Document: EC 2016/91/INF.1
Date: 3 March 2016
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

تحديث من إدارة الصندوق عن تقدير أداء برنامج التنمية المستدامة في المناطق الجبلية الريفية في ألبانيا

مذكرة إلى السادة أعضاء لجنة التقييم

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Annabelle Lhommeau
مديرة البرنامج القطري
شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا
رقم الهاتف: 2783 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: a.lhommeau@ifad.org

Lisandro Martin
مدير البرنامج الرئيسي
رقم الهاتف: 2388 5459 06 39+
البريد الإلكتروني:Lisandro.martin@ifad.org

نشر الوثائق:

Alessandra Zusi Bergés
القائمة بأعمال
مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2092 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

لجنة التقييم، الدورة الحادية والتسعون
روما، 29-30 مارس/آذار 2016

للعلم

تحديث من إدارة الصندوق عن تقدير أداء برنامج التنمية المستدامة في المناطق الجبلية الريفية في ألبانيا

1- بعد الاجتماع الأخير للجنة التقييم، أنشأت دائرة إدارة البرامج مجموعة عمل بين الدوائر في الصندوق لاستخلاص الدروس المستفادة من خبرة برنامج التنمية المستدامة في المناطق الجبلية الريفية من ألبانيا، الممول بقرض الصندوق رقم (684-AL) الذي وافق عليه المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2005.

2- نجح البرنامج في تطوير سلاسل قيمة هامة عززت الدخول، وفرص العمل والمبادرات الفردية في المناطق الجبلية. إلا أن تقدير أداء هذا البرنامج حدد عددا من النواقص التي منعته من الإيفاء بتوقعاته الأولية (ولذا حظي الإنجاز الكلي لهذا البرنامج بتقدير مرض إلى حد ما). وهي تتضمن: ضعف الاستهداف وعدم ملاءمة التصميم؛ ودعم صلة مسوحات خط الأساس (2008)، التي تضمنت قدرا ضئيلا من البيانات الخاصة بمؤشرات الإطار المنطقي (مما حدّ من موثوقية وجدوى نظرية التغيير التي تؤسس لها)؛ وعدم تجاوز نظام الرصد والتقييم لمجرد الرصد البسيط للمخرجات (مما أعاق أي تحليل شامل للأثر والمخرجات الكمية والكيفية)؛ والاستدامة المشكوك بها لكل من المؤسستين اللتين أنشئتا أساسا بتمويل من الصندوق، وهما: وكالة تنمية المناطق الجبلية وصندوق تمويل المناطق الجبلية (الذي تم تحويله لاحقا ليغدو أول شركة ألبانية لتمويل التنمية).

3- وفيما يتعلق بالاستهداف، فقد استند العديد من التدخلات الموجهة نحو الفئات النشطة اقتصاديا من المجتمع الريفي على النظرية الإنمائية القائلة بـ"تسرب الآثار إلى الطبقات الأدنى" مما يؤدي إلى استفادة الفقراء والعاطلين عن العمل في نهاية المطاف، بدون اثبات صحة هذه النظرية في السياق الألباني أو تحديد الإجراءات الضرورية لتقدير التقدم المحرز، ومستوى إنجاز الهدف الموضوع وتحسين سبل عيش المجموعة المستهدفة الأولية عموما.

4- كذلك لم يتم وضع صورة تحدد ملامح المجموعة المستهدفة بصورة كافية، مع مستويات الدخل والعتبات والخصائص الاجتماعية. ولم يتم التوصل إلى فهم كاف لوضع النساء في المناطق الجبلية الريفية بحيث يمكن تحديد سبل التغلب على العقبات التي تعيق إشراك النساء بصورة فعالة في الأنشطة الاقتصادية وعملية اتخاذ القرارات.

5- ولضمان تحقيق قدر أكبر من الأثر لمكون التمويل الريفي، كان من شأن تقدير متين للاحتياجات أن يؤدي إلى تصميم تدخلات أكثر فعالية، عوضا عن مجرد توفير المنح لأولئك الذين يتمكنون من الإيفاء بالمتطلبات النظيرة (الأسهم). وإضافة إلى ذلك، وكجزء من التصميم أيضا، كان لابد من تقييم موفّري الخدمات المالية الموجودين وذلك بغية التأكّد من مدى قدرتهم على تلبية الطلب في المناطق الجبلية الريفية (أو قدرتهم على تلبيتها في حال تطرق البرنامج لبعض المتطلبات المعينة). وفي حين حقق مكون البنى التحتية، بما في ذلك الطرقات الريفية ونظم الري على نطاق صغير، أهدافه الموضوعة (وبخاصة لجهة عدد الأسر التي تم الوصول إليها)، فإن الافتقار إلى البيانات والتحليل أعاق الوصول إلى تقييم أكثر تعمقا للأثر على السكان المستهدفين.

6- وجدت مجموعة العمل بأنه قد تم توفير استعراض تقني متين وموسّع عن هذا البرنامج قبيل استكمال تصميمه. وقد حدد هذا الاستعراض معظم، إن لم يكن كل القضايا، التي يعتبر أنها قد خلّفت أثرا سلبيا على معدلات الإنجاز الإجمالية للبرنامج. إلا أن ما كان من الصعب تقديره، على أية حال، هو مدى أخذ التوصيات بعين الاعتبار ومدى تنفيذها.

7- وعند مقارنة الوضع عام 2005، أي قبل أكثر من عقد مضى، مع الوضع في الصندوق اليوم، فيمكننا أن نرى تغييرات معتبرة مما تم تنفيذه لتعزيز ضمان الجودة. وبالفعل، فقد تم منذ ذلك الحين إيجاد عملية كاملة لضمان تنفيذ التوصيات التي يخرج بها الأخصائيون التقنيون قبل أخذ وثيقة التصميم إلى المرحلة التالية من العملية. إضافة إلى ذلك، يتم حاليا رصد التوصيات التي تؤثر على تنفيذ المشروعات/البرامج بصورة منتظمة، من خلال تقرير مرحلي عن ضمان الجودة يعدّه مدير البرنامج القطري المعني بعد 18 شهرا من التنفيذ.

8- وينعكس هذا التركيز القوي على التنفيذ والإبلاغ المالي والتقني عن الجودة في إجراء ضمان الجودة الذي ينطوي حاليا على ثلاثة مستويات على الأقل، وهي: فريق إدارة البرنامج القطري، الذي يقوده مدير البرنامج القطري ضمن الشعبة المسؤولة وأخصائيون تقنيون من شعبة السياسات والمشورة التقنية وغيرها من الشعب؛ والعملية الرسمية لتعزيز الجودة على مستوى الدائرة، والتي تنطوي على خبرات تقنية خارجية ومن داخل الصندوق؛ وفريق ضمان الجودة الذي ينظَّم خارج دائرة إدارة البرامج ويضم مستعرضين خارجيين.

9- جاء تصميم برنامج التنمية المستدامة في المناطق الجبلية الريفية في وقت كان الصندوق يوكل مهمة الإشراف على مشروعاته إلى جهة ثالثة خارجية (بدأ الصندوق بالإشراف المباشر على المشروعات التي يمولها في عام 2007). وخلال السنوات الأولى، ترجم هذا الأمر إلى اكتساب مدراء البرامج القطرية للمفاهيم والمسؤوليات والخطوات التي ينطوي عليها الإشراف المباشر بصورة متدرجة فقط. وأما الآن فقد بدأت فوائد مثل هذا الإشراف بالتبلور، من خلال إدراج الدروس المستفادة خلال التنفيذ في تصاميم المشروعات اللاحقة. وفي بعض الأحيان، لوحظ أن المقترض لا يأخذ على الفور بالتوصيات المتكررة التي تخرج بها بعثات الإشراف. وقد أدى ذلك لأن يثير مكتب التقييم المستقل التساؤل فيما لو كان الصندوق يُجري أية تدخلات تصحيحية ملائمة للمتابعة أو التأكد من تنفيذ التوصيات.

10- ومع الفوائد التي تم جنيها من خبرة التنفيذ والإشراف المباشر، فإن الشعب التشغيلية الآن في موقع يجعلها أكثر قدرة على الاستجابة للمقترضين الذين لا يستجيبون للتوصيات، مثلا من خلال: (1) إدراج إجراءات في اتفاقية التمويل يمكن للصندوق اتخاذها في حال عدم الاستجابة للتوصيات؛ أو (2) جعل الحكومات تضطلع بمسؤولية مشتركة على عملية الإشراف والموافقة على الإجراءات المقترحة، عوضا من مجرد قبولها بالتوصيات التي يخرج بها الصندوق.

11- علاوة على ذلك، يجب أن توضع خبرة هذا البرنامج في سياق ألبانيا، والتي شهدت تحولا سريعا من كونها بلدا مغلقا – بالمعنى السياسي علاوة على المعنى الاجتماعي والاقتصادي – إلى بلد يمتلك خططا للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، فإن القضايا الخاصة بعدم المساواة الكبيرة في الدخول، وجيوب الفقر المرتفع في المناطق الريفية مازالت موجودة في ألبانيا. وغالبا ما تتسم المؤسسات فيها بالضعف في التطرق للتحديات في المناطق الريفية. ومن المفهوم أن هذا البرنامج المبكر الذي موله الصندوق قد أنشأ

مؤسسات جديدة بهدف تعزيزها مع مرور الوقت لتغدو جهات فاعلة في تنمية المناطق الجبلية الريفية وخدمة مصالح السكان الريفيين الفقراء في المنطقة المستهدفة. ومن خبرة مشروعات مشابهة في شبه إقليم أوروبا الشرقية والقوقاز، فقد تخلى الصندوق عن نهج إيجاد مؤسسات جديدة، وهو اليوم يركز على تعزيز المؤسسات القائمة وإرساء الشراكات (ترتيبات التوأمة) والعمل بجد لتحقيق الاتساق معها.

12- وتظهر الدروس المستفادة أن دائرة إدارة البرامج قد قامت بالفعل بالتفكير مليا حسب الأصول بالخبرة المكتسبة من البرنامج بحيث تتمكن من تعزيز تصميم برامجها الجديدة بإدماج الدروس المستفادة. وتبذل إدارة الصندوق حاليا جهودا جبارة ضمن المنظمة لتأصيل هذه الدروس. ففي شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا، كما في غيرها من شعب العمليات الإقليمية، أُرسيت عملية متينة لاستعراض الأقران لتقارير الإشراف واستعراضات منتصف المدة، مما يسمح بتقاسم الخبرات والدروس المستفادة عبر البلدان. وهنالك عدد من نظم الدعم التي يتم تنشيطها حاليا. وعلى وجه الخصوص، لابد من ذكر العمل الجاري لتجديد وتنشيط نظام إدارة النتائج والأثر، إذ تمت مراجعة وإضافة أدوار ومسؤوليات ومؤشرات وأدوات إلى هذا النظام بما يتناسب مع متطلبات التصميم الجديدة والنهج الابتكارية لتدخلات الصندوق دعما للحكومات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. علاوة على ذلك، فإن دائرة إدارة البرامج تقوم بتحديث وتبسيط الإجراءات والمبادئ التوجيهية التشغيلية لضمان توفير الحجم الصحيح من الدعم للإشراف على المشروعات التي يمولها الصندوق، وفي الوقت نفسه للسماح باستعراض متين للأداء والقيام بتدخلات ملائمة عندما يتطلب الأمر. وتنظم الشعب التشغيلية أيضا أحداثا لتقاسم الدروس المستفادة حول جملة من المواضيع السياساتية والتقنية والتشغيلية، مما يعكس الشهية المفتوحة للتعلم وتقاسم الخبرات عبر الدوائر، سواء كانت هذه الخبرات جيدة أو سيئة، بما فيه فائدة للجميع.

13- واستنادا إلى النتائج التي خرجت بها مجموعة العمل، عقدت شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا حدثا لتقاسم الدروس بتاريخ 1 فبراير/شباط 2016. وإضافة إلى ذلك، سيتم تقاسم الدروس المستفادة من خبرة برنامج التنمية المستدامة في المناطق الجبلية الريفية في ألبانيا في حدث ختامي في الصندوق (وهو سلسلة من أحداث التعلم الاعتيادية بين الأقران التي تعقدها شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا) خلال الفصل الثاني من عام 2016. ويمكن تلخيص الدروس المستفادة الرئيسية فيما يلي:

(أ) **الاستهداف.** لابد من إعداد "لمحة عن خصائص الفقراء" في مرحلة تصميم المشروع بحيث تتم مواءمة التدخلات لصالح المجموعات والفئات المستهدفة. كذلك لابد من إجراء تقديرات للاحتياجات بصورة منتظمة قبل تصميم الحلول لتعزيز التمويل الشمولي، وتمكين النساء، وخلق فرص التوظيف للشباب، إلخ. ولابد من تحديد المؤشرات الرئيسية للتقدم المحرز وتحقيق النتائج خلال مرحلة التصميم وعكسها في الإطار المنطقي.

(ب) **التعزيز المؤسسي.** يجب أن ينطوي بناء المؤسسات في المناطق الريفية على إنشاء *الروابط* الفعالة مع الكيانات الحكومية وغير الحكومية (بما في ذلك المنظمات المجتمعية) لضمان الملكية الوطنية والأهمية بما يتعدى مدة المشروع.

(ج) **قياس النتائج.** لابد من توفر بيانات خط الأساس (أو جعلها متوفرة) واستخدامها خلال تصميم المشروع بحيث يمكن وضع أهداف واقعية قابلة للتحقيق. كذلك لابد من إيجاد النظم الفعالة

لضمان الرصد وقياس النتائج منذ المرحلة الاستهلالية، بما في ذلك توفير عدد كاف من الموظفين في وحدات تنفيذ المشروعات (المقترض والصندوق)، وتوفير المخصصات من الميزانية للأدوات والموارد (المقترض)، ودعم بناء القدرات (المقترض والصندوق).

(د) **ضمان الجودة**. أدّى تأسيس إجراءات ضمان الجودة الأكثر تفصيلا خلال مرحلتي التصميم والتنفيذ في المشروعات التي يمولها الصندوق (بما في ذلك الموارد الداخلية والخارجية) إلى استعراضات أكثر متانة وإلى إدراج التحسينات الموصى بها. كما تضمن اجتماعات الإيجاز نصف السنوية لتقاسم المعرفة بصورة منتظمة.

(هـ) **الإشراف الفعال**. لم تسمح التغيرات المتكررة في مدراء البرنامج القطري، وبخاصة خلال السنوات الأولى من تطبيق الإشراف المباشر، للصندوق بتوفير الاستمرارية والاتساق في السياسات ودعم التنفيذ المطلوب لبرنامج التنمية المستدامة في المناطق الجبلية الريفية في ألبانيا. وقد عزز الإدخال المستمر للدروس المستفادة، وتطوير نظم وأدوات لدعم وتبسيط الإجراءات والمبادئ التوجيهية للإشراف على المشروعات، إلى تعزيز قدرة الصندوق على توفير الإشراف والدعم الإداري الفعال للحكومات التي تنفذ المشروعات التي يمولها الصندوق.