

لجنة التقييم
الدورة الثالثة والعشرون بعد المائة
روما، 6 أكتوبر/تشرين الأول 2023


الاستثمار في السكان الريفيين

استعراض تنفيذ رد الإدارة على التقييم المؤسسي للهيكلية المالية للسندوق لعام 2018 رد إدارة الصندوق

الوثيقة: EC 2023/123/W.P.5/Add.1

بند جدول الأعمال: 4

التاريخ: 27 سبتمبر/أيلول 2023

التوزيع: عام

اللغة الأصلية: الإنكليزية

للاستعراض

الإجراء: لجنة التقييم مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة.

الأسئلة التقنية:

Alberto Cogliati

نائب الرئيس المساعد، كبير موظفي إدارة المخاطر
مكتب إدارة المخاطر المؤسسية
البريد الإلكتروني: a.cogliati@ifad.org

Hernán Alvarado

نائب الرئيس المساعد، كبير الموظفين الماليين والمراقبين الماليين
دائرة العمليات المالية
البريد الإلكتروني: h.alvarado@ifad.org

استعراض تنفيذ رد إدارة الصندوق على التقييم المؤسسي للهيكالية المالية للصندوق لعام 2018

أولاً- مقدمة

- 1- تُرحب الإدارة بفرصة إجراء مزيد من الحوار التي أتاحتها استعراض تنفيذ التقييم المؤسسي للهيكالية المالية للصندوق لعام 2018. وتُقدّر الإدارة، بصفة خاصة، الاعتراف بما أنجز منذ عام 2018 من أعمال أفضت إلى تطور الصندوق كمؤسسة من مؤسسات التمويل الإنمائي. ويُقر التقرير أيضا حصول الصندوق على تصنيفين قويين جدا من الفئة AA+ من وكالتي التصنيف الائتماني Standard & Poor's، وFitch، مما يتيح له الاستفادة بصورة أفضل من قائمة موازنته.
- 2- وتتفق الإدارة بصفة عامة مع النتائج والخطوات التالية الواردة في الاستعراض، وتتخذ في الوقت نفسه موقفا مختلفا حيال المسألة الرئيسية المتعلقة بالاستدامة المالية. وتُلاحظ الإدارة أيضا الرؤى التي طرحها مكتب التقييم المستقل في الصندوق بشأن الخطوات المقبلة التي تتداخل في جانب منها مع الإجراءات الجارية بالفعل. ومن ناحية أخرى، وعند تحديد سبل المضي قدما لتغطية نفقات التشغيل وزيادة خيارات القروض، سيكون من المهم النظر في إمكانية تطبيق الخيارات المتاحة للصندوق، نظرا لطبيعته كصندوق قائم على تجديد الموارد بشروط تيسيرية. وعلاوة على ذلك، سيكون من الضروري النظر في كيفية توافق الرؤى الواردة في الاستعراض مع رسالة الصندوق على النحو المحدد في السياسات وقرارات تجديد الموارد المتفق عليها مع الدول الأعضاء. وتُشكل أهمية عدم الخروج عن نطاق توقعات وكالات التصنيف الائتماني اعتبارا رئيسيا آخر.

ثانياً- الاعتبارات المتعلقة بالنتائج الرئيسية

- 3- تتفق الإدارة مع مكتب التقييم المستقل في الصندوق على أهمية ضمان الاستدامة المالية للصندوق لتمكينه من الوفاء برسائله وتلبية الاحتياجات الإنمائية لمجموعته المستهدفة. ومع ذلك، ينبغي قياس الاستدامة المالية وفقا لمهمة الصندوق المحددة ونموذج عمله والصندوق وكالة قائمة على تجديد الموارد، وهو يُقدم في معظم الحالات تمويلا بشروط تيسيرية، بما في ذلك المنح، ويخدم الفقراء الريفيين الأكثر تهميشا والأشد معاناة من انعدام الأمن الغذائي. وتعرض الفقرات التالية اعتبارات مهمة في هذا الصدد.
- 4- أولا، تتماشى "الخسائر التشغيلية" التي سُلط عليها الضوء في الاستعراض مع نموذج عمل الصندوق. وهي ناشئة من المعالجة المحاسبية للمنح بوصفها نفقات عند صرفها ومن اعتبار مساهمات تجديد الموارد حقوقا للمساهمين بدلا من اعتبارها إيرادات، ونتيجة لذلك لا تظهر هذه المساهمات في قائمة دخل الصندوق. والخسائر المحاسبية التي تحدث في الصندوق، وفقا للمعايير الدولية للإبلاغ المالي، معروفة جيدا للإدارة ولجنة مراجعة الحسابات والمجلس التنفيذي.¹ وتتكدس المنظمات الأخرى الممولة من خلال تجديد الموارد بشروط تيسيرية، مثل المؤسسة الدولية للتنمية التابعة لمجموعة البنك الدولي، خسائر تشغيلية أو محاسبية بسبب طبيعة نموذج العمل المذكور. وتكشف قائمة الدخل المعدل للمؤسسة الدولية للتنمية أنها تكبدت خلال السنوات الخمس الماضية خسائر

¹ وفقا للوثيقة EB 2023/138/R.17، بلغ مجموع الخسائر الشاملة في عام 2022 المسجلة في قائمة الدخل الشامل للصندوق وحده 699.2 مليون دولار أمريكي.

تشغيلية بلغت نحو 11 مليار دولار أمريكي وترجع هذه الخسائر أساسا إلى أكثر من 16 مليار دولار أمريكي من النفقات التشغيلية.

- 5- وثانيا، تُشكل مساهمات الدول الأعضاء العمود الفقري للصناديق القائمة على تجديد الموارد بشروط تيسيرية، مثل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والمؤسسة الدولية للتنمية، وتُشكل جزءا لا يتجزأ من نموذج عملها الفريد وهيكلتها المالية. ومن ذلك على سبيل المثال أن جزءا من الخسائر التشغيلية في المؤسسة الدولية للتنمية خلال السنوات الخمس الماضية مولتها مساهمات الدول الأعضاء (على غرار الصندوق). ومع ذلك، وخلافا لما يحدث في الصندوق، استفادت المؤسسة الدولية للتنمية أيضا من نحو 1.5 مليار دولار أمريكي من المساهمات المقدمة من المنظمات المنتسبة (البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومؤسسة التمويل الدولية، وغيرهما من الصناديق الاستثنائية). وإذا اتبع الصندوق نهجا مماثلا في ضوء ما حصل من مساهمات خلال السنوات العشر الماضية، فإنه سيُحقق فائضا يبلغ في المتوسط 89 مليون دولار أمريكي سنويا.
- 6- ولذلك، سيبقى الصندوق مستداما بالاستناد إلى ما تقدمه الدول الأعضاء من دعم قوي، كما يتضح من عمليات التجديد المستمرة لموارده منذ إنشائه. وتمشيا مع مهمة الصندوق ونموذج عمله، تعتمد الاستدامة المالية للصندوق على نمو رأس المال (أو دعم الأعضاء) بمرور الوقت، وليس على النتائج التشغيلية التي تحققها المؤسسة على النحو المبين في قائمة خسائرها وأرباحها. ويعني التركيز فقط على هذا الاعتبار الأخير تبني وجهة نظر محاسبية فقط. وتتفق شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف ووكالات التصنيف الائتماني مع هذا الرأي.
- 7- وتمشيا مع نتائج الاستعراض، تلتزم الإدارة بإجراء استعراض متعمق يتناول شروط الإقراض التي يطبقها الصندوق بهدف مراعاة جميع المفاضلات الممكنة بين الاستدامة والتيسيرية والحفاظ في الوقت نفسه على ميزة تنافسية على مؤسسات التمويل الإنمائي الأخرى. ولا تسمح القيود الحالية المفروضة على سياسات الصندوق بزيادة قاعدة إيراداته عن طريق زيادة أسعار الفائدة أو حجم الإقراض المقدم بشروط عادية نظرا لأن ذلك يمكن أن يُشكل خطرا يؤدي إلى انحراف الصندوق عن رسالته. ومع ذلك، توافق الإدارة على أنه إذا كانت إيرادات الصندوق أعلى، يمكن استخدام جزء أكبر من مساهمات تجديد الموارد لتمويل المنح بدلا من تغطية النفقات التشغيلية للصندوق.
- 8- وبالإضافة إلى ذلك، وتمشيا مع نتائج الاستعراض، يعكف الصندوق حاليا على تقييم استراتيجيته المالية حتى عام 2030 وما بعده، ويشمل ذلك استعراض النسبة المثلى للدين إلى حقوق المساهمين. ويدعو التقرير الصندوق إلى زيادة حد التمويل بالديون إلى ما يتجاوز النسبة الحالية، وهي 50 في المائة، حيث يُنظر إليه على أنه مفرط في التحفظ مقارنة بالمؤسسات النظيرة. وتلتزم الإدارة بإدماج توصيات محددة ومعقولة من التقرير الأخير الصادر عن فريق من الخبراء شكلته مجموعة العشرين حول أطر كفاية رأس المال في المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.² غير أن المقارنة بين قدرة الصندوق على التمويل بالديون وقدرة هذه المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ليست دقيقة تماما، نظرا للاختلافات الرئيسية في حافطات الإقراض ورأس المال تحت الطلب، وهما متغيران رئيسيان للتمويل بالديون.
- 9- وأخيرا، ينبغي وضع مقارنة نسب التمويل بالديون بين المؤسسة الدولية للتنمية والصندوق في السياق الصحيح. وإذا كانت نسبة التمويل بالديون هي النسبة المستخدمة في منهجية وكالة Moody's، التي تُشير إلى نسبة الأصول

² تعزيز القدرة الاستثمارية للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. (2022). استعراض مستقل لأطر كفاية رأس المال لدى المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. <https://cdn.github.org/umbraco/media/5094/caf-review-report.pdf>.

إلى حقوق المساهمين بدلا من نسبة الدين إلى حقوق المساهمين³، فإن نسبة التمويل بالديون في الصندوق (وفقا لوكالة Moody's) تُقدَّر بنحو 1:1، على غرار نسبة التمويل بالديون في المؤسسة الدولية للتنمية، كما هو مذكور في التقرير. ومع ذلك، إذا كان التمويل بالديون يُعبَّر عنه باعتباره نسبة الدين إلى حقوق المساهمين فإن النسبة الحالية للتمويل بالديون في الصندوق تظل عند نحو 30 في المائة، في حين تُشير التقديرات إلى أن التمويل بالديون لدى المؤسسة الدولية للتنمية يقل عن 20 في المائة. ويُعبَّر ذلك في جانب منه عن زيادة استخدام الصندوق للاقتراض لدعم مهمته مقارنة بالمؤسسة الدولية للتنمية.

ثالثا- منظور الإدارة بشأن الخطوات القادمة

10- استعرضت الإدارة بعناية ما توصل إليه مكتب التقييم المستقل في الصندوق من نتائج وما طرحه من رؤى حول سبل المضي قدما التي توفّر أفكارا قيّمة للحوار، وتُعبّر الإدارة عن تقديرها للتوجه العام. ومع ذلك، هناك بعض الاعتبارات المهمة التي تود الإدارة أن تطرحها ويرد بيانها بالتفصيل أدناه.

11- **تغطية النفقات التشغيلية في الصندوق.** تتفق الإدارة مع بعض النقاط التي أثّرت بشأن النفقات التشغيلية، ولكنها تود أن تسترعي الانتباه إلى القيود التالية:

(1) كما جاء أعلاه، تعكف الإدارة على استعراض استراتيجيتها المالية حتى عام 2030 وما بعده. ولكن من المهم الإشارة إلى أن نموذج عمل الصندوق وطبيعة الصندوق كوكالة قائمة على تجديد الموارد بشروط تيسيرية لا يسمحان بزيادة كبيرة في قدرة الصندوق على التمويل بالديون.

(2) توافق الإدارة على أن زيادة حجم القروض المقدمة بشروط عادية يمكن أن يساعد الصندوق على زيادة قاعدة إيراداته. غير أن إمكانية تطبيق هذا الخيار محدودة بالنظر إلى حدود كفاية رأس المال التي وضعها الصندوق (أي نسبة الدين إلى حقوق المساهمين ومتوسط تصنيف حافظة القروض) وقرارات تجديد الموارد المتفق عليها مع الدول الأعضاء.

(3) يذكر التقرير أن الصندوق سيحتاج إلى رفع أسعار الفائدة بنسبة تبلغ 2.2 في المائة لكي يتمكّن من تغطية نفقاته التشغيلية، ولكنه يُقر أيضا بأن هذه الزيادة غير ممكنة، ويوصي بأن يناقش الصندوق وأعضاؤه الزيادات الممكنة في الرسوم/أسعار الفائدة. وفي التحديث المتعلق بتسعير القروض العادية للصندوق لعام 2023⁴ أدخلت الإدارة مفهوم آلية تمرير تكلفة التمويل إلى المقترضين عند تسعير القروض المقدمة بشروط عادية، وبالتالي ضمان الاستدامة المالية. ووافق المجلس التنفيذي على هذه السياسة في مايو/أيار 2023. وعلى الرغم من التقدم المذكور أعلاه، تلتزم الإدارة بإجراء استعراض متعمّق لشروط الإقراض في الصندوق بهدف مراعاة جميع المفاضلات الممكنة بين الاستدامة والتيسيرية.

12- **تزويد المقترضين بخيارات قروض أوسع.** تتفق الإدارة مع بعض النقاط التي أثّرت، ولكنها تُسلط الضوء على المحاذير التالية:

(1) في حين أن الإدارة توافق على الفوائد النظرية للإقراض بالعملية المحلية، يلزم إجراء مزيد من التحليل لتحديد مدى ملاءمة ذلك للصندوق وإمكانية إدراجه في استراتيجية القطاع الخاص الوليدة في الصندوق.

³ وفقا لمنهجية وكالة Moody's فيما يتعلق بالمصارف الإئتمانية المتعددة الأطراف، تُمثل نسبة التمويل بالديون المقياس الأساسي لكفاية رأس المال، ويُحسب ذلك باعتباره الأصول المرتبطة بالتنمية والأصول السائلة المصنفة في الفئة A3 أو أقل بعد قسمتها على حقوق المساهمين القابلة للاستخدام.

⁴ الوثيقة EB 2023/138/R.7.

ويُمثل تقديم القروض بالعملة المحلية خيارا مدرجا في إطار عمليات القطاع الخاص غير السيادية؛ غير أن الصندوق يتبع نهجا حسيفا ومتدرجا حيال بناء أنشطة القطاع الخاص.

(2) وفقا لما أقره الاستعراض، يشمل جزء من جهود الصندوق في معالجة التوصيات الأصلية التي صدرت في عام 2018 تنقيح شروط التمويل المقدم من الصندوق، والتي تسمح الآن بمزيد من المرونة لتلبية احتياجات المقترضين. وقدّم الصندوق العديد من الإضافات لعروضه بشأن شروط الإقراض.⁵ وتأخذ الإدارة علما باقتراح مواصلة تقييم إمكانية إدخال قرض بسعر فائدة ثابت كمنتج إقراضي إضافي، وسيجري تقييم هذا الخيار في إطار الاستعراض الشامل لشروط الإقراض.

13- **وينبغي أن تكون إدارة الأموال المتاحة لخدمة طلبات صرف القروض المقدمة بشروط تيسيرية معيارا تشغيليا.** وتتفق الإدارة مع هذا النهج. وترتبط حاليا عملية تخطيط صرف الأموال في الصندوق ارتباطا وثيقا بجهود التخطيط المالي التي يبذلها الصندوق. وتُنفذ عملية الموارد المتاحة لعقد الالتزامات بالتشاور مع دائرة العمليات المالية، ودائرة إدارة البرامج، ولجنة الإدارة التنفيذية، لضمان الاستدامة المالية للصندوق في الأجلين القصير والمتوسط. وتلتزم أيضا السيناريوهات المالية المقدمة إلى هيئة المشاورات الخاصة بتجديد الموارد بإطار السياسة المالية المعززة في الصندوق والذي يشمل، كما لوحظ في التقييم المؤسسي لعام 2018، إصلاح إطار القدرة على تحمل الديون وإدخال مفهوم خط الأساس المستدام لتجديد الموارد، واستبدال سياسة السيولة القديمة التي كانت متبعة في الصندوق، وإدخال إدارة رأس المال كركيزة رئيسية للاستدامة المالية الطويلة الأجل، وتجديد إطار إدارة الأصول والخصوم للحد من استهلاك رأس المال.

14- **إدخال زيادة تدريجية في أنشطة القطاع الخاص من دون التنافس مع المستثمرين المؤثرين الحاليين.** تتفق الإدارة مع هذا النهج. وتؤكد استراتيجية القطاع الخاص للفترة 2019-2024 على النهج التدريجي، وقد أنشئ برنامج تمويل القطاع الخاص لتوسيع استثمارات الصندوق المباشرة في القطاع الخاص باستخدام هذا النهج. وكما يُشير نموذج العمل والإطار المالي للتجديد الثالث عشر لموارد الصندوق⁶، استثمر برنامج تمويل القطاع الخاص حتى الآن بالفعل في ست عمليات غير سيادية واعدة فيما يتعلق بالتمويل بالديون والنتائج. وبالإضافة إلى استثمار في صندوق الاستثمار الرأسمالي في الأعمال الزراعية، استثمر الصندوق الاستثماري للقطاع الخاص التابع للصندوق مبلغ 25.5 مليون دولار أمريكي في ست عمليات غير سيادية من خلال برنامج تمويل القطاع الخاص، ومن المتوقع الحصول على تمويل مشترك قدره 140.7 مليون دولار أمريكي. ومن المتوقع أن تعود هذه الاستثمارات بفوائد مباشرة على 403 000 شخص بالإضافة إلى فوائد غير مباشرة على 1.4 مليون شخص، من المتوقع أن يكون 60 في المائة منهم من النساء و35 في المائة من الشباب. وتتماشى جميع هذه الاستثمارات مع مفهوم الإضافية الذي يُشكل معيارا رئيسيا لفحص جميع استثمارات الصندوق في القطاع الخاص والبت فيها. ويتطلب هذا المعيار من الصندوق إظهار قيمته المضافة وتوثيقها (وهي قيمة مضافة يمكن أن تكون مالية أو غير مالية) مقارنة بمصادر السوق الحالية من أجل تبرير الاستثمار في القطاع الخاص. ويمنع ذلك الصندوق من مزاحمة المستثمرين الحاليين.

15- **مواعمة ممارسات الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية مع الممارسات المتبعة في المؤسسات المالية الدولية الأخرى.** تتفق الإدارة مع النهج المقترح. وتتجسد إمكانية مواصلة تقييم تطور الصندوق كمقترض مع الدول الأعضاء في وثائق التجديد الثالث عشر لموارد الصندوق. وتلتزم الإدارة تحديدا بمواصلة العمل مع الأعضاء

⁵ انظر على سبيل المثال الوثائق التالية: EB 2018/125/R.45/Rev.1، وEB 2020/130/R.34، وEB 2021/134/R.50، و EB و

2021/132/R.10/Rev.1.

⁶ الوثيقة IFAD13/2/R.2.

بشأن فرصة تحديد المستثمرين المؤسسين في أسواق رأس المال المحلية العامة العالية السيولة. وسيتيح ذلك للصندوق مواصلة تقديم شروط تمويل تنافسية للغاية للمقترضين المؤهلين، وتوسيع قاعدة مستثمريه، وزيادة تعبئة موارد القطاع الخاص لدعم رسالته الأساسية. ويتطور الصندوق كمقترض بوتيرة تدريجية جدا على النحو المتفق عليه مع الدول الأعضاء ووكالات التصنيف الائتماني. وسيواصل الصندوق الأخذ بنهج متدرج في التمويل بالديون، وسيتواصل مع الدول الأعضاء بشأن كل خطوة من خطوات هذه العملية.