Document: EB 2009/98/R.7/Add.1
Agenda: 5(b)
Date: 26 November 2009
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD

تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في عام 2008

المجلس التنفيذي – الدورة الثامنة والتسعون
روما، 15-17 ديسمبر/كانون الأول 2009

للاستعراض

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للاستعراض.

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:

Shyam Khadka
كبير مدراء الحافظة
رقم الهاتف: 2388 5459 06 39+
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: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في عام 2008

أولا – المقدمة

1- عملا بقرار المجلس التنفيذي الصادر في سبتمبر/أيلول 2004 والقرار الذي تلاه حول رفع تقارير الأداء إلى المجلس (انظر الوثيقتين EB/95 وEB/92/Rev.1) يتعين أن تقدم الإدارة تقريرا تستجيب فيه للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق في تعامله مع الحافظة الجاري تنفيذها، من خلال تقرير الفعالية الإنمائية للصندوق. وعلى هذا، تتضمن هذه المذكرة استجابة الإدارة لبعض المسائل المحددة المثارة في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لهذا العام.

2- ويستعرض التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق، بالإضافة إلى تقديمه توليفة للنتائج والآثار المبلغ عنها في التقييمات المضطلع بها في 2008، برامج ومشروعات الفرص الاستراتيجية القطرية، التي يجري اختيارها على أساس انتقائي من البرامج والمشروعات التي دخلت ذخيرة الصندوق في 2008. وتشمل المعالم الجديدة الأخرى للتقرير السنوي تحليلات للأداء تستخدم المتوسطات المتحركة لثلاث سنوات، كما يستعين التقرير بالدليل الجديد للتقييم. وهذا الدليل يخفف من عدد مجالات الأثر ويطبق تعريفا أكثر شمولا لأهمية المشروعات.

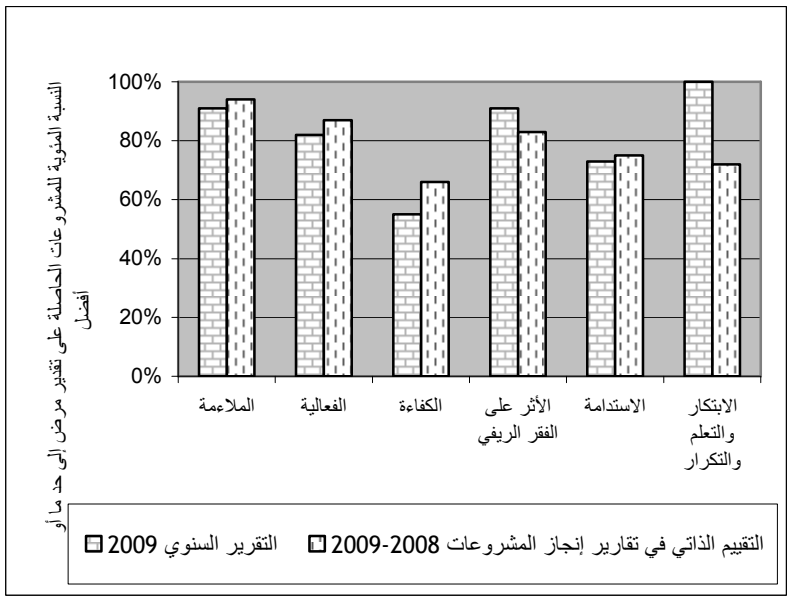
ثانيا – المقارنة بين نتائج التقييم الذاتي والتقييم المستقل

3- يظهر التقدير الذاتي الذي أجرته إدارة الصندوق لـــ 52 مشروعا منجزا في 2008 و2009 نتائج مماثلة جدا للنتائج التي خلص إليها التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق. وفي حين أن الاستعراضين لا يصلحان تماما لأغراض المقارنة، فإن التحليل المقارن يمكن أن يعطي فكرة عن تحديد مجالات الأداء المتميز ومجالات الأداء غير الكافي. ولهذا السبب، أعد رسم بياني يقارن بين مجموعتي النتائج.

4- وتستند نتائج التقرير السنوي إلى سبع عمليات تقييم أجراها مكتب التقييم في 2008، وهي تغطي 11 مشروعا في سبعة بلدان. أما التقديرات الذاتية فقد شملت 52 مشروعا منجزا في 41 بلدا، مما جرى استعراضه في مجموعتين منفصلتين في 2008 و2009. ويظهر من تحليل منفصل لكل من المجموعتين على حدة أن نتائج التقييم الذاتي في 2009 تعطي الأداء درجة أفضل عموما من تلك التي تعطيها له نتائج 2008.

الرسم البياني 1

مقارنة بين نتائج التقييم الذاتي والتقييم المستقل 2008–2009



5- وكما يظهر من الرسم البياني 1، تكاد تكون نتائج التقرير السنوي والتقييمات الذاتية متماثلة فيما يتعلق بعنصري الملاءمة والاستدامة. أما من حيث الأثر على الفقر الريفي والابتكار/توسيع النطاق، فإن التقرير السنوي يعطي درجة للأداء أعلى مما أعطته تقارير إنجاز المشروعات، غير أن التقييم مقبول في نتائج الاثنين. وفي المقابل، تعطي تقارير إنجاز المشروعات درجة أعلى للكفاءة ولأداء الصندوق والحكومات كشركاء. وعموما، لا يعتبر الفارق كبيرا، كما أن نتائج التقييمات الذاتية والتقييمات المستقلة تشير إلى نفس الاتجاه.

ثالثا – الأداء العام والجوانب التي تتطلب مواصلة الاهتمام

6- تلاحظ إدارة الصندوق كذلك النتيجة التي خلص إليها التقرير السنوي عن نتائج وأثر العمليات والتي تفيد بأن الأداء العام في الصندوق شهد الكثير من التحسن خلال السنوات القليلة الماضية وفقا للمؤشرات العامة لأداء المشروعات ولمنجزاتها. وقد لوحظ هذا التحسن على الرغم من أن مكتب التقييم، في التقييمات التي أجريت في 2008، استخدم معيارا أكثر شمولا وبالتالي أشد صرامة في تقييم الملاءمة (التقرير السنوي، الفقرة 16). وعلى الشاكلة نفسها، يلاحظ التقرير أن الاستدامة تحسنت باستمرار خلال السنوات القليلة الماضية وأن الأداء في مجال الابتكار يستحق الثناء. وهناك ما يدل كذلك وبوضوح على التحسن الكبير في مجال الأثر على الفقر الريفي، خاصة وأن 91 في المائة من المشروعات قدرت بأنها مرضية إلى حد ما أو أفضل من ذلك.

7- ومن حيث الاتجاهات، يتفق التقدير الذي أجرته إدارة الصندوق مع النتيجة التي خلص إليها التقرير السنوي والقائلة بوجود "... الاتجاه الصعودي المطرد في النتائج وفقا لمعايير جميع عمليات التقييم، باستثناء قلة منها، منذ عام 2002" (الفقرة 172). ويؤكد استخدام المعارف المتولدة عن التقديرات الذاتية

النتيجة الواردة في التقرير السنوي والتي تفيد بأن "... الصندوق في مجموعه يدمج بشكل كامل الدروس التي تعلمها والممارسات الجيدة التي استمدها من التجربة الماضية في استراتيجيات ومشروعات جديدة" (الفقرة 173). وتتفق الإدارة مع النتيجة التي خلص إليها التقرير السنوي بأن معيار الأداء فيما يتعلق **بالكفاءة** لا يزال يثير القلق (الفقرة 175) وأن الصندوق بحاجة إلى تحسين أدائه في مجالات الأثر الخاصة **بالأسواق وإدارة الموارد الطبيعية والبيئة** (الفقرة 183).

8- وترد أدناه آراء الإدارة في النتائج المذكورة أعلاه وفي موضوعين إضافيين من موضوعات التقرير السنوي لعام 2008، وهما **أداء الصندوق في أفريقيا والدور الذي تؤديه الحكومات** في أداء المشروعات.

الكفاءة

9- على أساس هذا المعيار، كانت المتوسطات المتحركة لثلاث سنوات أفضل من نتائج عام 2008 (62 في المائة و55 في المائة على التوالي). والتفسير الأرجح لانخفاض مستوى الأداء في 2009، بموجب القياسات التي أجراها التقرير السنوي، هو عزوه للتقلبات العشوائية التي تتصف بها العينات الصغيرة التي يأخذها التقرير السنوي كل عام لأغراض التقدير العام. غير أن التقدير الذاتي الذي أجرته إدارة الصندوق يؤكد النتيجة التي خلص إليها التقرير السنوي والمستندة إلى بيانات ثلاث سنوات، في أن نسبة المشروعات التي تتصف بالكفاءة بصورة مرضية إلى حد ما أو أفضل لا تتجاوز الثلثين تقريبا. ويشير استعراض مجموعة المشروعات التي استعرضتها الإدارة أن انخفاض الكفاءة هذا إنما جاء نتيجة لتضافر عوامل من قبيل سوء تنفيذ الخدمات وتأخيرات التنفيذ وارتفاع التكاليف التشغيلية. ويظهر من استعراض تقارير إنجاز المشروعات أن الضعف في تصميم المشروع أو الإسراع بالقيام به كثيرا ما يؤدي إلى مشاكل خطيرة في التنفيذ وإلى قلة كفاءة المشروع. أما أوجه الضعف الرئيسية في التصميم والتي لوحظت في مجموعة تقارير إنجاز المشروعات المستعرضة في 2009، فهي كما يلي: (1) ضعف التركيز في التصميم أو ضعف درجة تعقده؛ (2) اتباع نُهج غير ملائمة، وخصوصا في الاستهداف؛ (3) تقدير التكلفة بأقل من التكلفة الفعلية؛ (4) تعقد ترتيبات التنفيذ.

10- كما تفسر قلة الكفاءة الاقتصادية على مستوى المشروع، وإن في جزء منها، بالمبالغة في تقدير القدرة المحلية على التنفيذ، مما يؤدي إلى تأخيرات كبرى في التنفيذ والاضطرار إلى تمديد مدد تنفيذ المشروع وتكبد نفقات إدارية كبيرة فيه. ومن بين مجموعة المشروعات المنجزة المستعرضة في 2009، يلاحظ هذا الاتجاه بوضوح في الكاميرون وزامبيا، حيث ارتفعت التكاليف التشغيلية بأكثر من ضعفي التقديرات. ويمكن التعرض لأوجه قلة الكفاءة هذه في بعض الأحيان نتيجة لأسباب تقع خارج نطاق سيطرة الحكومات أو الصندوق. من ذلك مثلا تأثر تنفيذ المشروعات في كل من البرازيل وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة بانعدام الاستقرار السياسي والاضطرابات المدنية، وبالتالي الاضطرار إلى تمديد مدة القروض لتمكين المشروعات الهامة استراتيجيا من بلوغ أهدافها.

11- وتنصب جهود الصندوق الرامية إلى معالجة مشاكل قلة الكفاءة على مستوى المشروع على ما يلي: (1) تبسيط تصميم المشروع؛ (2) وضع أهداف للمشروع أكثر واقعية؛ (3) تحسين الاستعداد للتنفيذ عند نقطة الدخول. إضافة لذلك، يتسم بالأهمية عند تمديد مدة تنفيذ المشروع، أن ينظر الصندوق فيما يحتمل من

أثر على كفاءة المشروع وذلك بمقارنة الزيادة في تكاليف إدارة المشروع والزيادة في الفوائد المتأتية عن ذلك التمديد.

إدارة الموارد الطبيعية والبيئة

12- تبين مجموعة التقييمات الأحد عشر التي أجراها مكتب التقييم في 2008 انخفاض مستوى الأداء فيما يتعلق بإدارة الموارد الطبيعية وبالبيئة. غير أن الأداء وفقا للمتوسط المتحرك لثلاث سنوات كان أفضل، مما يعني أن نتيجة عام 2008 كانت ذات طبيعة استثنائية.

13- على أن هذا المجال يتطلب تحسينا فيه لأن الأداء هنا أضعف منه في المجالات الأخرى. وقد أدرك الصندوق ذلك مما جعله يتخذ بعض المبادرات الجديدة مؤخرا. وتشمل هذه المبادرات ما يلي:

(1) تنقيح إجراءات الصندوق للتقدير البيئي والاجتماعي بحيث تنعكس فيها الممارسات الفضلى الجديدة (قدم هذا التنقيح إلى المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2009)؛

(2) تطبيق إجراءات خاصة للتقديرات البيئية الاستراتيجية في مرحلة برامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستندة إلى النتائج؛

(3) إنشاء مكتب مساعدة لأفريقيا الشرقية والجنوبية.

14- وقد تم تحديث الوحدة المعنية بمرفق البيئة العالمية لدى الصندوق، وتسمى الآن وحدة البيئة العالمية وتغير المناخ، وهي مكلفة بمعالجة المسائل المتصلة بتغير المناخ بالإضافة إلى المسائل المتصلة بالمرفق. وإلى جانب الجهود التي يبذلها الصندوق لبناء القدرات الداخلية، فإنه يتعاون بنشاط حاليا، من خلال الشراكات، مع المؤسسات الخارجية في مجموعة واسعة من مجالات إدارة الموارد الطبيعية ومجالات البيئة (من قبيل الأراضي وتغير المناخ والمياه). كما يشارك في مجموعات الممارسين المختارة التي تتقاسم الخبرات حول موضوعات محددة تتعلق بالاستدامة، من قبيل تغير المناخ ورسم الخرائط البيئية وخدمات النظم الإيكولوجية.

الأسواق

15- يعتبر تحسين قدرة فقراء الريف على الوصول إلى الأسواق مجالا كان الأداء فيه منخفضا نسبيا ولم يحرز إلا تقدما هامشيا مع الزمن. ويمكن تفسير ذلك بعدد من العوامل. أولا، لم يكن تطوير الأسواق يشكل هدفا صريحا في كثير من المشروعات التي تتلقى مساعدة الصندوق: فكثير من هذه المشروعات تركز على الإنتاج بالدرجة الأولى مستهدفة تعزيز الأمن الغذائي للأسر من خلال زيادة إنتاج المواد الأساسية للاستهلاك الذاتي. ثانيا، وحتى في الحالات التي يؤدي فيها المشروع إلى فائض في الإنتاج، فإن حجم هذا الفائض لا يكفي غالبا للوصول إلى أسواق المدن أو أسواق التصدير. ثالثا، عندما تكون القيود المرتبطة بالسوق محددة، يغلب على الموارد التي يمكن أن يقدمها الصندوق عدم كفايتها لمعالجة قيود السوق هذه، فهي تتطلب استثمارات كبيرة في الهياكل الأساسية أو تمويلا تقدمه الشركات الخاصة.

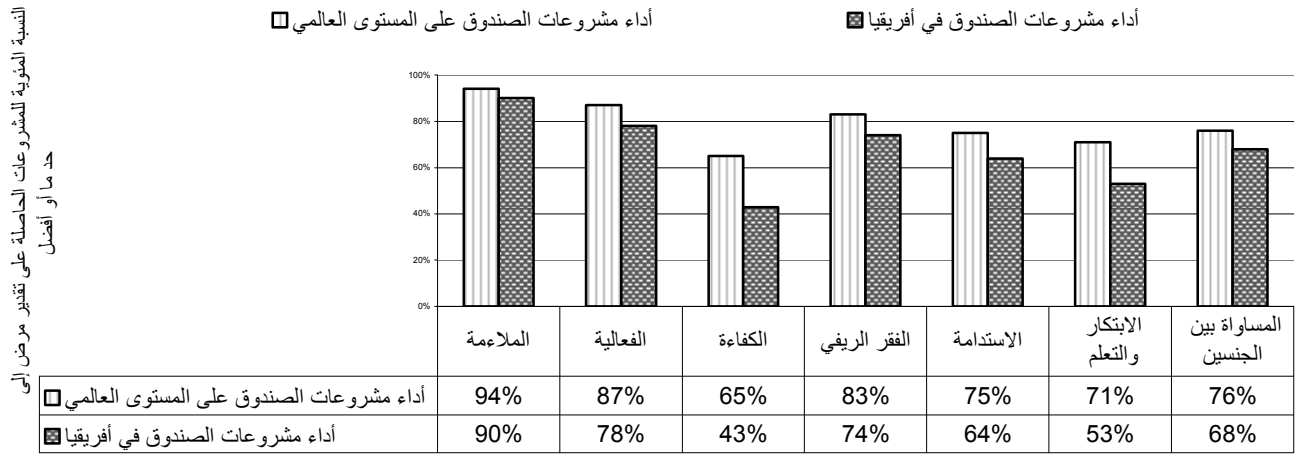
16- على أن الصندوق زاد في الآونة الأخيرة من تركيزه على الأسواق. وتعالج المشروعات الجديدة المسائل المتعلقة بالأسواق من خلال تحليل سلاسل القيمة. ونتيجة لذلك، يتزايد الاستثمار في المكونات الخاصة بالأسواق في المشروعات.

الأداء في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

17- يخلص التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق هذا العام إلى أن أداء عمليات الصندوق في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أدنى من أدائه في الأقاليم الثلاثة الأخرى لعملياته، مع أنه يماثل أداء المصارف الإنمائية الأخرى المتعددة الأطراف. ويؤكد هذا الاستنتاج التوزيع التفصيلي للنتائج التي أسفرت عنها تقارير إنجاز المشروعات الثلاثة والعشرين التي جرى استعراضها في 2008 و2009 (أي التقييم الذاتي). وكما يبين الرسم البياني أدناه، يرتفع بشكل خاص الفارق في الأداء بين مشروعات أفريقيا ومشروعات الأقاليم الأخرى، وذلك من حيث الكفاءة الاقتصادية، واحتمال استدامة الفوائد، والابتكار والتكرار. وفي حين أن الأداء في أفريقيا، بالمقارنة مع الأقاليم الأخرى، أدنى كذلك من حيث الملاءمة والفعالية والأثر على الفقر الريفي، فإن الفارق أقل بروزا في هذه المجالات.

الرسم البياني 2

أداء المشروعات المقارن: الأداء على المستوى العالمي وفي أفريقيا – التقييم الذاتي



	الملاءمة	الفعالية	الكفاءة	الفقر الريفي	الاستدامة	الابتكار والتعلم	المساواة بين الجنسين
أداء مشروعات الصندوق على المستوى العالمي	94%	87%	65%	83%	75%	71%	76%
أداء مشروعات الصندوق في أفريقيا	90%	78%	43%	74%	64%	53%	68%

18- وتتفق إدارة الصندوق مع ما أكده التقرير السنوي من أن سياق التحديات التي تواجهها أفريقيا يفسر ضعف الأداء نسبيا وما أظهرته النتائج من تباين. ويشير تقدير الإدارة إلى الحاجة إلى بناء القدرات الحكومية وفق ما تقترحه نتائج التقييم الذاتي أدناه.

أداء الشركاء: على المستوى العالمي وفي أفريقيا–2008-2009 (التقييم الذاتي)

(النسبة المئوية)

	على المستوى العالمي	في أفريقيا
الصندوق	87	76
المؤسسات المتعاونة	80	73
الحكومات	75	57

أداء الحكومات

19- يساند الجدول أعلاه النتيجة التي خلص إليها التقرير السنوي والقائلة بأن أداء الحكومات هو أحد العوامل الأشد أهمية في تحقيق أثر دائم على الفقر الريفي. وقد لاحظت هذه الأهمية، ومنذ زمن طويل، المؤسسات المالية الدولية.[1] أما استجابة الصندوق لهذه المسألة فقد أخذت أساسا شكل تقديم الدعم لبناء القدرات المؤسسية، سواء على مستوى المجموعة المستهدفة أو على مستوى الحكومة المحلية. وقد حقق الصندوق نجاحا كبيرا في بناء هذه المؤسسات وتمكين فقراء الريف (انظر تقرير الفعالية الإنمائية للصندوق EB 2009/98/R.10). على أن الوسائل التي يستخدمها الصندوق وأحجام المساعدة التي يقدمها لا تصلح في سياق الدعم الكبير للقدرات المؤسسية العامة لدى الحكومات. وسيستمر الصندوق، عاملا ضمن حدود هذا القيد، في تقديم المساعدة على بناء القدرات الحكومية فيما يتعلق بتصميم مشروعات وبرامج الحد من الفقر الريفي وتنفيذها. وقد زاد الصندوق من تركيزه على حسن التسيير في السنوات الأخيرة وسيواصل ذلك. وسيعمل الصندوق بالشراكة مع الوكالات الدولية التي يمكنها أن تستكمل الجهود التي يبذلها في مشروعات وبرامج كبيرة في مجال بناء القدرات المؤسسية.

رابعا – استجابة الإدارة لتوصيات محددة

20- تقدر إدارة الصندوق التركيز الذي خص به التقرير السنوي (2008) مسائل التعلم، ولا سيما فيما يتعلق بالتقييم التفصيلي لموضوعات الأسواق وإدارة الموارد الطبيعية والبيئة. فهذه مجالات تتصف بالأولوية بالنسبة لإحداث التحسين في عمليات الصندوق. إضافة لذلك، تشعر الإدارة بفائدة التوصيات المتعلقة بالأسواق (الفقرة 143) والعوامل التي يتعين النظر فيها عند إعداد السياسة المقبلة المتعلقة بالموارد الطبيعية والبيئة (الفقرة 160). كما أحاطت الإدارة علما بالتوصيات المتعلقة بالصلة بين سياسة إدارة الموارد الطبيعية وتغير المناخ وستعمل على إقامة توازن بين الموضوعين والتكفل بالتتابع المناسب بينهما. وفيما يتعلق بالتوصية الخاصة بإعداد سياسة للموارد الطبيعية والبيئة وخطوط توجيهية لتنفيذها وكذلك إعداد استراتيجية لتغير المناخ (الفقرة 162)، فإن الإدارة ستتكفل بالتنسيق الدقيق لأعمالها، من خلال التداخل في عضوية فريقيها. وإذا ظهر أن من الصعوبة بمكان تعيين منسق وحيد فإن الإدارة العليا ستعمل على تحقيق التنسيق المناسب بين الفريقين.

21- وفيما يتعلق بمضمون التقارير السنوية المقبلة عن نتائج وأثر عمليات الصندوق، تتفق إدارة الصندوق مع معظم التوصيات المدرجة في الفقرة 170، وخصوصا مع التوصية التي تقضي بتوجيه مزيد من الاهتمام للتعلم ولتفسير الأسباب. على أن لدى إدارة الصندوق تحفظات حول فائدة إدراج استعراض عند نقطة الدخول (الفقرة 170، البند 2) في التقرير السنوي، فهذه مهمة يجري تنفيذها حاليا ضمن حلقة ضيقة يديرها مكتب نائب الرئيس وتتطلب موارد مالية كبيرة والكثير من وقت الإدارة. وفيما يتعلق بمتابعة توصيات التقييم، تقدم الإدارة تقريرا خاصا إلى المجلس كل عام وذلك على شكل تقرير رئيس الصندوق

[1] انظر: الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية - 1997، البنك الدولي، والدراسة التقييمية الخاصة بالعوامل التي تؤثر على أداء المشروعات في القطاعات الزراعية والريفية؛ استعراض تقارير ما بعد التقييم في الفترة بين عامي 1991 و1997، مصرف التنمية الآسيوي، ديسمبر/كانون الأول 1998.

عن وضع تنفيذ توصيات التقييم وتدابير الإدارة. وينبغي للاقتراح الجديد من مكتب التقييم أن يراعي عمل مكتب نائب الرئيس تجنبا للازدواج في العمليات التنظيمية.

22- وتتفق إدارة الصندوق عموما مع النتيجة التي خلص إليها مكتب التقييم فيما يتعلق بعدم كفاية الموارد المخصصة لحوار السياسات (الفقرة 58). كما تدرك الإدارة الحاجة إلى تعزيز العمل التحليلي والحوار الخاص بالسياسات، مما يقوم به الصندوق. على أنه نظرا لأن مؤسسات أخرى من قبيل البنك الدولي أفضل تجهيزا للقيام بهذا العمل، فإن الصندوق سيضطلع بالعمل التحليلي وبالحوار الخاص بالسياسات على أساس انتقائي للغاية وسيستكشف سبل تخصيص موارد إضافية لذلك، وفق ما يوصي به التقرير السنوي لعام 2008. ويسعى الصندوق إلى تحسين شراكته مع البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجالي التحليل والسياسات. ومن الأمثلة على ذلك ما جرى مؤخرا من عمل في مجال السياسات الخاصة بالتمايز بين الجنسين وباستثمارات القطاع الخاص. علاوة على ذلك، سوف يتم تعزيز انخراط الصندوق في حوار السياسات على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي بإنشاء منصب/مكتب كبير استراتيجيي التنمية وإعادة التشكيل الوشيكة لشعبة السياسات.

23- ومن حيث المبدأ، لا يوجد خلاف حول اعتماد الصندوق لنهج تمايزي في تخصيص الموارد القطرية. ويستخدم الصندوق نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في توزيع موارده البرنامجية، وهو نظام يستخدم الدخل الريفي كمعيار وبذلك يقدم المزيد من الموارد للبلدان التي ينخفض فيها معدل الدخل الريفي للشخص الواحد. ونظرا لأن الموارد الإدارية توزع بصورة تتماشى مع توزيع الموارد البرنامجية لبلد ما، فإن مبدأ التمايز في التخصيص يطبق إلى حد كبير. ومن الأهمية بمكان ألا يؤدي نظام تخصيص الموارد إلى المعاقبة على حسن الأداء. ويستوعب نظام الصندوق الحالي لتخصيص الموارد على أساس الأداء هذا الاعتبار من خلال إدراج الأداء القطري كعامل في تخصيص الموارد البرنامجية. وتحدد هذه المخصصات، في جانب منها، بموجب تقدير أداء القطاع الريفي، وخصوصاً من حيث سياسات هذا القطاع وإطاره المؤسسي في كلٍ من البلدان المستفيدة من مساعدة الصندوق. وبذلك يستجيب الصندوق لقوتي جذب متعارضتين، مقدما المزيد من المال للبلدان ذات الدخل المنخفض، مع تقديم قدر أقل من المال للبلدان ذات الأداء الضعيف.