدورة ما وفحص التعديلات على اتفاقية القرض. ويستغرق تحديد تاريخ الإيقاف والبدء (بأثر رجعي) في الدورة الجديدة ما بين خمسة وستة أشهر تقريبا. وخلال هذه الفترة لا يسمح للمشروعات بأن تبدأ الأنشطة الممولة في إطار الدورة التالية، وقد تواجه فجوة مالية إذا لم تفحص بسرعة عملية الانتقال من دورة إلى الدورة التالية.

سابعاً - كفاءة حافظة الآلية الإقراضية المرنة

27- تمت الموافقة على ثلاثة وثمانين مشروعا من مشروعات القروض العادية خلال نفس الفترة مثلها مثل المشروعات الممولة في إطار الآلية، أي 100 مشروع من ديسمبر/كانون الأول 1998 إلى أبريل/نيسان 2002. وتكون هذه المشروعات الثلاثة وثمانون مجموعة "مقارنة" لتقدير كفاءة المشروعات الممولة في إطار الآلية. وكانت الفترة فيما بين إقرار القرض ونفاذ مفعول المجموعتين متماثلة تقريبا، أي تفوق 14

شهوراً بقليل. ورغم أن الأرقام الخاصة بتكاليف التصميم غير متوافرة¹⁰، فإن متوسط حجم القرض في حالة مشروعات الآلية كان أكبر بحوالي 16 في المائة من المشروعات الأخرى الممولة خلال نفس الفترة، وهو ما يدل على الكفاءة من حيث حجم القرض بالنسبة لتكاليف التصميم. وكما هو متوقع، فإن متوسط المدة في حالة مشروعات الآلية أطول بمقدار ثلاث سنوات تقريباً (أو بنسبة 40 في المائة تقريباً). وليس من المدهش إذن أن متوسط قيمة القرض لكل سنة متوقعة للتنفيذ في حالة مشروعات الآلية أقل بمقدار 16 في المائة تقريباً. وكما هو متوقع، فإن الصرف في إطار مشروعات الآلية يبلغ حوالي 70 في المائة من الصرف في حالة مجموعة المقارنة. وكان من المتوقع أن يكون الصرف أقل في السنوات الأولى في إطار الآلية وأن يزداد خلال الدورات التالية. ومن حيث تكاليف الإشراف، فبالرغم من أن التكاليف السنوية للدولار الواحد من القرض أقل شيئاً ما في حالة مشروعات الآلية بسبب إطالة فترات التنفيذ، فإن تكاليف الإشراف سيتم تحملها على مدى زمن أطول. ويتضمن الجدول أدناه مقارنة لبعض مؤشرات الكفاءة بين مشروعات الآلية والمشروعات الأخرى التي تمت الموافقة عليها خلال نفس الفترة.

مقارنة بين المشروعات الممولة في إطار الآلية ومشروعات مجموعة المقارنة

المشروعات الممولة في إطار الآلية	مشروعات مجموعة المقارنة	المؤشر
14.7	14.4	من الإقرار إلى نفاذ المفعول (بالشهور)
17.1	14.7	متوسط قيمة القرض (بملايين الدولارات الأمريكية)
9.7	6.9	متوسط المدة (بالسنوات)
1.8	2.1	قيمة القرض/فترة التنفيذ (بملايين الدولارات الأمريكية)
45.2	63.7	النسبة المئوية للصرف (المتوسط)
14.7	17.8	تكاليف الإشراف السنوية (بالآلاف الدولارات من القرض أ)

أ المبالغ التي تمت الموافقة عليها. وهو ما يفترض متوسط للتكاليف السنوية للإشراف/دعم التنفيذ مقداره 120 000 دولار أمريكي.

28- ولا يبدو أن المكاسب المتوقعة من حيث أوجه الكفاءة في خدمة القرض (التعديلات وإعادة التخصيص) لم تتحقق. وقد جرت العادة حتى الآن على **تعديل** القروض بعد كل دورة، وهو ما يعني أن أغلبية قروض الآلية ينبغي أن تعدل مرتين على الأقل. وتبين البيانات المتوافرة أن قروض الصندوق تعدل حوالي 1.5 مرة في المتوسط. يضاف إلى ذلك أن الشواهد توحى بأن قروض الآلية **يعاد تخصيصها** بنفس الوتيرة تقريباً إن لم يكن بوتيرة تفوق القروض العادية. ويتطلب تصميم الآلية إعادة التخصيص في نهاية كل دورة؛ يضاف إلى ذلك أنه بالنظر إلى "التصميم المفتوح" (درجة أقل من اليقين فيما يتعلق بالسلع أو الأشغال التي ينبغي توريدها)، فإن الأرجح أن يتم الوصول إلى الحد المقرر لفئة من فئات القرض في وقت مبكر عما يحدث في حالة القروض العادية، وهو ما يتطلب إعادة تخصيص الفئات.

¹⁰ الأرقام المتعلقة بالتكاليف المرتبطة بتصميم المشروعات خلال تلك الفترة ليست متوافرة وإن دلت الشواهد المرورية على أن تكاليف التصميم لم تختلف إلى حد بعيد بين مشروع وآخر. ومن المتوقع أن تتيح برمجية PeopleSoft حساب تكاليف التصميم والتنفيذ على حد سواء بحسب المشروع. ولكن نظراً لأن النظام لم يبدأ تطبيقه إلا مؤخراً، فليس هناك بيانات كافية للسماح بعقد مقارنات ذات مغزى للتكاليف المرتبطة بالتنفيذ خلال الفترة بأكملها.

ثامنا - الاستنتاجات

29- بين هذا التقدير للآلية الإقراضية المرنة أن إدخال أداة جديدة للإقراض لتلبية الاحتياجات الإنمائية طويلة الأجل لبعض دولها الأعضاء لم تلق إلا نجاحا محدودا. كما بين أن الفوائد المتوقعة في البداية لم تكن واقعية في جميع الحالات. وقد أدى نقص الموارد خلال عملية التنفيذ وعدم اتخاذ التدابير (عمليات الاستعراض الإدارية فيما بين الدورات وإعادة التخصيص، وتاريخ إغلاق الدورة وما إلى ذلك) وانخفاض الأولوية نسبيا على مستوى المؤسسة إلى مجموعة من أوجه القصور.

30- لقد صممت الآلية الإقراضية المرنة منذ عشر سنوات تقريبا. ومنذ ذلك الحين تغير نظام المعونة الدولي على نحو لافت للنظر؛ فالتأكيد على الملكية القطرية والتنسيق ذو أهمية مباشرة للآلية. كما أن المتطلبات الجديدة للإقراض التي تم إدخالها في الصندوق (نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وإطار القدرة على تحمل الديون يؤثران أيضا على أهمية الآلية كأداة للتمويل في المستقبل. وفي حالة البلدان الأصغر ليست سقوف الإقراض المحددة في إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء كافية لدعم برنامج تتراوح مدته بين عشرة سنوات واثنين عشرة سنة. ومن بين السمات الإيجابية للآلية التي ستدرج في تصميم المشروعات ما يلي:

(i) سيكون لإطالة مدة التنفيذ في سياق الإشراف المباشر نتائج مالية محدودة. وسيبرهن طول المدة على هذا النحو، وخاصة بالنسبة للبلدان "ذات المشروع الواحد" على التزام الصندوق على المستوى القطري، ويوفر له فترة ممتدة لحوار السياسات ويدعم اتباع نهج قطري برمجي. وسوف يطبق هذا التمديد فقط في حالات محددة ومبررة.

(ii) سيقترن النهج البرمجي بمنطلقات وتقديرات مشتركة في المراحل المهمة من تنفيذ المشروعات. ومن الممكن إدخال المنطلقات على نحو مفيد في المشروعات الممولة من خلال إطار القدرة على تحمل الديون. وينبغي من أجل العمل على توفير مزيد من الدعم البرمجي استخدام المنطلقات والتقدير واسع النطاق في البرامج التي يمكن تمويلها من دورتين لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، كأن تمول دورة السنوات الخمس الأولى للآلية الإقراضية المرنة مثلا من دورة للنظام بينما يعرض التمويل اللاحق من دورة النظام التالية على المجلس التنفيذي على أساس النتائج التي تتوصل إليها بعثة مشتركة للتقدير/التقييم، بحيث تخفض تكاليف التصميم وتعزز القدرة على التنبؤ بتدفقات المعونة.

(iii) ستشارك طائفة أوسع نطاقا من موظفي الصندوق (بما في ذلك موظفي مكنتي المراقب المالي والمستشار العام دون الاقتصار عليهم) على نحو منظم في الإشراف وعمليات الاستعراض في منتصف المدة كجزء من نهج الفريق القطري - وهو النهج الذي تم اختباره بنجاح أثناء تنفيذ مشروعات الآلية - ولتعزيز التعلم بالعمل.

(iv) سينصب مزيد من التأكيد على مساعدة البلدان والمشروعات المتلقية في البلدان النامية وتنفيذ نظم مناسبة وفعالة للرصد والتقييم.

(v) ستوضع مبادئ توجيهية لتصميم منطلقات مناسبة للتأكد من أنها واضحة وقابلة للقياس كما وكيفا وموجهة نحو النتائج ووصول الخدمات والعمليات.

31- وقد أسهم ضعف الملكية نسبياً، بما في ذلك عدم وجود "مناصر" في المقر، في نقص التعريفات الواضحة للأدوار والمسؤوليات على مستوى المقر. وترتب على ذلك نقص في الإجراءات المفصلة واتباع نهج بيروقراطي مفرط في تنفيذ الآلية. وتعترف إدارة الصندوق بأوجه القصور في آلية المتابعة المؤسسية الصارمة، وأدخلت عملية تغيير حسنة التحديد والتصميم وتتوافر لها الموارد الكافية، وتنفذ بصرامة وتدابير مناسبة في مجال المتابعة. ومن أمثلة ذلك خطة عمل الصندوق. وتشمل النتائج المحققة مؤخراً:

- (i) **الإشراف المباشر.** أقيمت وحدة للدعم لمساعدة الموظفين الإقليميين على القضايا المتصلة بالصرف. وأصدرت مبادئ توجيهية للصرف من شأنها، ضمن أمور أخرى، أن تضع متطلبات للإشراف وتوضح بعض الجوانب الإجرائية¹¹. وتم إنشاء برنامج تدريبي لمدة أسبوع لتدريب الموظفين بهذه المتطلبات.
- (ii) **الحضور القطري.** أنشئ فريق عامل مشترك بين الدوائر تحت رعاية مساعد رئيس الصندوق، دائرة إدارة البرامج، لوضع خطة مفصلة للأنشطة.
- (iii) **تعزيز/ضمان النوعية.** يجري إدخال عملية تعزيزية جديدة تتبع رؤية كلية للمشروعات والبرامج. كما تم تحديد آليات المتابعة بوضوح.

¹¹ للقراءة مع إدارة قروض ومنح الصندوق – دليل تشغيلي.

Characteristics of the FLM portfolio

Div.	Country	Project Name	Board Approval	Loan Effectiveness	Project Completion Date	IFAD Loan (US\$ million)	Implementation period (years)	No. of cycles (orig.)	Cycles	No. of triggers (1st cycle)	Current cycle	CI
PA	Cape Verde	PLPR	09-Sep-99	14-Jul-00	30-Sep-09	9.25	9	3	3/3/3	8	2nd	UNOPS
PA	Guinea	Haute Guinée	09-Dec-99	18-Jan-01	31-Mar-11	14.02	10	3	3/4/3	6	2nd	UNOPS
PA	Mali	SADeF Programme	02-Dec-98	14-Oct-99	31-Mar-09	21.95	10	3	3/4/3	6	2nd	IFAD
PA	Niger	PDSFR	03-May-00	08-Jun-01	31-Dec-06	11.79	10	3	4/3/3	15	Closed	UNOPS
PA	Sao Tome & P.	PAPAFPA	26-Apr-01	25-Feb-03	31-Mar-15	9.97	12	3	3/3/3/3	9	2nd	UNOPS
PF	Malawi*	Rural Livelihoods Programme	12-Sep-01	30-Aug-04	30-Sep-13	14.74	9	3	3/3/3	6	2nd	UNOPS
PF	Rwanda	Umutara	04-May-00	05-Dec-00	31-Dec-10	15.93	10	3	3/4/3	64	2nd	UNOPS
PF	Tanzania	Rural Financial Services	07-Dec-00	12-Oct-01	31-Dec-10	16.34	9	3	3/3/3	5	2nd	UNOPS
PI	Bangladesh	Sunamganj Project	12-Sep-01	14-Jan-03	31-Mar-14	21.97	11	3	5/3/3	10	2nd	UNOPS
PI	India	National Microfinance	04-May-00	01-Apr-02	30-Jun-09	21.96	7	2	3/4	9	2nd	UNOPS
PI	India	Orissa Tribal Empowerm.	23-Apr-02	15-Jul-03	31-Mar-13	20.00	10	3	3/4/3	5	2nd	UNOPS
PI	Indonesia	PIDRA	04-May-00	31-Jan-01	31-Mar-09	23.52	8	2	4/4	6	2nd	IFAD
PI	Nepal	Western Uplands	06-Dec-01	01-Jan-03	31-Mar-14	19.95	11	3	4/4/3	6	2nd	IFAD
PL	Guatemala	PRODEVER	08-Dec-99	06-Sep-01	30-Sep-11	15.00	10	2	4/6	15	2nd	UNOPS
PL	Haiti	Productive Initiatives	23-Apr-02	20-Dec-02	31-Dec-12	21.70	10	3	3/4/3	6	2nd	IFAD
PL	Nicaragua	Technical Assistance Fund	09-Dec-99	20-Jun-01	30-Jun-13	14.00	12	4	4/4/4	7	2nd	WB
PN	Sudan	South Kordofan	14-Sep-00	12-Feb-01	31-Mar-11	17.87	10	2	5/5	11	2nd	UNOPS
SUB-TOTAL						289.96						
Converted FLM project:					Cancelled/Completed							
PI	Buthan*	Second Eastern Zone	08-Sep-99	17-May-00	30-Jun-06	9.51						
Cancelled FLM project:												
PI	Indonesia	East Kalimantan	11-Dec-02	06-May-05	31-Mar-06	19.96						
PN	Lebanon	Cooperative Rural Finance	12-Sep-01	n.a.	06-May-04	12.84						
SUB-TOTAL (2)						42.31						
TOTAL						332.27						

Efficiency of the FLM portfolio

Div.	Country	Project Name	Board Approval	Loan Effectiv.	Approval to effectiveness (months)	IFAD loan (US\$ million)	Implementation period (years)	Loan amount/ implementing year	Duration (years to date)	% Disb.
PA	Cape Verde	PLPR	09-Sep-99	14-Jul-00	10.2	9.3	9	1.0	7.2	52
PA	Guinea	Haute Guinée	09-Dec-99	18-Jan-01	13.3	14.0	10	1.4	6.7	20
PA	Mali	SADeFProgramme	02-Dec-98	14-Oct-99	10.4	22.0	10	2.2	8.0	84
PA	Niger	PDSFR	03-May-00	08-Jun-01	13.2	11.8	10	1.2	6.3	28
PA	Sao Tome & P.	PAPAFPA	26-Apr-01	25-Feb-03	22.0	10.0	12	0.8	4.6	24
PF	Malawi	Rural Livelihoods Programme	12-Sep-01	30-Aug-04	35.6	14.7	9	1.6	3.1	33
PF	Rwanda	Umutara	04-May-00	05-Dec-00	7.1	15.9	10	1.6	6.8	70
PF	Tanzania	Rural Financial Services	07-Dec-00	12-Oct-01	10.2	16.3	9	1.8	6.0	57
PI	Bangladesh	Sunamganj Project	12-Sep-01	14-Jan-03	16.1	22.0	11	2.0	4.7	23
PI	India	National Microfinance	04-May-00	01-Apr-02	22.9	22.0	7	3.1	5.5	97
PI	India	Orissa Tribal Empowerm.	23-Apr-02	15-Jul-03	14.7	20.0	10	2.0	4.2	17
PI	Indonesia	PIDRA	04-May-00	31-Jan-01	8.9	23.5	8	2.9	6.7	66
PI	Nepal	Western Uplands	06-Dec-01	01-Jan-03	12.9	20.0	11	1.8	4.7	11
	Guatemala	PRODEVER	08-Dec-99	06-Sep-01	21.0	15.0	10	1.5	6.1	60
PL	Haiti	Productive Initiatives	23-Apr-02	20-Dec-02	7.9	21.7	10	2.2	4.8	20
PL	Nicaragua	Technical Assistance Fund	09-Dec-99	20-Jun-01	18.4	14.0	12	1.2	6.3	27
PN	Sudan	South Kordofan	14-Sep-00	12-Feb-01	5.0	17.9	10	1.8	6.6	65
Average					14.7	17.1	9.9	1.8	5.8	45

