

Document: EC 2016/94/W.P.4/Add.1
Agenda: 5
Date: 29 September 2016
Distribution: Public
Original: English

A



الاستثمار في السكان الريفيين

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق
على استراتيجية الصندوق للانخراط في البلدان
التي تعاني من أوضاع هشة

مذكرة إلى السادة أعضاء لجنة التقييم

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

William Skinner

مدير مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: +39 06 5459 2974
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

Oscar A. Garcia

مدير مكتب التقييم المستقل
رقم الهاتف: +39 06 5459 2274
البريد الإلكتروني: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni

نائب المدير
مكتب التقييم المستقل
رقم الهاتف: +39 06 5459 2361
البريد الإلكتروني: f.felloni@ifad.org

لجنة التقييم - الدورة الرابعة والتسعون
روما، 13 أكتوبر/تشرين الأول 2016

للاستعراض

Document: EB 2016/119/
Agenda:
Date: 2016
Distribution: Public
Original: English

A



الاستثمار في السكان الريفيين

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على استراتيجية الصندوق للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

William Skinner

مدير مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: +39 06 5459 2974
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

Oscar A. Garcia

مدير مكتب التقييم المستقل
رقم الهاتف: +39 06 5459 2274
البريد الإلكتروني: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni

نائب المدير
مكتب التقييم المستقل
رقم الهاتف: +39 06 5459 2361
البريد الإلكتروني: f.felloni@ifad.org

المجلس التنفيذي . الدورة التاسعة عشرة بعد المائة
روما، 14-15 ديسمبر/كانون الأول 2016

للاستعراض

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على استراتيجية الصندوق للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشّة

تعليقات عامة

- 1- يرحب مكتب التقييم المستقل في الصندوق باستراتيجية الصندوق للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشّة، التي ستعرض على المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2016. وتبني هذه الاستراتيجية على ورقة نهج عرضتها إدارة الصندوق في وقت سابق على المجلس التنفيذي في دورة أبريل/نيسان 2016، وهي تستقي من التقييم المؤسسي لانخراط الصندوق في الدول والأوضاع الهشّة والمتأثرة بالنزاع التي عرضها مكتب التقييم المستقل على المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2015. وتعد هذه الاستراتيجية جزءاً من الالتزامات التي عقدها الصندوق أمام الدول الأعضاء لفترة التجديد العاشر للموارد.
- 2- تدرك إدارة الصندوق أنه، وبين التجديدين الثامن والعاشر لموارد الصندوق، بلغت حصة تمويل الصندوق المخصصة للدول التي تعاني من أوضاع هشّة ما بين 45 و52 في المائة من إجمالي تمويل الصندوق (الذيل الرابع، الجدول 1 من الوثيقة EC 2016/94/W.P.4) مما يوضح أهمية هذا الموضوع بالنسبة للمنظمة.
- 3- وتتطرق الاستراتيجية أيضاً لمجالات التوصيات الرئيسية التي خرج بها التقييم المؤسسي المذكور أعلاه، وهي: (1) السياسة والاستراتيجية؛ (2) تصميم البرامج والمشروعات؛ (3) تنفيذ البرامج والمشروعات؛ (4) تمكين الموظفين؛ (5) قياس النتائج.
- 4- كما أشير إليه في تعليقات مكتب التقييم المستقل على ورقة النهج التي عرضت على المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2016، يعتبر التعريف الجديد للهشاشة خطوة إيجابية للمضي قدماً. ويؤكد هذا التعريف على مفهوم الهشاشة، وعلى الارتباط المحتمل بين النزاعات، وضعف الحوكمة والمؤسسات، وبعض المظاهر المخصوصة لتبعات الأزمات على الأمن الغذائي والزراعة، وكلها أمور ذات صلة كبيرة بمهمة الصندوق.
- 5- وبصورة مشابهة، يعد إدخال تصنيفات للهشاشة خاصة بالصندوق، وتقليص قائمة البلدان التي تعاني من "أشد الأوضاع هشاشة" إلى 31 بلداً، تحسناً مقارنة بالممارسة السابقة بتجميع قائمة طويلة من البلدان المستقاة من تصنيفات المنظمات الأخرى. وقد وجد التقييم المؤسسي المذكور أعلاه بأن مثل هذه الممارسة التي كانت متبعة قد ولدت مجموعة من البلدان غير المتجانسة على الإطلاق، مع قدر ضئيل من القيمة المضافة التحليلية والتشغيلية.
- 6- وتؤكد الاستراتيجية على أهمية تحليل سياق وأسباب الهشاشة في برامج الفرص الاستراتيجية القطرية والمذكرات الاستراتيجية القطرية، علاوة على تصميم المشروعات. وترتبط الاستراتيجية بين تحليل الهشاشة مع التركيز على "مؤسسات بناء الثقة" مثل منظمات المزارعين والسكان الأصليين، والروابط النسوية وغيرها من المؤسسات على مستوى الحكومة ومستوى المجتمع المحلي. ويبنى التركيز المزدوج على مؤسسات الدولة والمنظمات القاعدية (كنقطة دخول للعديد من المشروعات التي يمولها الصندوق) على خبرة

الصندوق ونقاط قوته. وسيكون من المفيد على وجه الخصوص ذكر الحوكمة المحلية، نظراً لأنه مصادر الهشاشة قد تكون مرتبطة بمواقع محددة داخل البلد عوضاً عن كونها منتشرة على مستوى البلد بأسره (انظر الملاحظات التالية عن هذا الموضوع).

7- وبما يتماشى مع التقييم المؤسسي المذكور أعلاه، تؤكد الاستراتيجية الجديدة على الارتباط بين الهشاشة وتعميم قضايا التمايز بين الجنسين والاستهداف. وتعترف الاستراتيجية بأن النساء عرضة للهشاشة على وجه الخصوص، ويتعرضن لمخاطر أعلى من الإساءات والجرائم والعنف المستند إلى الجنس. كذلك فهي تمضي باقتراح إرساء شراكات مع مؤسسات شمولية يمكن لها أن تعزز من شرعية الدولة وتوطد الأمن وتطلق العنان لإمكانيات النساء. وقد وثقت تقييمات سابقة، ومنها على سبيل المثال تقييم البرنامج القطري الأخير للهند، خبرات ناجحة لمشروعات الصندوق في هذه المجالات وسيكون من الهام الاستناد إليها والاستفادة منها.

8- "استراتيجية تكرارية". ما من شك بأن التعامل مع الهشاشة سيتطلب متابعة من الصندوق ليس في تصميم وإدارة البرامج والمشروعات القطرية فحسب وإنما أيضاً في إعادة ترتيب الإجراءات الداخلية، وإعادة تخصيص الموارد المالية، وتعديل بعض مظاهر نموذج عمل الصندوق، بما في ذلك اللامركزية. وهناك بعض الإشارة إلى هذه النقاط في الاستراتيجية، إلا أن ذلك قد جرى بعبارات عامة ودون أن يتزامن على الدوام بتوجهات واضحة. ومن شأن هذه الاستراتيجية أن تولد آثاراً متكررة على سياسات مؤسسية أخرى علاوة على بعض العمليات، مثل إعداد برنامج عمل الصندوق وميزانيته، وبدورها فقد تؤدي هذه إلى إدخال بعض التعديلات على الاستراتيجية نفسها. وسيحدد القسم الوارد أدناه بعض المجالات الرئيسية التي تتطلب المزيد من الاهتمام أو التي لا بد من تشذيب التركيز عليها في المستقبل.

المظاهر الرئيسية التي تتطلب الاهتمام

9- **عدم كفاية الاهتمام الذي توليه الاستراتيجية للمصادر دون الوطنية للهشاشة.** تقدم الاستراتيجية تعريفاً أكثر شمولية للهشاشة "كوضع يتسم بالتعرض الكبير للهزات الطبيعية وتلك التي يتسبب بها الإنسان، وغالباً ما تترافق مع زيادة مخاطر العنف والنزاع"، وتصنيف أضيق للبلدان الهشة. إلا أنها لا تولي الاهتمام الكافي للهشاشة على المستوى دون الوطني. فحتى في البلدان التي لا ينطبق عليها تعريف الهشاشة على المستوى الوطني، قد يكون هنالك بعض المواقع المحدودة التي تعاني من الهشاشة وتؤثر على التدخلات التي يمولها الصندوق إلى حد كبير للغاية. وسيكون من الهام الاعتراف بهذا وتوضيح مدى تغطية الاستراتيجية لهذه الأوضاع وما هي الإجراءات المتوقعة. وعلى وجه الخصوص، فإن السؤال الأكثر أهمية هو فيما لو كانت المبادئ التوجيهية (الفقرة 17) وتعبئة الموارد (الفقرات 33-40) ستطبق على الأوضاع دون الوطنية للهشاشة في البلدان التي لا تقع في قائمة الـ 31 "وضعا من الأوضاع الأشد هشاشة".

10- وبصورة مشابهة، ومع أن استعراض النهج في المنظمات الدولية الأخرى (مثلاً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي) المعروضة في الاستراتيجية أمر مفيد، إلا أنه كان من المفيد أكثر لو تضمن الاستعراض أيضاً معلومات عن مصرف التنمية الآسيوي. لأن النهج المتبعة في مصرف التنمية الآسيوي، والتي استعرضت في سياق التقييم المؤسسي المذكور أعلاه، تتضمن مواداً ذات صلة بالنزاعات دون الوطنية التي حدثت في هذا الإقليم.

- 11- تعزيز الروابط بين استراتيجيات وسياسات وعمليات الصندوق الحالية والمستقبلية المتوقعة. نظرا لأن هذه الوثيقة توفر توجيهات عامة، فإن تنفيذها سيعتمد إلى حد كبير على السياسات والاستراتيجيات والعمليات الأخرى على نطاق الصندوق، والتي قد يكون لها تأثيرات متتالية على الاستراتيجية نفسها (أي أنها تتطلب مثلا تعديلا أو تحديثا). ومع أن الاستراتيجية تذكر دور مجموعة العمل المعنية بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، فقد كان من الهام تحديد الاستراتيجيات والسياسات الأخرى في الصندوق (مثلا استراتيجية إرساء الشراكات، وسياسة الإشراف ودعم التنفيذ، والخطة المؤسسية للمركزية في الصندوق التي ستعرض على المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الثاني 2016) أو بعض الإجراءات (مثلا المبادئ التوجيهية لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، والمبادئ التوجيهية لتصميم المشروعات) التي قد تتأثر أو قد تحتاج لإعادة النظر فيها بعد الموافقة على هذه الاستراتيجية.
- 12- ويمكن توقع أن تنعكس هذه الاستراتيجية في استعراض منتصف الفترة للتجديد العاشر لموارد الصندوق وإعداد برنامج عمل وميزانية الصندوق. وكان بالإمكان عرض جميع هذه المظاهر بأسلوب أكثر هيكلية في وثيقة الاستراتيجية نفسها. ومن ناحية أخرى، وبعد الموافقة على نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء الجديد وخطة اللامركزية المؤسسية، فقد تحتاج هذه الاستراتيجية نفسها إلى تعديل.
- 13- **تشغيل المبادئ التوجيهية.** في حين أن المبادئ التوجيهية تحدد بعض المجالات الهامة للتعامل مع الأوضاع الهشة، إلا أنه كان من المفيد إعطاء تفصيل أفضل عن كيف ينوي الصندوق تفعيل هذه المبادئ التوجيهية. فعلى سبيل المثال، كانت الوثيقة محقة في ذكرها "للحاجة لنهج وأدوات وموارد تتسم بقدر أكبر من المرونة والاستجابة" (الفقرة 17-هـ). إلا أنها لم تحدد بصورة واضحة ما الذي يشير إليه ذلك. وقد كان من الأفضل ذكر الموضوع بصورة مقتضبة في متن التقرير، وشرحه بصورة أوسع في ذيل يرفق بالاستراتيجية.
- 14- وبنفس الروح، تذكر الوثيقة أيضا "الشراكات الاستراتيجية والمكاملة" (الفقرة 17-و) ولكنها لا توفر إلا قدرا محدودا من التوجيه عن كيفية استنارة برامج الفرص القطرية الاستراتيجية وتصميمات المشروعات بها في المستقبل. إضافة إلى ذلك، وفي حين أن الاستراتيجية تذكر درجات أداء القطاع الريفي كمعيار لتحديد قائمة البلدان التي تعاني من "أشد الأوضاع هشاشة"، إلا أنه كان بإمكانها مناقشة الفرص المتاحة لاستخدام أفضل لعملية تقدير أداء القطاع الريفي كنهج لتطوير توجه أفضل نحو الهشاشة.
- 15- **رصد وتقدير النتائج.** تعترف الاستراتيجية بأهمية هذا المظهر وهي تنص على أن الصندوق سوف يتحرى الخيارات المتاحة لتطوير "عمليات للرصد والتقييم ومنهجيات لتقدير الأثر تتسم بالبساطة وفعالية التكاليف مع بقائها قادرة على اقتناص بيانات متسقة عن الأثر" (الفقرة 17-ز). ومع أن مثل هذا الاعتراف هام، إلا أن التقييم المؤسسي قد أشار أنه، ووفقا لوثائق الصندوق، فإن نظم الرصد والتقييم سيئة الأداء ولا توجد دلائل واضحة على تحسينها. وبالتالي، فإن سجل المنظمة المؤسسي في مجال الرصد والتقييم كان ضعيفا نمطيا حتى في السياقات غير الهشة. وقد تفرض الأوضاع الهشة تحديات إضافية، إذ قد تحتاج نظم الرصد والتقييم إلى ما يلي: (1) مؤشرات مؤسسية مخصصة مكرسة للأوضاع الهشة (بما في ذلك وضع المراجع الجغرافية، كما هو مطلوب)؛ (2) القدرة على توفير التغذية الراجعة في أوقات قصيرة نسبيا؛ (3) الاستناد إلى تقنيات جمع بيانات "لا تتسم بالإحجام" وذلك للحد من تعرض موظفي المشروعات والمستفيدين منها

للمخاطر. ونظرا لما ورد أعلاه، تتطلب مثل هذه النظم للرصد والتقييم درجة مخصصة للغاية من الحذر والجهود من إدارة الصندوق.

الملاحظات الختامية

16- يقدر مكتب التقييم المستقل جهود إدارة الصندوق في إعداد استراتيجية للانخراط في الأوضاع الهشة. وبعد إيلاء الاهتمام للهشاشة مبررا نظرا للحصة العالية من تمويل الصندوق المصادق عليها التي تخصص للدول المصنفة على أنها تعاني من أوضاع هشاشة. ويشجع مكتب التقييم المستقل إدارة الصندوق على أخذ الملاحظة الواردة أعلاه بعين الاعتبار في عملها المستقبلي ويبقى تحت تصرفها لإجراء المزيد من المناقشات. ونظرا للطبيعة التكرارية لهذه الاستراتيجية فيصح بتحديد فترة مبدئية لتنفيذ الاستراتيجية يجري بعدها تحديث أو تعديل الاستراتيجية نفسها وغيرها من السياسات والإجراءات ذات الصلة تحت إشراف المجلس التنفيذي في الصندوق.