

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لجمهورية قيرغيزستان

الوثيقة: EB 2024/OR/10/Add.1

التاريخ: 28 أغسطس/آب 2024

التوزيع: عام

اللغة الأصلية: الإنكليزية

للاستعراض

الإجراء: المجلس التنفيذي مدعو إلى استعراض تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص
الاستراتيجية القطرية لجمهورية قيرغيزستان.

الأسئلة التقنية:

Kouessi Maximin Kodjo

موظف التقييم الرئيسي

مكتب التقييم المستقل في الصندوق

البريد الإلكتروني: k.kodjo@ifad.org

Indran A. Naidoo

مدير

مكتب التقييم المستقل في الصندوق

البريد الإلكتروني: i.naidoo@ifad.org

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لجمهورية قيرغيزستان

أولاً- تعليقات عامة

- 1- في عام 2022، أجرى مكتب التقييم المستقل في الصندوق تقييماً للاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري لجمهورية قيرغيزستان شمل الفترة من عام 2009 إلى منتصف عام 2022. وتضمن إطار تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري مذكرة استراتيجية قطرية (2016) وبرنامجاً للفرص الاستراتيجية القطرية للفترة 2018-2022، وخمسة مشروعات قروض، وأربع منح قطرية، وكذلك، 14 منحة إقليمية وعالمية شملت قيرغيزستان كبلد متلقي.
- 2- وقد حقق البلد تقدماً كبيراً في الحد من الفقر، على الرغم مما نجم عن جائحة كوفيد-19 والحرب في أوكرانيا من تفويض لبعض المكاسب التي تحققت بسبب عودة العديد من المهاجرين الاقتصاديين من الاتحاد الروسي (وما ترتب على ذلك من انخفاض في التحويلات المالية). ولا تزال ترد فجوة فقر بين المناطق الريفية والحضرية، فضلاً عن وجود أوجه عدم مساواة كبيرة بين الجنسين، كما أن قيرغيزستان معرضة بشدة للمخاطر المتصلة بالمناخ. ومنذ الخصخصة في نهاية الحقبة السوفياتية، اعتمدت سبل كسب العيش في المناطق الريفية على صغار منتجي الثروة الحيوانية والمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة. ومع ذلك، يواجه المنتجون تدهوراً في موارد المراعي بسبب الرعي الجائر وسوء الإدارة. وقام الصندوق بدور رئيسي في توفير الدعم للأسر المعيشية الريفية، من خلال تدخلات لدعم إدارة المراعي، وتحسينات في قطاع الثروة الحيوانية والبنية التحتية المتصلة بها، وتوفير الخدمات البيطرية. واستطاع الصندوق الإمساك بدفة القيادة بنجاح من خلال وضع برنامج طويل الأجل ومركز في قطاع الثروة الحيوانية، والعمل على مستوى المجتمع المحلي وعلى مستوى السياسات، وتعزيز الشراكات مع الشركاء الإنمائيين الآخرين.
- 3- وأشار الاتفاق عند نقطة الإنجاز، الذي وقعه الصندوق والحكومة في مايو/أيار 2023 (الذيل السادس من برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد) إلى اتفاقهما على توصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري على النحو التالي: (1) إعادة النظر في التوجهات الاستراتيجية، استناداً إلى تحليل للفقر أكثر دقة وسبل كسب العيش في المناطق الريفية (متفق عليها)؛ (2) اعتماد سلسلة قيمة مناصرة للفقر ونهج تنمية المجموعات، واستكشاف سبل تيسير تحسين استخدام تدفقات التحويلات المالية (متفق عليها)؛ (3) تعزيز الإنجازات في مجال إدارة المراعي والخدمات البيطرية، واتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق الاستفادة (متفق عليها)؛ (4) تعزيز دعم المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (متفق عليها).
- 4- ويقترح برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد (2025-2030) لقيرغيزستان ثلاثة أهداف استراتيجية: (1) زيادة إنتاجية أصحاب الحيازات الصغيرة ودخلهم من الزراعة مع التركيز على الثروة الحيوانية؛ (2) دعم الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية وتعزيز قدرة أصحاب الحيازات الصغيرة على الصمود في وجه تغير المناخ؛ (3) تحسين سبل العيش الريفية من خلال إضافة القيمة والتدريب والحصول على التمويل.
- 5- ويأخذ برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد في الاعتبار النتائج التي توصل إليها تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري الجديد، ولا سيما فيما يتعلق بما يلي: (1) مواصلة النهج البرنامجي الطويل الأجل والنجاح في مجال إدارة الثروة الحيوانية والمراعي؛ (2) توسيع نطاق الأنشطة البيطرية للحد من الأمراض وتشجيع الأطباء البيطريين الشباب؛ (3) مواصلة العمل على تمكين لجان المراعي ومجموعات مربّي الماشية وبناء قدراتها، مع التركيز بصفة خاصة على الاستفادة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية (بما في ذلك تعزيز إدماج النساء والشباب، وتحسين الأسواق). ويشير برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية أيضاً إلى ضرورة

التشديد على الإجراءات البيئية والمناخية؛ وتخصيص ميزانيات محددة لمبادرات المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

6- وهذه كلها مقترحات منطقية وذات صلة. وترد أدناه بعض التعليقات المحددة فيما يتعلق بتحقيق مزيد من الموازنة مع توصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري.

ثانياً- تعليقات محددة

7- **الاستهداف المناصر للفقراء.** ينبغي ضمان التركيز على مناصرة الفقراء على النحو الذي أشارت إليه التوصية 1 من توصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري. ولم تكن تدخلات المشروعات السابقة مصحوبة بتدابير كافية لاستهداف الناس الفقراء والفئات الضعيفة. ويصف القسم ثالثاً-جيم من برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية استراتيجيات الاستهداف المختلفة، وبينما يشير إلى أهمية استهداف النساء والشباب، فإنه يركز أساساً على أصحاب الثروة الحيوانية (الذين لا يشكلون عموماً أفقر أفراد المجتمع المحلي). واقترح تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري نهجاً مختلطاً، إلى جانب بذل مزيد من الجهود لتحديد السبل التي يمكن من خلالها تحقيق فوائد لأفراد المجتمع المحلي الأشد فقراً، مثل فرص العمل أو الفرص غير الزراعية داخل سلاسل القيمة.

8- **الوصول إلى الأسواق.** تشير نظرية التغيير (القسم ثالثاً-ألف وإطار النتائج الوارد في الذيل الأول) والهدف 3 لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية (القسم ثالثاً-باء) إلى تيسير وصول المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة (بمن فيهم النساء والشباب) إلى الأسواق. ويزمع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الاستفادة من النجاحات السابقة مثل تجربة مشروع الوصول إلى الأسواق (القسم ثالثاً-باء، الفقرة 27). ومع ذلك، وعلى الرغم من نجاح بعض جوانب مشروع الوصول إلى الأسواق، حدثت تأخيرات وقوبلت صعوبات كبيرة في عمليات صرف الأموال؛ وكان إنشاء منصة الشراكة بين المنتجين والقطاع العام والخاص في إطار مشروع الوصول إلى الأسواق وتمويل سلسلة القيمة ضعيفاً. وشدد تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري في التوصية 2 على اعتماد نهج استراتيجي لتطوير سلاسل القيمة المناصرة للفقراء. ولذلك، في حين أن العمل في سلاسل القيمة والربط بالأسواق عنصران حيويان للاستدامة، سيلزم بذل جهود كبيرة لربط أصحاب الحيازات الصغيرة بالقطاع الخاص بشكل حقيقي والاستفادة من الأنشطة الجديدة، بدلاً من دعم العمليات التي كانت ستحدث على أي حال. وسيلزم الأخذ بنهج تشغيلي سليم في تصميم المشروعات بما يتماشى مع الهدف 3 لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية.

9- **استدامة القطاع البيطري.** قدم الصندوق دعماً كبيراً لقطاع التعليم، وكذلك للقطاعين البيطريين العام والخاص، ويخطط الصندوق عن حق لمواصلة هذا الدعم من أجل مكافحة الأمراض الحيوانية. ومع ذلك، هناك صعوبات تتعلق بالعرض والطلب. ويجري تحويل أصحاب الثروة الحيوانية إلى نظام تابع للقطاع الخاص ويتوقع منهم دفع تكاليف الخدمات البيطرية والتلقيح الاصطناعي واللقاحات. ومع ذلك، وبعد عقود تولت فيها الدولة تقديم هذه الخدمات، أصبح الاستعداد (والموارد المتاحة) لسداد رسوم هذه الخدمات محدوداً. وأشارت التوصية 3 من توصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري إلى أهمية توفير تمويل مستمر لبرامج التطعيمات وعلاج الأمراض الحيوانية الرئيسية، للحد من مخاطر تفشي الأمراض الحيوانية (والبشرية)، والحفاظ على النتائج الجيدة التي تحققت حتى الآن. ويشير برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية إلى اتجاه النية نحو تشجيع أصحاب الثروة الحيوانية على دفع تكاليف الخدمات البيطرية (القسم ثالثاً-باء، الفقرة 29)؛ غير أن هناك حاجة إلى مزيد من التوضيح بشأن كيفية تحقيق ذلك.

10- وبالإضافة إلى ذلك، فإن القوة العاملة في القطاع البيطري في قبرغيزستان، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى، أخذت في الشيخوخة. ويتناقص اهتمام الشباب بالعمل في القطاع البيطري الخاص في المناطق الريفية، بسبب ساعات العمل الطويلة والعمل الشاق والدخل المحدود. وقد دعمت المشروعات التي يمولها الصندوق

في الماضي منحنا دراسية للشباب الريفيين وقدمت عموماً منحاً لشراء معدات للأطباء البيطريين. وكانت هذه مبادرات جيدة يزمع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية مواصلة (القسم ثالثاً، الفقرة 31). ولاحظ تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري أيضاً أنه قد يكون من الضروري إيجاد مزيد من الحوافز للأطباء البيطريين العاملين في قطاع الثروة الحيوانية لضمان إتاحة هذه الخدمة للمنتجين في المستقبل.

11- وأشار تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري إلى وجود مخاوف جدية بشأن الاستدامة المالية للغرفة البيطرية. فيدون إنفاذ تسجيل الأطباء البيطريين من جانب الحكومة، من غير المرجح أن تحصل على التمويل الكافي لمواصلة دورها التنظيمي والتعليمي. ويشير برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية (القسم ثالثاً، الفقرة 28) إلى أنها مؤسسة رئيسية لاستدامة البرنامج القطري، ولكنه لا يطرح أي وسيلة للحفاظ على استمراره.

12- **تحسين استخدام المراعي التي يديرها المجتمع المحلي.** أشار كل من تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري ومذكرة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية إلى القيود الخطيرة على الإدارة المستدامة للمراعي. وفي حين يدرك أصحاب الثروة الحيوانية ولجان المراعي أهمية الإدارة الجيدة للمراعي، خلص تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري إلى أنهم لا يزالون يركزون على الثروة الحيوانية من حيث الكمية وليس من حيث النوعية. وعادة ما تستخدم التحويلات المالية لشراء رؤوس ماشية إضافية، مما يؤدي إلى الرعي الجائر. وتستخدم أدوات غير كافية للحد من أحجام القطعان. وكانت أنشطة استعادة المراعي ناجحة، ولكن على نطاق ضيق فقط. ولا توجه استثمارات كافية لتحسين نوعية الثروة الحيوانية، مثل خدمات التلقيح الاصطناعي بالاقتران مع تحسين الوصول إلى الأسواق. ويلاحظ برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية (القسم ثالثاً، والذيل الأول) بشكل صحيح أهمية تعزيز المؤسسي والمالي وتنمية قدرات اتحادات مستخدمي المراعي ولجان المراعي لتمكينها من إدارة إنتاج المراعي وإدارة القطعان بشكل أفضل. وقدمت اقتراحات تقنية جيدة بشأن دورات تناوب المراعي وإعادة البذر وما إلى ذلك؛ ومع ذلك، من الضروري تعزيز ولاية اتحادات مستخدمي المراعي ولجان المراعي من أجل إنفاذ تدابير إدارة المراعي وصحة الحيوان. ويشار إلى ذلك باعتباره هدفاً سياسياً في برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية (القسم رابعاً، الفقرة 42) ولكن يتعين تفعيله من حيث النهج التي تمكن لجان المراعي من تحقيق الإدارة المستدامة للمراعي وبحث سبل الدفع نحو تقليص امتلاك القطعان الكبيرة. وأكدت التوصية 3 ضرورة تنفيذ السياسات والتشريعات القائمة والامتثال لها وإنفاذها.

13- ويستند اقتراح تحديد فرص مدفوعات انتمانات الكربون إلى مبررات وجيهة، ولا سيما أنه يمكن أن يوفر تدفقات مالية أكثر استقراراً للجان المراعي، ويمكن ذلك من تحسين الرصد وتحسين جودة المراعي. ويشير برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية إلى إمكانية استخدام مرفق تمويل التحويلات المالية في الصندوق ومنصة التحويلات والاستثمارات وريادة الأعمال للمهاجرين في آسيا الوسطى الممولة من الاتحاد الأوروبي لإجراء التحويلات المالية بأمان ودعم الأنشطة المدرة للدخل. وبناء على ما أوصى به تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري (التوصية 2)، سيكون من المهم أن يحدد الصندوق أنشطة واضحة للمساعدة في إعادة توجيه استخدام التحويلات المالية، في محاولة لتجنب الرعي الجائر.

14- **المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.** في حين أن الأعمال المتعلقة بنظام تعلم العمل الجنساني وتعلم الأعمال التجارية من أجل الابتكار كانت موضع إشادة في تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري، لا تزال هذه الأعمال محدودة في نطاقها حتى الآن. ويحدد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية (القسم ثالثاً) خطة توسيع نطاق استخدام هذه الأدوات في المشروعات. ومما يعيب المنهجيات المنزلية أنها تتطلب دعماً مكثفاً، وسيستغرق الأمر بعض الوقت لتوسيع نطاقها على نطاق واسع. ولذلك، وكما هو وارد في القسم الخاص بالمساواة الجنسانية في تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري (على سبيل المثال في الفقرة 23 من الموجز التنفيذي لتقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري)، من المهم تعميم المنظور الجنساني في جميع

الأنشطة وكذلك العمل وفقا لما هو سائد من أعراف اجتماعية. ونظرا للأدوار المحدودة نسبيا للمرأة في قطاع الإنتاج الحيواني في الوقت الحاضر، سيتطلب الأمر النظر في سبل تغيير المواقف وإعلاء صوتها ومشاركتها الحقيقية في لجان المراعي أو تنويع الأنشطة لتشمل أنشطة جديدة. وسيتطلب ذلك تيسيرا ومزيدا من دعم الموظفين، فضلا عن إقامة روابط مع المنظمات الأخرى. ومن الجدير بالثناء أن يوصي برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية بأهداف وميزانيات خاصة بالمنظور الجنساني لجميع الأنشطة.

15- **نظرية التغيير.** تعتبر الحصائل الاستراتيجية المحددة في نظرية التغيير منطقية في ضوء أعمال الصندوق السابقة في البلد ونتائج تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري. ومع ذلك، لا يجري حاليا التركيز بالقدر الكافي على الروابط المتبادلة بين النتائج ومسارات الأثر، ويشار ببساطة إلى العوائق والمخاطر والافتراضات من دون تفسير لكيفية التغلب عليها أو التخفيف من حدتها. ومن ذلك على سبيل المثال أن التدخلات التي تهدف إلى تعزيز الإنتاج الحيواني المستدام والإنتاج المستدام للأعلاف مترابطة بطبيعتها، بينما تعرض في نظرية التغيير ضمن مسارات مختلفة من دون أي ترابط بينها. ويمكن أن يؤدي أيضا تحسين المهارات في مجال أنشطة الأعمال وتوسيع سبل الوصول إلى التمويل إلى زيادة فرص العمل، ولكنهما يتخذان مسارين مختلفين غير مترابطين. ويؤدي عدم مراعاة نظرية التغيير لهذا الترابط إلى إضعاف المنطق الذي تقوم عليه التغييرات المتوقعة الحاسمة الأهمية. وينبغي تصحيح ذلك لأنه يمكن أن يكون مصدرا لثغرات تشغيلية.

ثالثا- تعليقات ختامية

16- يعرب مكتب التقييم المستقل في الصندوق عن تقديره لإعداد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد، الذي يعد امتدادا لأعمال الصندوق القيمة في قيرغيزستان. وستساعد بعض النقاط المذكورة أعلاه، المنبثقة عن تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري، في تصميم عمليات جديدة لمعالجة قضايا قيرغيزستان. ويبقى مكتب التقييم المستقل في الصندوق متاحا لتقديم أي توضيح أو دعم مطلوب.