

Document:	IFAD11/2/R.3
Agenda:	4
Date:	1 June 2017
Distribution:	Public
Original:	English

A



الاستثمار في السكان الريفيين

تعزيز نموذج عمل الصندوق في فترة التجديد الحادي عشر للموارد لإيصال الأثر على نطاق واسع

مذكرة إلى أعضاء هيئة المشاورات

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

William Skinner

مدير شؤون الهيئات الرئاسية

رقم الهاتف: +39 06 5459 2974

البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

Périn Saint-Ange

نائب رئيس الصندوق المساعد

دائرة إدارة البرامج

رقم الهاتف: +39 06 5459 2448

البريد الإلكتروني: p.saintange@ifad.org

Lisandro Martin

مدير وحدة برمجة العمليات وفعاليتها

رقم الهاتف: +39 06 5459 2388

البريد الإلكتروني: Lisandro.martin@ifad.org

هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق - الدورة
الثانية

روما، 29-30 يونيو/حزيران 2017

للاستعراض

المحتويات

i	موجز تنفيذي
1	أولا - مقدمة
1	ألف - موازنة نموذج عمل الصندوق للوصول إلى أهداف التنمية المستدامة
3	ثانيا - تعبئة الموارد
3	ألف - تجميع تمويل التنمية لتعظيم الأثر
9	ثالثا - تخصيص الموارد
9	ألف - التركيز على أشد الناس فقرا في أشد البلدان فقرا
17	رابعا - استخدام الموارد
17	ألف - تنفيذ العمل الإنمائي بشكل مختلف
23	خامسا - تحويل الموارد إلى نتائج إنمائية
23	ألف - تبني ثقافة النتائج والابتكار

الملاحق

- الملحق الأول - السيناريوهات والانتقائية القطرية لبرامج القروض والمنح في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق
 الملحق الثاني - سمات معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء
 الملحق الثالث - أداء الصرف في الصندوق وخطة العمل

شكر وتقدير

أعدت هذه الوثيقة بدعم قيم من Natalia Toschi من وحدة برمجة العمليات وفعاليتها. كما وفر كل من هشام ذهني، من وحدة برمجة العمليات وفعاليتها؛ و Lauren Phillips من شعبة السياسات والمشورة التقنية مساهمات مهمة. كذلك فقد استفادت هذه الورقة أيضا من تحليل إحصائي واقتصادي قياسي عالي الجودة قاده Tim Balint من دائرة الاستراتيجية وإدارة المعرفة، بدعم من Luna Montozzi من دائرة الاستراتيجية وإدارة المعرفة و Laura Carnevali من شعبة وحدة برمجة العمليات وفعاليتها. وقد وفر الأشخاص التالية أسماؤهم اقتراحات قيمة للغاية وهم: Edward Heinemann من شعبة السياسات والمشورة التقنية؛ و Paolo Silveri من شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي، و Gemot Laganda من شعبة البيئة وتغير المناخ. كذلك وفر Henri Franklin من شعبة أفريقيا الشرقية والجنوبية؛ و Edward Gallagher من شعبة الميزانية وتطوير المنظمة؛ و Saheed Adegbite من شعبة الميزانية وتطوير المنظمة؛ و Ruth Farrant من شعبة إدارة الخدمات المالية و Soledad Marco و Ursula Wieland و Eloisa de Villalobos، وأمين زروق، و Sara Bridges، و Sara Fornabaio، و Rania Sayed، و Khan من وحدة برمجة العمليات وفعاليتها؛ و Kris Hamel من دائرة الاستراتيجية وإدارة المعرفة، و Stefania Lenoci من مكتب الرئيس ونائب الرئيس؛ و Federica Cerulli من مكتب الشراكات وتعبئة الموارد، مدخلات مفيدة للغاية. وتلقت هذه الوثيقة مدخلات من جميع الشعب في الصندوق، كما وفرت Francesca Ludivine Valente و Valerie Vicari من شعبة وحدة برمجة العمليات وفعاليتها بعض الدعم التحريري. وقام بتصميم الأشكال البيانية كل من Francesca Aielli و Gentile.

موجز تنفيذي

- 1- ستتبلور معظم مساهمة الصندوق في جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة وأهداف التنمية المستدامة خلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد. ومن المعترف به على نطاق واسع أنه، ولجعل هذه المساهمة هامة، يتوجب على الصندوق أن يتطور ويثبت مرة أخرى قدرته على التأقلم مع التغيرات في الساحة الإنمائية خلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد. وقد دفعت التغيرات في وقائع المستفيدين والشركاء والدول الأعضاء والجهات المانحة، مع التقديرات والتقييمات التي جرت للنموذج التشغيلي للصندوق، إدارة الصندوق إلى الأخذ بالدروس المستفادة ووضع فرضية قيمة تكون واقعية وجريئة وابتكارية.
- 2- يتمتع الصندوق بسجل قوي في موازنة نموذج عمله. وعلى مدى دورتي التجديد السابقتين، أدخل الصندوق العديد من التغيرات في الطريقة التي يسهم بها في الحد من الفقر والترويج للأمن الغذائي، من خلال الإشراف المباشر، وقدر أكبر من اللامركزية، وتركيز أدق على المنتجات غير الإقراضية، وشراكات أقوى مع القطاع الخاص، ونهج متميزة للاحتياجات القطرية المخصصة. ولمواجهة التحديات التي تفرضها المساعدات الإنمائية الرسمية الشحيحة، فقد نوع الصندوق من مصادر تمويله. وداخلها، استمر الصندوق في رفع سوية منصة إيصال خدماته لدعم نموذج عمله المنظور واستراتيجيته للامركزية. ويحدث الصندوق حالياً جملة من التحسينات، مع تركيز على النتائج والابتكار عبر نموذج عمله بأسره، والهدف منها تحقيق قدر أكبر من الأثر.
- 3- **تعبئة الموارد.** من أول هذه الإصلاحات تعزيز الطريقة التي يعبئ الصندوق موارده من خلالها. ولتلبية الهدف الطموح بزيادة برنامج القروض والمنح في الصندوق بما يتراوح بين 25 إلى 40 بالمائة، يتوجب على الصندوق توسيع جملة مصادره التمويلية وامتلاك استراتيجية مالية تتسق مع الاستخدام المخطط له للموارد. وستضمن استراتيجية استقطاب مالي متكاملة بصورة تامة الاستخدام الأمثل للأموال، من خلال تحويل المزيد من مصادر المساعدات الإنمائية الرسمية بصورة متدرجة إلى أشد البلدان احتياجاً، مع استخدام الأموال المقترضة لتمويل البلدان التي تقتض شروط أقل تيسيرية.
- 4- ومن خلال السعي لمضاعفة برنامج عمله بصورة متدرجة من 6 مليارات دولار أمريكي إلى 12 مليار دولار أمريكي، سيلعب الصندوق دوراً أكثر بروزاً كمجمع للتمويل الإنمائي، علاوة على دوره الأساسي كمقرض. ولتحقيق هذا الهدف، سينشط الصندوق من انخراطه مع الشركاء التقليديين، ويضع الأهداف الإقليمية للتمويل المشترك الدولي، وسيبني على التمويل المشترك في مجال الاستدامة البيئية والصمود في وجه تغير المناخ، وسيتحرى طرقاً أفضل لتعبئة التمويل المشترك المحلي، والذي أثبت كونه مفيداً لنجاح المشروعات، كما سينفذ الوسائل الابتكارية لتوجيه الحوار مباشرة من القطاع الخاص إلى المجموعة المستهدفة للصندوق.
- 5- **تخصيص الموارد.** ثانياً، سيخصص الصندوق موارده بأسلوب يعظم من استخدام موارد المساعدة الإنمائية الرسمية لأشد البلدان فقراً ولأفقر الأقاليم، مع إيلاء اهتمام خاص لكل من السكان الضعفاء تقليدياً وأولئك الذين غدوا ضعفاء حديثاً، وبخاصة الشباب. وفي هذا المجال، سوف يقترح الصندوق إدخال تعديلات ضرورية لتعزيز استخدامه للموارد على المستويين الكلي والجزئي، وسيتم تقليص عدد البلدان التي ستلقى تمويلاً جديداً من الصندوق خلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد، وبالتالي زيادة الحجم الواسع للعمليات وخلق اقتصادات الحجم الكبير. كما سيتم تحسين التخطيط الداخلي. وسوف تؤدي هذه الأمور مجتمعة إلى

مخرجات إنمائية أفضل عند الإنجاز كما أكدت عليه مجموعات متعددة من التحليلات. وسوف تأخذ المعايير المتبعة لاختيار البلدان بعين الحسبان التركيز الاستراتيجي، والقدرة الاستيعابية، والملكية القطرية.

6- وسيضمن الصندوق أن تخصص 90 بالمائة من الموارد الأساسية للتجديد الحادي عشر للموارد للبلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا. وبما يخترق جميع مستويات الدخل، وحسب التقديرات سيخصص ما بين 25-30 بالمائة على الأقل من الموارد الأساسية للتجديد الحادي عشر لأشد الأوضاع هشاشة. وبالنسبة للمقترضين الذين يمرون بتغيير في وضع الدخل لديهم، سيتم إيجاد إطار للانتقال يستعاض به عن الممارسة السنوية لاستعراض شروط الإقراض. ويعد التركيز القطاعي ضروريا للاستخدام الكفؤ للموارد. وبما يتماشى مع الإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2016-2025، سوف يركز الصندوق على استغلال ميزته النسبية في مواضيع مختارة مع تركيز متجدد على الشباب والنساء، وفي الوقت نفسه تأصيل أكثر المواضيع الشاملة أهمية ضمن جميع عملياته.

7- استخدام الموارد. ثالثاً، سيستخدم الصندوق الموارد بأسلوب يتصف بقدر أكبر من الرشاقة والاستجابة للسياقات. وبهذا الصدد، يقترح الصندوق إدخال تعديلات ملموسة على الطريقة التي يؤدي فيها التنمية بما يتماشى مع التفكير الحديث بالفعالية الإنمائية. وسوف يجعل الصندوق من معايير أعلى، بهدف الوصول إلى تركيز أقوى في مرحلة تصميم المشروعات على أهداف المشروعات وأساليب الوصول إليها. ويعتبر منطق المشروعات هذا شرطاً مسبقاً للمخرجات الناجحة، وسيتم ضمانه من خلال عمليات داخلية مبسطة ستؤدي إلى تعزيز جودة العمليات عند الدخول. علاوة على ذلك، سوف يتم تغيير السياسات والإجراءات للسماح بقدر أكبر من المرونة خلال التنفيذ لتكييف المشروعات مع المعلومات الجديدة التي يتم جمعها أثناء المسار.

8- رشاقة التنفيذ. سيتم السعي لرشاقة التنفيذ من خلال تركيز أشد على المساعدة التقنية لتحسين إدارة المقترضين لمشروعاتهم وقدرتهم الاستيعابية. وعلاوة على ذلك، سيعتبر النهوض باللامركزية في الصندوق حاسماً لحل الاختناقات في العمليات، وسيزداد عدد الموظفين في الميدان، وسيفوض لهم بالمزيد من الصلاحيات بحيث يتم ضمان تنفيذ أسرع لمهام مختارة، والقيام، إلى أكبر حد ممكن، بإشراف مستمر ودعم للتنفيذ.

9- وأخيراً، سوف يعرض الصندوق كيفية ترجمة الموارد إلى نتائج إنمائية لطمأنة الدول الأعضاء على القيمة التي يحققها مقابل المال المنفق، وليكون أكثر عرضة للمساءلة أمام دافعي الضرائب في جميع أنحاء العالم. وسوف يتقبل الصندوق ثقافة أقوى تركز على النتائج والابتكار في جميع عملياته. وتعتبر هذه النقلة الثقافية في المنظمة ضرورية مع زيادة الوعي بالحاجة لصناعة القرارات المستندة إلى النتائج في جميع مراحل المشروعات، بحيث تقوم حلقة التعلم المستدامة من الدروس المستفادة بتغذية العمليات الجديدة وتعزيز المساءلة على جميع المستويات. وخلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد، ستعزز هذه الثقافة من خلال التنفيذ الكامل لإطار الفعالية الإنمائية الذي يتضمن حوافز منقحة وعمليات أفضل ونظم أذكى وتعزيز للمهارات في العمليات التي يدعمها الصندوق. وسوف يتم العمل بنظم لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتطورة للغاية لتعزيز قدرة الصندوق الذاتية وقدرات البلدان على القيام بقياس ورصد وإدارة أفضل للنتائج.

10- وسوف يتم إيلاء وزن أكبر بصورة معتبرة في المنظمة بأسرها للشفافية. إذ تعتبر الشفافية محفزاً كبيراً لجودة أفضل للبيانات، والاستخدام أكثر كفاءة للموارد، ولرصد أكثر دقة، ولامثال سياساتي أفضل، ووضع معايير

أحسن. وسيتم تعزيز منصة إيصال خدمات الصندوق على الدوام للسماح للصندوق بأن يغدو حاضنة للابتكار على جميع المستويات.

11- وتهدف جميع التعديلات المقترحة على نموذج عمل الصندوق والمعروضة في هذه الوثيقة إلى تحسين القيمة المتحققة مقابل المال المنفق في الصندوق، أي إلى تعظيم الأثر لكل دولار يستثمر على حياة السكان الريفيين الفقراء.

تعزيز نموذج عمل الصندوق في فترة التجديد الحادي عشر للموارد لإيصال الأثر على نطاق واسع

أولا - مقدمة

ألف - موازنة نموذج عمل الصندوق للوصول إلى أهداف التنمية المستدامة

- 1- هنالك طموح كبير يخترق جميع أهداف التنمية المستدامة، وهو عدم ترك أي أحد يتخلف عن الركب. ويعتبر هذا التحدي بارزا على نحو خاص في المناطق الريفية، حيث يعيش 75 بالمائة من الجوعى والفقراء في العالم.¹ وإذا ما استمرت التوجهات الحالية للفقر المدقع وانعدام الأمن الغذائي، لن يتم تحقيق هدف التنمية المستدامة 1 و2 في المناطق الريفية مما سيؤدي إلى تبعات على جملة أهداف التنمية المستدامة الأخرى. وعلى وجه العموم، لن يتم إحراز إلا حوالي نصف التقدم الضروري بحلول عام 2030.
- 2- وعلى الرغم من أن الفقر الريفي ما زال مشكلة مزمنة، إلا أن المشهد الاقتصادي الجغرافي قد تغير بصورة درامية في العقد الماضي، ومعه تغيرت احتياجات العالم النامي. وتعتمد جميع البلدان حاليا، وبصورة مبدئية، على مواردها المحلية لإدارة الاستثمار العام، حتى أن بعض أفقر البلدان في العالم يمكن أن تقتصر من الخارج بنفسها.² ومع زيادة القدرة على إدارة المعونة، تسعى البلدان حاليا إلى حلول مالية أسرع وأكثر تنميا لتحدياتها المستمرة.
- 3- ومع إحراز تقدم حقيقي نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، إلا أن عدم ترك أحد يتخلف عن الركب يتطلب إجراءات ملحة. وفي هذه اللحظة بالذات، تنتشر المجاعة عبر أفريقيا ويتأثر بها أكثر من 100 000 مليون شخص في جنوب السودان وحده. وهنالك مخاطر حقيقية لمجاعات أخرى في اليمن، وفي شمال شرق نيجيريا وغيرها من البلدان.³ وتكثف الصراعات الجارية من انعدام الأمن الغذائي لملايين البشر في الإقليم. وهنالك تهجير واسع النطاق وما ينجم عنه من المشاكل العابرة للحدود. ويقاقم هذا الأمر من أزمة اللاجئين الموجودة أصلا، إذ تم تهجير 60 مليون شخص عام 2015 وحده، وهو أكبر رقم مسجل حتى الآن.⁴ ويعتبر هذا الأمر بمثابة الكارثة التي قد تؤثر على رفاهية جيل بأسره. ولا يمكن حلها إلا من خلال العمل معا بين الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي.
- 4- والصندوق معتاد على التأقلم مع ضغوط العوامل الخارجية. ففي العقد الماضي، أدخل الصندوق تعديلات على نموذج عمله لزيادة استجابته. وبصورة خاصة، من خلال القبول بالإشراف المباشر، والسعي للامركزية، وإضفاء الطابع المهني على مهامه المعرفية، وإيجاد برنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة، والوصول إلى الاقتراض السيادي. وقد تركت هذه التغييرات الصندوق ملائما للغرض

¹ <https://www.ifad.org/documents/30600024/30bb2e43-9a1d-4de5-b9d0-f2f0b4f74895>

² Nancy Birdsall and Scott Morris, Multilateral Development Banking for this Century's Development Challenges: Five Recommendations to Shareholders of the Old and New Multilateral Development Banks (Washington, D.C.: Centre for Global Development, 2016).

³ برنامج الأغذية العالمي، المجاعة تضرب أجزاء من جنوب السودان، (روما، برنامج الأغذية العالمي، 20 فبراير/شباط 2017)

<https://www.wfp.org/news/news-release/famine-hits-parts-south-sudan>

⁴ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاتجاهات العالمية: الهجرة القسرية عام 2015؛ <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

الذي أنشئ لأجله، وأدت إلى اعتراف متزايد بمساهماته في الحد من الفقر الريفي، كما ورد في خطة عمل أديس أبابا.

5- يتميز نموذج عمل الصندوق بأربعة أبعاد رئيسية، تشكل كل منها خطوة في نهج الصندوق للإدارة بهدف إحراز النتائج الإنمائية:

- **تعبئة الموارد:** يعتمد الصندوق أساساً على مساهمات الدول الأعضاء فيه في تجديدات موارده، مما يشكل موارده الأساسية. ولرشد هذا التمويل الخارجي، فإنه يسعى بصورة مستمرة لتعظيم استخدام موارده الداخلية، وهي أساساً التدفقات العائدة من القروض وعائد الاستثمار. وقد سمح هذا الأمر للإدارة بالالتزام، في أي فترة من فترات تجديد الموارد، بالجزء الأكبر من مواردها الحالية والمستقبلية بدون تعريض الاستدامة المالية للصندوق على المدى الطويل للخطر. وخلال فترة التجديد التاسع للموارد، واعترافاً بالوضع المالي العالمي المضطرب، أدخل الصندوق الاقتراض لأول مرة في تاريخه لتمويل جزء من برنامجه للقروض والمنح.⁵ وفيما بعد صادق على إطار للاقتراض السيادي، بهدف امتلاك نهج استراتيجي للاقتراض.
- **تخصيص الموارد:** يوفر الصندوق موارده في الغالب للحكومات السيادية، ويخصصها أساساً من خلال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. ومن خلال هذا النظام، لا يتم ببساطة تخصيص الموارد بما يتناسب مع احتياجات البلدان المتلقية، وإنما أيضاً يتم تعديلها لحساب كيف يتوقع للبلد المتلقي أن يستخدم هذه الموارد المخصصة بصورة فعالة. والفكرة الأساسية من هذا والفترة الأساسية من التخصيص الأمثل للموارد هي موازنة الأثر الهامشي على أهداف الصندوق في جملة من البلدان. ويستند هذا الأثر على المعوقات، في قدرة كل بلد على استخدام موارد المعونة بصورة فعالة.⁶
- **استخدام الموارد:** يستخدم الصندوق موارده في البلدان العضوة المقترضة، استناداً إلى التداخل بين أولوياتها وأهداف المنظمة المؤسسية. ويأخذ هذا الحوار أهداف التنمية المستدامة وكيفية مواءمتها مع السياقات القطرية المخصصة كنقطة بداية. وتتم صياغة النتائج في استراتيجية قطرية (وهي برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستند إلى النتائج). وبعدئذ يتم تشغيل هذه الخطة من خلال القروض والمنح، والانخراط السياساتي، والأنشطة غير الإقراضية. ويتبع العمل حلقة عريضة من التصميم، والإشراف، ودعم التنفيذ، وإنجاز المشروع، وتقييمه. ويساعد الائتمان المتأصل وإدارة المخاطر والإجراءات الداخلية للإشراف وتجنب الفساد على ضمان استخدام الأموال للغرض المقصود منها عبر هذه الدورة بأسرها.
- **تحويل الموارد إلى نتائج إنمائية:** بما يخترق الأبعاد الثلاث السابقة. ويعد تحويل الموارد إلى نتائج إنمائية طريقاً ناشئاً للعمل يؤكد على الحاجة للنظر بصورة متزامنة ومنظمة، من خلال تفكير تقييمي يستند إلى الدلائل، لاستخدام الموارد على مستوى المشروع القطري والمؤسسي للتأكد

⁵ يعتبر القرض المقدم من مصرف التنمية الألماني الالتزام الحقيقي الأول في الميزانية العمومية للصندوق.

⁶ Paddy Carter, *The Allocation of World Bank Group Resources to Leave No One Behind* (London: Overseas Development Institute, 2017).

من استخدام أفضل الخيارات المتاحة وبأسلوب يؤدي إلى تخفيف أكبر أثر ممكن.⁷ ويتم إدخال تغييرات كثيرة في الصندوق لتأصيل ثقافة النتائج عبر المنظمة بأسرها.

6- وبالإضافة إلى هذه الأبعاد الجوهرية، يقترح إجراء التعديلات التالية لتحويل السياق المفزع للفقر الريفي وانعدام الأمن الغذائي، إلى فرصة للتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق لتعزيز مساهماته في جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة (جدول أعمال 2030):

- أولاً، تعزيز دور الصندوق كمجمع للتمويل الإنمائي، لا كمقرض مباشر فحسب للإيفاء بالطلب المتزايد على التمويل على نطاق أكبر ولتحقيق أثر أعظم؛
- ثانياً، تعظيم استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية لدعم أشد البلدان فقراً وأشد السكان فقراً، مع استقطاب الموارد المقترضة للاستمرار في الانخراط مع البلدان متوسطة الدخل، واستهدافها للتطرق للتحديات الناجمة عن الفقر الريفي الكبير المتبقي فيها؛
- ثالثاً، القبول بمقولات جديدة تتلخص في "القيام بالتنمية بصورة مختلفة"، من خلال الإيصال بأسلوب أكثر رشاقة يمكن له أن يستجيب للمقترضين الذين غدوا أكثر تنميًا بصورة متزايدة، والذين يمتلكون حالياً خياراً أوسع للسبل المتاحة لتمويل التنمية الريفية؛⁸
- وأخيراً، إرساء ثقافة النتائج بصورة أكثر حزمًا، وهي الثقافة التي تحت على الابتكار وتثبت القيمة التي يحققها الصندوق أمام الدول الأعضاء، كما أنها تجعله أكثر عرضة للمساءلة أمام دافعي الضرائب في العالم بأسره.

ثانياً - تعبئة الموارد

ألف - تجميع تمويل التنمية لتعزيز الأثر

7- لتلبية الاحتياجات الاستثمارية لأهداف التنمية المستدامة، يتحرك المجتمع الدولي في المناقشة من "مليارات" المساعدة الإنمائية الرسمية إلى "تريليونات" من الاستثمارات بجميع أشكالها: العام والخاص والوطني والعالمي في بناء القدرات ورأس المال. وعلى المستوى العالمي، سيتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة أفضل استخدام ممكن لكل دولار ممنوح. إلا أن التدفقات لأغراض التنمية تتضمن أيضاً المؤسسات الخيرية، والتحويلات، والتدفقات بين بلدان الجنوب وغيرها من المساعدة الرسمية، والاستثمار الأجنبي المباشر.

⁷ Julian King and Luize Guimaraes, *Evaluating Value for Money in International Development: The Ligada Female Economic Empowerment Programme in Mozambique*. In: *Value for Money in Development Work*. eVALUation Matters: A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, Third Quarter 2016 (Abidjan: African Development Bank, 2016).

⁸ للاطلاع على مناقشة هذه القضايا، انظر: Romilly Greenhill, Annalisa Prizzon and Andrew Rogerson, *The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape* (London: Overseas Development Institute, 2013); and Chris Humphrey and Katharina Michaelowa, *Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences* (World Development, 2013), 44(C) 142-155.

ومعاً، تصل هذه المصادر إلى حوالي ترليون دولار أمريكي لا بد من استخدامه بأقصى قدر من الكفاءة.⁹ وتحتاج التدفقات المالية الخارجية هذه لأن تحفز على تعبئة الموارد المحلية واستخدامها بصورة فعالة.

8- **الطموح.** في هذا السياق، يعدّ دور الصندوق كمجمّع لتمويل التنمية لا كمجرد مقرض مباشر فقط غاية في الأهمية. فمهمة الصندوق التي تتمثل في الحد من الفقر الريفي وانعدام الأمن الغذائي تتطلب حجماً كبيراً من الاستثمارات يمكن إيجاله بصورة جزئية فقط من خلال موارد الصندوق الخاصة. ومن خلال هذا الدور المحفز، يتمثل طموح إدارة الصندوق في مضاعفة حجم عمل برنامج عمل الصندوق لفترة التجديد الحادي عشر للموارد بصورة تدريجية، أي المبلغ الإجمالي للموارد التي سيكون لها أثر على تحقيق الغايات الإنمائية، بما في ذلك كل من برنامج القروض والمنح في الصندوق والأموال التي يمكن جلبها من خلال الشراكات، من المستوى الحالي، وهو 6 مليارات دولار أمريكي إلى 12 مليار دولار أمريكي. ويستجيب ذلك للحاجة لتسريع كبير، أي المضاعفة تقريباً لمعدل التقدم المحرز اليوم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وبخاصة هدف التنمية المستدامة 1 و2، كما هو معروض في وثيقة "التطلع قدماً: الصندوق في سياق جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة"، وهي الوثيقة التي ستعرض على هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر للموارد في دورتها الثانية.

9- ويفترض مثل هذا الطموح سلفاً توسيع برنامج القروض والمنح بما يعادل 25 إلى 40 بالمائة بالقيمة الاسمية. وسيطلب تمويل برنامج القروض والمنح بما يعادل 4.5 مليار دولار أمريكي، أي السيناريو الأعلى في هذا النطاق، زيادة اسمية بحدود 20 بالمائة من المساهمات الأساسية في تجديد الموارد، وهو نصف الزيادة الاسمية في برنامج القروض والمنح (انظر الملحق الأول). والأهم من ذلك، تشير تقديرات إدارة الصندوق إلى أن هذا السيناريو المرتفع، متوافقاً بالتغييرات المقترحة في هذه الوثيقة، سيسمح للصندوق بزيادة عدد المستفيدين الذين يتم الوصول إليهم بحدود ما يقارب 20 بالمائة.

10- وقد انبثق هذا النطاق عن تقدير متزامن للطلب من الدول الأعضاء، ولقدرة الصندوق على الإيجال. وبالتالي، فإن الإدارة تعتبره طموحاً وواقعياً في آن معاً. فهو طموح، لأنه يتطلب تنفيذاً سريعاً للتعدلات المقترحة على نموذج عمل الصندوق، إلا أن هذه التعديلات هي ما تعتبره الإدارة واقعياً. والأهم من ذلك، فقد أظهر تحليل أجري في الصندوق، بأن الطلب على خدمات الصندوق التمويلية وغير الإقراضية يتنامى.¹⁰ وهناك عدد متزايد من البلدان، وعلى وجه الخصوص البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، التي هي على استعداد للوصول إلى موارد متزايدة من الصندوق حتى بشروط عادية. ونظراً لحجم الصندوق الحالي، فإنه لا يستطيع الإيفاء بهذا الطلب. ونتيجة لذلك، تستمر بلدان عديدة بمراكمة ديون خاصة أعلى ثمناً للتطرق للفقر الريفي فيها. وربما تدفع هذه البلدان معدلات فائدة أعلى على قروض بأجل استحقاق

⁹ من المليارات إلى الترليونات: تحويل تمويل التنمية بعد عام 2015 تمويل التنمية: تمويل متعدد الأطراف للتنمية الذي أعده بصورة مشتركة مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير والمصرف الأوروبي للاستثمار، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية وصندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي لاجتماع (لجنة التنمية 2015).

¹⁰ خلال إعداد هذه السيناريوهات أجري تحليل للطلب في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، واستناداً إلى تقييمات برامج القروض الاستراتيجية القطرية لكل دولة مما أعد حديثاً أو هو قيد المناقشة مع الدول الشريكة. يتأثر الطلب على موارد الصندوق بعوامل عديدة، منها: كيف تنظر الدول الشريكة إلى القيمة التي يضيفها الصندوق باعتباره مصدراً لتمويل التنمية وللخبرات والتقنية والسياساتية؛ والموارد البديلة المتاحة لها؛ وإشرافها المالي؛ وإلى المدى الذي يشكل فيه دعم المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة وفقراء الريف أولوية سياساتية لها.

أقصر من تلك التي يوفرها الصندوق بشروط عادية.¹¹ ولا يحد هذا من قدرة الصندوق على دعم تنمية هذه البلدان فحسب، وعلى التأثير على حياة المزيد من سكان الريف، بل أنه يعني أيضا مراكمة هذه البلدان مرة أخرى لديون خارجية قصيرة الأجل باهظة الأسعار: وهو نفس التوجه الذي استدعى مبادرات التخفيف من عبء الديون في السنوات الأخيرة، مثل إطار القدرة على تحمل الديون، كما أنه ما ستسده الميزانيات المستقبلية عوضا عن استخدامها للاستثمار الريفي.¹²

11- **الاستراتيجية المالية.** ما يوجه استراتيجية تعبئة الموارد لفترة التجديد الحادي عشر للموارد هو برنامج القروض والمنح عوضا عن مستوى مساهمات التجديد، وكما يتضح من وثيقة الاستراتيجية المالية لفترة التجديد الحادي عشر للموارد وما بعدها، التي ستعرض على الدورة الثانية لهيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر للموارد والتي تشير إلى أنه وبموجب هذا النهج، ستستمر مساهمات التجديدات في كونها حجر الزاوية لقدرة الصندوق على الالتزام المالي ورأسماله. وستستخدم عندئذ كأساس للإبقاء على أو توسيع قدرة الصندوق على الالتزام مع مصادر التمويل الأخرى. وسيعزز ذلك من الربط بين المساهمات وبرنامج القروض والمنح، مما لا يترك مجالا للشك فيما لو كانت هناك موارد متاحة كافية للصندوق لتمويل مستوى الإيصال المرغوب به.

12- ولأنها مدركة في جميع الأحوال للطلبات المتنافسة على المساعدة الإنمائية الرسمية، ستتحري إدارة الصندوق سبلا بديلة لرفد الموارد الأساسية، باستخدام إطار الاقتراض السيادي. ويقترح مستوى من الاقتراض خاضع للسيطرة بحدود 50 بالمائة من مساهمات الدول الأعضاء، يتم إدخاله لرفد هدف تجديد الموارد بصورة هيكلية. ويمكن تحقيق الاقتراض بوسائل عديدة تتراوح بين القروض الشريكة الميسرة إلى رفع مالي أكبر، وعندما تتم تلبية الشروط الضرورية يمكن زيادة الأموال من خلال الأسواق الرأسمالية. وستتطلب القروض الميسرة من الشركاء¹³ والوصول إلى الأسواق الرأسمالية إدخال تعديلات على اتفاقية إنشاء الصندوق وعلى سياسات الصندوق المالية.

13- ومن شأن هذه الاستراتيجية أن تسمح للصندوق بالإبقاء بصورة أفضل بطلب جميع الدول الأعضاء المقترضة، وزيادة كل من الإقراض بشروط عادية وتيسيرية معا في الوقت نفسه. وتعني زيادة الرفع المالي لتمويل القروض العادية استخدام الحصة الأكبر من الموارد الأساسية للصندوق لتمويل القروض التيسيرية للغاية. وأما القروض العادية فسيتم تمويلها بصورة متزايدة من خلال الأموال المقترضة. وستستخدم التدفقات العائدة من القروض العادية بصورة جزئية للإبقاء بالالتزامات الناجمة عن الاقتراض، إلا أن الجزء الأكبر من الإقراض بشروط عادية سوف يولد أيضا فائضا من التدفقات العائدة الذي يمكن أن يعزز بصورة أكبر من الموارد الأساسية للصندوق، وبالتالي توجيهها نحو البلدان المؤهلة للتمويل بشروط تيسيرية للغاية. وفي نهاية المطاف، يمكن تحويل جميع الموارد الأساسية للصندوق لاستخدامها بشروط تيسيرية للغاية.

14- ولتنفيذ هذه الاستراتيجية سيتم رفع سوية إدارة المخاطر الحالية، بما في ذلك تبني تكنولوجيات أكثر نضجا وامتثال رقمي دقيق. وعلى وجه الخصوص، يتوجب على الصندوق استكمال خطواته نحو الإدماج الكامل

¹¹ Christopher Humphrey, *The African Development Bank: Ready to Face the Challenges of a Facing Africa?* (Expert Group for Aid Studies, 2014).

¹² حذر صندوق النقد الدولي البلدان الأفريقية من خطر الاعتماد بشكل كبير على أسواق السندات للتمويل السيادي (انظر IMF Javier Blas and Andrew England, *IMF Warns 'Rising' African Nations on Sovereign Debt Risks*, Financial Times, 29 May 2014).

¹³ قرض من دولة شريكة بشروط تيسيرية هو قرض تعطيه دولة عضو بموجب أحكام وشروط تتضمن عنصر منحة لصالح الصندوق.

لقدراته للدخول في معاملات المشتقات؛ وهو طلب مسبق لإدارة أسعار الفائدة ومخاطر العملة الناجمة عن الاقتراض. وسيتم تعزيز القدرة في بعض المجالات المالية الرئيسية لإيجاد الإطار الضروري للرصد وإدارة المخاطر.

15- **التمويل المشترك.** لتعزيز حضوره كـمجمع لتمويل التنمية، يتوجب على الصندوق أن يكون قادراً على الجمع بين موارده مع المقرضين الآخرين من خلال التمويل المشترك الدولي. وستضع إدارة الصندوق أهدافاً إقليمية للتمويل المشترك الدولي وتحسن من سبيل تسجيل التمويل المشترك في نظم الصندوق للوصول إلى رصد أفضل. وبما يتماشى مع التوجهات العالمية للمساعدة الإنمائية الدولية، فإن ثلاثة أرباع العمليات في البلدان منخفضة الدخل تتلقى التمويل المشترك إلى حد ما، كذلك فإن العمليات في أكثر الأوضاع هشاشة تتلقى حوالي ضعفي ما تتلقاه العمليات في السياقات غير الهشة. وبصورة مشابهة، فإن 80 بالمائة من المشروعات في أفريقيا جنوب الصحراء تمول بشراكة مع الوكالات الدولية الأخرى. والجهود جارية لتنشيط الانخراط مع الشركاء التقليديين، مثل البنك الإسلامي للتنمية، ومصرف التنمية الأفريقي، وصندوق الأوبك للتنمية الدولية. وفي حال إجرائه بصورة جيدة، فإن التمويل المشترك الدولي يستقطب الموارد، أي التمويل إضافة إلى المعرفة والخبرة، من جميع الشركاء للوصول إلى تحقيق فائدة أكبر للسكان الريفيين الفقراء.

16- للصندوق سجل جيد في تعبئة التمويل المشترك الدولي في مجال الاستدامة البيئية والصمود في وجه تغير المناخ، وبخاصة من مرفق البيئة العالمية ومن خلال حساب أمانة برنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة. وفي عام 2016، اعتمد الصندوق كوكالة تنفيذية للصندوق الأخضر للمناخ. وبما يتماشى مع خطة تعميم قضايا المناخ والمتضمنة عشرة نقاط، سوف يقوم الصندوق باستخدام منتظم لحجم كبير لموارد مرفق البيئة العالمية للنهوض بالتأقلم مع تغير المناخ والتخفيف من وطأته في البلدان المقترضة، باستقطاب موارده المالية الإقراضية الخاصة. وبصورة موازية، سوف يسعى الصندوق لتعبئة تمويل إضافي للمناخ من خلال صندوق البلدان الأقل نمواً، ومن خلال الصندوق الخاص بتغيير المناخ، وصندوق التأقلم مع تغير المناخ.

17- وكما اتفق عليه في أديس أبابا أثناء المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية عام 2015، فإن التعبئة الفعالة للموارد المحلية لتمويل خطط التنمية الوطنية عنصر ضروري للقضاء المستدام على الفقر. وبالتفكير بتوجهات النمو العالمية الإيجابية، تتسلم الخزينة في البلدان النامية حالياً 6 تريليونات كل عام من الدولارات الأمريكية أكثر مما كانت تتسلمه منذ عام 2000،¹⁴ مما يقلل من اعتمادها على المعونة ويرفع من الجدارة الائتمانية للعديد فيها. إلا أن زيادة تعبئة العوائد يبقى تحدياً للعديد من الحكومات، وخاصة في البلدان منخفضة الدخل وفي العديد من البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا.

18- وبما يتماشى مع هذه التوجهات، تتلقى جميع المشروعات الجارية التي يدعمها الصندوق حالياً على وجه التقريب تمويلاً مشتركاً محلياً، وإن تفاوتت مستوياته. وتشير الدلائل إلى أن التمويل المشترك المحلي يزداد بالقيم النسبية، من بين جملة أمور أخرى، مع زيادة المساهمة المالية للوكالة المعنية في البلد المعني، ومع تحسن أداء البلد المعني في جهوده للتخفيف من وطأة الفقر.¹⁵ وبصورة مشابهة، فإن التمويل المشترك

¹⁴ مجموعة البنك الدولي. 2013. *تمويل التنمية بعد عام 2015*. (واشنطن العاصمة: البنك الدولي 2013)

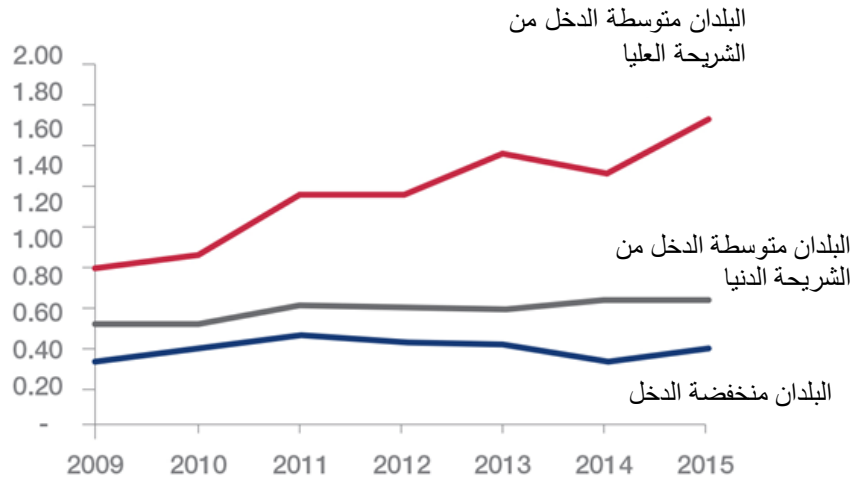
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16310>

¹⁵ Mathew Winters and Jaclyn Streitedl, *Splitting the Check: Bargaining Over Counterpart Commitments in World Bank Projects* (University of Illinois at Urbana-Champaign, 2013).

المحلي في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا قد ازداد بصورة معتبرة في السنوات الأخيرة (انظر الشكل 1). وأما التحدي بالنسبة لفترة التجديد الحادي عشر للموارد فهو في تحري سبل جديدة للعمل مع الدول الأعضاء في الصندوق لضمان أن تبقى مستويات التمويل المشترك متماشية مع وضع الدخل لكل دولة من هذه الدول العضوة. وإضافة إلى أثر الرفع المالي، تشير استعراضات الحافظة إلى أن التمويل المشترك يخلف أثراً إيجابياً لجهة تعزيز إحساس الحكومة بملكية المشروعات.

الشكل 1:

توجهات معدل التمويل المشترك المحلي حسب وضع دخل البلدان (وسطى ثلاث سنوات متتالية)



19- **القطاع الخاص.** من الواضح أن المساعدة الإنمائية الدولية وتعبئة الموارد المحلية ستبقيان أساسيتين لتسريع النمو الاقتصادي وتخليص البشر من قبضة الفقر المدقع خلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد، وبخاصة في العديد من البلدان منخفضة الدخل حيث ما زالت الاستثمارات الخاصة محدودة. إلا أنهما لن تكونا كافيتين لتمويل الطموحات العالمية أهداف التنمية المستدامة. ولا بد من تعبئة مبالغ متزايدة من المصادر الخاصة، مثل الاستثمار الأجنبي المباشر، وإصدار السندات، والتمويل من المستثمرين المؤسسيين.¹⁶ ولحسن الحظ، تبرز على السطح المزيد والمزيد من الأمثلة عن حلول الأعمال التجارية للتحديات الإنمائية لإظهار كيف يمكن للأعمال التجارية الخاصة أن تؤدي إلى تحقيق الأرباح والأثر الإنمائي في آن معا.¹⁷

20- وبالتالي، فإن إرساء الشراكات المقصودة مع القطاع الخاص ستكون أولوية من أولويات التجديد الحادي عشر للموارد. وفي يومنا هذا، تبلغ حصة التمويل المشترك في المشروعات التي يدعمها الصندوق من القطاع الخاص 5 بالمائة فقط من إجمالي التمويل المشترك. ويتطلب توسيع نطاق هذه الممارسة الناشئة معرفة أفضل، وإجراءات أسرع، ومهارات جديدة، وإيجاد إطار قياس مؤسسي لتقدير النتائج. ومن المعالم البارزة في هذا المجال، إنشاء برنامج التمويل والاستثمار في المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم لتمويل المشروعات الريفية الصغيرة والمتوسطة الحجم ومنظمات المنتجين المنخرطين في الأنشطة الغذائية الزراعية بصورة مباشرة، من خلال استثمارات بالقروض والأوراق المالية. وسوف يستهدف هذا الصندوق شريحة

¹⁶ Homi Kharas, Annaliza Prizzon and Andrew Rogerson, *Financing the Post-2015 Sustainable Development Goals: A*

Rough Roadmap (London: Overseas Development Institute, 2014):

www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9374.pdf.

¹⁷ انظر الحاشية 9.

المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم الريفية التي لا تخدمها حالياً المصارف الموجودة ولا أموال الاستثمار. كذلك يتم تصور إيجاد مرفق للمساعدة التقنية لتوفير الخدمات الاستشارية للأعمال وبناء القدرات ودعم الوسطاء والتوسط في الشراكات بين منظمات المزارعين والمشروعات الريفية الصغيرة والمتوسطة الحجم بحيث يتم تيسير وصولها إلى صندوق التمويل والاستثمار في المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

21- **الموارد الأخرى.** ولرشد هذه الجهود لأغراض تحقيق استقطاب أكبر للموارد، سوف يستمر برنامج المنح في التأكيد على الحاجة على الروابط مع الإقراض. ومع المطلب الحديث لاختيار متلقي المنح من خلال عملية اختيار تنافسية، يوسع الصندوق من حافظة شركائته مع مراكز التميز في جميع أنحاء العالم.

22- وسيستمر الصندوق في إدارة الأموال التكميلية لفترة التجديد الحادي عشر للموارد التي قد توفرها الدول الأعضاء أو غيرها من المؤسسات لدعم مشروعات ومبادرات مخصصة. وهي أداة أخرى مثبتة لاستقطاب نتائج البرنامج الإقراضي للصندوق ولتحسين فعالية انخراطه السياساتي. ومن بين هذه الآليات التي أطلقها الصندوق للتعاون مع الشركاء ما يلي: مرفق تمويل التحويلات¹⁸ ومرفق إدارة مخاطر الطقس¹⁹ ومنصة إدارة المخاطر الزراعية²⁰.

23- وتوفر الأموال التكميلية للصندوق المرونة للتطرق لبعض التحديات السياقية المخصصة غير المتوقعة. ويعتبر مرفق اللاجئين، والمهاجرين، والتهجير القسري والاستقرار الريفي²¹ الذي صودق عليه مؤخراً من الأمثلة الجيدة في هذا المجال: لأنه يسمح للصندوق بالمساعدة على التطرق لبعض مشاكل الهشاشة التي تنسرب إلى بلدان أخرى في الإقليم، بما في ذلك تدفق اللاجئين والأمراض المزمنة العابرة للحدود والآثار الاقتصادية، كذلك التي نختبرها الآن نتيجة للمجاعة²².

¹⁸ مرفق تمويل التحويلات هو مبادرة متعددة المانحين شاركت في تمويل ما يقارب 50 مشروعاً في 45 دولة بقيمة إجمالية قدرها 38 مليون دولار أمريكي، كما تعظم أثر التحويلات على فقراء الريف من خلال زيادة الوصول إلى الخدمات المالية ومن خلال تقديم سلع مادية لمتلقي التحويلات بواسطة خدمات ابتكارية، وفعالية في التكاليف ومع سهولة الوصول إليها. تعتبر التحويلات مصدراً كبيراً محتملاً في المستقبل ويقدر أن تنمو من 430 مليار اليوم إلى 2.5 تريليون دولار أمريكي.

¹⁹ يروج مرفق إدارة المخاطر الجوية الذي أطلقه بصورة مشتركة الصندوق وبرنامج الأغذية العالمي لوصول أصحاب الحيازات الأكثر ضعفاً إلى أدوات إدارة المخاطر كالتأمين ضد التقلبات الجوية مثلاً. كما يجري المرفق أيضاً بحوثاً عالمية بأفضل الممارسات لبرامج التأمين ضد التقلبات الجوية لإعلام موظفي البرامج القطرية التابعة للوكالات الدولية والمانحين عن التنفيذ الفعال لبرنامج التأمين ضد التقلبات الجوية.

²⁰ أطلق منتدى إدارة المخاطر الزراعية في العام 2013 كمبادرة أعدت بناء على طلب من مجموعة العشرين. يشكل منتدى إدارة المخاطر الزراعية مبادرة متعددة الجهات المانحة تبلغ قيمتها 7.7 مليون دولار أمريكي. ويساعد المنتدى على تحديد وتقييم وقياس المخاطر الزراعية في الدول الشريكة وتطوير الاستراتيجيات لإثراء السياسات العامة، وبرنامج الاستثمار الريفي وممارسات القطاع الخاص.

²¹ مقترح مرفق اللاجئين، والمهاجرين، والتهجير القسري، والاستقرار الريفي (EB 2016/118/INF.6).

²² انظر: Mthuli Ncube and Basil Jones, Drivers and Dynamics of Fragility in Africa, Africa Economic Brief, vol.4 Mthuli Ncube and Basil Jones, Drivers and Dynamics of Fragility in Africa, Africa Economic Brief (Abidjan: African Development Bank, 2013), 4(5).

ثالثاً - تخصيص الموارد

ألف - التركيز على أشد السكان فقراً في أشد البلدان فقراً

24- تسلط وثيقة التطلع قدما الضوء على القضاء على الفقر الريفي (هدف التنمية المستدامة 1) وانعدام الأمن الغذائي (هدف التنمية المستدامة 2) بحلول عام 2030 وهو الأمر الذي لن يحدث بدون جهود ملموسة لوضع أولويات التدخلات في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، ولا بدون الإبقاء على الإجراءات في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا التي تعطي الأولوية لأكثر المهمشين من سكان الريف الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والفقر المزمن.

25- وبالبناء على هذا التشخيص، سوف يتم استهداف موارد الصندوق بصورة حذرة للوصول إلى أشد السكان فقراً على مستويين. المستوى الأول هو المستوى الكلي حيث سيتم تدفق الموارد الأساسية للبلدان التي تعد في أمس الحاجة لها والتي تظهر التزاماً باستخدام هذه الموارد بصورة فعالة. وضمن البلدان وعلى المستوى الجزئي، سوف تستهدف تدخلات الصندوق أشد السكان فقراً وضعفاً، وسيستمر الاستهداف مترافقاً بتركيز قوي على الزراعة.

الانتقائية على المستوى الكلي

26- الانتقائية القطرية. في بداية كل فترة من فترات تجديديت الموارد، تحدد إدارة الصندوق المقترضين المحتملين لإدخالهم في برنامج القروض والمنح على أساس الاستراتيجيات القطرية التي صادقت عليها أساساً إدارة الصندوق، أو التي ستتم المصادقة عليها خلال هذه الفترة. ويعد تقرير العدد الأمثل للبلدان أمراً ضرورياً لنموذج عمل الصندوق لاستخدام الموارد بصورة منتجة. وينجم عن الحد من عدد البلدان في برنامج القروض والمنح زيادة المخصصات للبلدان بما يتناسب مع درجاتها التي أحرزتها في نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، كما أكدت عليه إجراءات الإدارة خلال السنوات العشر الماضية.²³ وبين التجديدين السابع والعاشر للموارد، ضاعف الصندوق من وسطي حجم عملياته من حوالي 17 مليون دولار أمريكي إلى حوالي 31 مليون دولار أمريكي.

27- والأهم من ذلك، تخلف العمليات الأكبر في عدد أقل من البلدان أثراً أعظم وذلك بسبب اقتصاد الحجم الكبير. فعلى سبيل المثال، يسمح التركيز على 70 إلى 80 بلداً، بموجب التجديد الحادي عشر للموارد بزيادة في عدد المستفيدين قد تصل من 10 إلى 20 بالمائة في النطاق المقترح لبرنامج القروض والمنح. وتؤكد مجموعات عديدة من التحليلات فوائد المشروعات الأكبر لأنها تتحوّل لأن تحقق مخرجات إنمائية أفضل من خلال نظم أقوى للرصد والتقييم وإدارة أفضل للمعرفة وتعزيز أداء الحكومات كشريك في المشروعات.²⁴

²³ وقد دأبت إدارة الصندوق على الإدارة الاستباقية لعدد البلدان المدرجة في برنامج القروض والمنح لأي فترة من فترات التجديد. من ذلك مثلاً أن إدارة الصندوق، قد قامت منذ بدء العمل بنظام التخصيص عام 2005 وإعطاء المخصصات لـ 118 بلداً بتخفيض عدد البلدان في فترة التجديد السابع لموارد الصندوق، 2007-2009، إلى 87 بلداً، وقد فعلت ذلك إدراكاً منها للأثر على مستويات تمويل المشروعات وعلى التبعات المتصلة بالميزانية. وتم في فترة التجديد التاسع، 2013-2015، إدراج 99 بلداً في برنامج القروض والمنح لأغراض التخصيص من خلال معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء؛ وتم الإبقاء على هذا العدد في فترة التجديد العاشر.

²⁴ Independent Evaluation Group. *Behind the Mirror: A Report on the Self-Evaluation Systems of the World Bank Group* (Washington, DC: World Bank Group); Gaston Gohou and Issouf Soumaré, *The Impact of Project Cost on Aid Disbursement Delay: The Case of the African Development Bank* (African Development Bank, 2010).

وتظهر دراسة للصرف في الصندوق، بأن العمليات الأكبر توفر أيضا الحوافز الملائمة للصروفات، فكلما كان المشروع أكبر كلما كان الحافز أعلى للحكومات لصرف الأموال بصورة سريعة.

28- وبغض النظر عن ذلك، سيبقى وسطي حجم عمليات الصندوق متناسبا مع النهج التشغيلي للصندوق. وتختبر مشروعات عديدة يدعمها الصندوق سبلا جديدة للعمل يمكن توسيع نطاقها في المستقبل؛ وأما الغاية الأساسية فهي بناء الثقة والقدرات المؤسسية. والهدف من الميزانيات الأعلى والتنفيذ الأكثر سرعة والنظم الأقوى للتعلم ورصد النتائج المقترحة في هذه الوثيقة هو تعزيز النهج التشغيلي الذي بناه الصندوق وشذبه مع مرور العقود، مع السماح بقدر أكبر من المرونة لتحقيق الأثر على نطاق أوسع.

29- وعندما يتم ضمان القدرة الاستيعابية، يتوفر الفرص الأكبر إمكانيات جديدة. فهي تيسر من التمويل المشترك للمشروعات الممولة أساسا من قبل وكالات أخرى، وتدمج منظور أصحاب الحيازات الصغيرة في الاستثمارات الأكبر. وفي الوقت الحالي، فإن ذلك يمثل أقل من 1 بالمائة من حافظة الصندوق، وفي بعض البلدان يمكن للمشروعات الأكبر أن تجمع نطاقا من الاستثمارات المنتجة التي هي بالفعل جزء من حافظة الصندوق، مثل البنى التحتية الريفية والتي تمثل الآن ما يقرب 15 بالمائة من التمويل. ويمكن التمويل الأكبر حجما الوكالات من الانخراط في تجميع التمويل، فعلى سبيل المثال وفي النهج القطاعية وبالنسبة للصندوق يعني ذلك مقعدا أكثر أهمية على طاولة النقاش السياساتي للنهوض بقضية أصحاب الحيازات الصغيرة. ويتمشى مثل هذا النهج مع النداء الذي وجهته خطة عمل أديس أبابا لمزيد من التنسيق للمعونة، وجدول الأعمال المشترك للعمل للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.²⁵

30- ويتطلب تقرير أي بلدان ستتلقى تمويلا جديدا معايير شفافة. وتقتصر إدارة الصندوق تركيز هذه المعايير على حل النواقص المستمرة في نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق: فحقيقة أنه وفي أي دورة من الدورات، يعبر ما يقرب 20 بالمائة من البلدان عن استعدادها للاستفادة من الموارد في بداية كل دورة ولكنها لا تحول هذه التعهدات إلى مشروعات بسبب التغيرات اللاحقة في الظروف والأولويات القطرية. وتسود هذه الممارسة في جميع فئات الدخل للبلدان بأسرها. ويعد ضمان جاهزية البلد للإعداد لمشروعات جديدة ضروري لربط مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء بتخطيط الحافظة وإنجازها.²⁶ تقترح الإدارة المعايير التالية:

- **التركيز الاستراتيجي:** وجود استراتيجية قطرية متينة في بداية دورة تخصيص الموارد على أساس الأداء. وسيضمن ذلك تأهيل البلدان التي تمتلك رؤية استراتيجية ناضجة عن كيفية استخدام موارد الصندوق، وبالتالي استعدادها للانخراط في مناقشات تخص عمليات ملموسة. وذلك هام على وجه الخصوص بالنسبة للبلدان التي لم تقتض من الصندوق قبلا؛
- **القدرة الاستيعابية:** قيام جميع العمليات التي كانت فعالة لأكثر من عام بصروفات للأموال على الأقل مرة في الأشهر الثمانية عشرة الماضية. ومن شأن ذلك أن يوفر أسلوبا عمليا للتأكد من القدرة الاستيعابية، وأن يسلسل تصميمات جديدة بصورة أوثق مع أنشطة دعم التنفيذ أو الأنشطة غير الإقراضية؛

²⁵ انظر الحاشية 7.

²⁶ انظر: التقييم المؤسسي لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق (EB 2016/117/R.5).

- **الملكية:** عدم وجود أي قروض مصادق عليها بانتظار التوقيع لأكثر من 12 شهرا. ويضمن هذا المؤشر البديل وجود الإحساس بالملكية والالتزام الملائم لتيسير استخدام موارد الصندوق.

31- وقد تعلم الصندوق من خلال خبرته أن الحد من عدد البلدان التي تتلقى تمويلا جديدا لا يعني بأي حال من الأحوال عدم الانخراط في هذه البلدان أو معاقبتها، بل على العكس من ذلك، فهو يوفر خدمات أفضل لجميع الدول الأعضاء من خلال تخطيط أكثر ملاءمة. وأما البلدان التي لم تحظ بالوصول إلى أموال جديدة في دورة من دورات النظام، فيمكن لها أن تحظى بهذه الأموال في دورة لاحقة مع الاستفادة في الدورة الحالية من دعم أفضل لتنفيذ عملياتها الجارية.

32- **التخصيص المستند إلى الأداء.** ينطلق نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء من مقولة وجوب استخدام موارد الصندوق حصرا في البلدان التي تثبت احتياجا كبيرا فيما يتعلق بالفقر الريفي وانعدام الأمن الغذائي (والتي تمثل للمعايير المحددة في الفقرة 30). وما أن تختار الإدارة البلدان حتى تخصص المعادلة موارد أولية باتباع تقدير للاحتياجات الفعلية لهذه البلدان. وبناء على هذه القاعدة، يتم بعدئذ توفير أموال إضافية للبلدان التي تثبت من خلال أدائها أنها قادرة على استخدام الموارد بصورة فعالة. وكما وثقه التقييم المؤسسي لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، فإن الخطوة السابقة كانت مؤثرة بصورة غير متناسبة في فترة التجديد العاشر للموارد. والجهود جارية لإعادة التوازن لمعادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لفترة التجديد الحادي عشر للموارد لضمان أن يكون لكل من الاحتياجات والأداء تأثيرا متوازنا على المخصصات.

33- وفي هذا النظام (بما في ذلك التعديلات المقترحة لفترة التجديد الحادي عشر للموارد)، تبقى المخصصات النسبية عبر جميع مجموعات الدخل المختلفة مستقرة مع مرور الوقت. وتظهر تحاليل الحساسية، بأنه وحتى وإن تغيرت بعض المتغيرات لجميع أو لبعض البلدان بصورة كبيرة (مثلا بعض البلدان التي تشهد نموا في تعداد السكان الريفيين أو التي تشهد تقلصا في الدخل الوطني الإجمالي) فإن التوزيع الإجمالي عبر مجموعات الدخل يبقى ثابتا نسبيا. ويمكن تفسير ذلك من خلال عدم التجانس الكبير بين البلدان العضوة المقترضة من الصندوق فيما يتعلق بالمتغيرات الرئيسية في المعادلة (أي البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا على طرفي نقيض طيف الدخل). وتشترك جميع السيناريوهات التي أعدتها إدارة الصندوق في سياق إصلاح نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء بهذه الخاصية الإيجابية. مما يعني أنه، وما أن يتم تبني التعديلات الحسابية في المعادلة للاستجابة لأولويات الدول الأعضاء وإحساسها بالعدالة، فإن التوزيع الذي سينجم عنها سيبقى ثابتا مع مرور الوقت.

34- ويوفر هذا الاستقرار للإدارة الضمان بالإيفاء بالبيانات السياسية المتعلقة بمخصصات البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا من جهة، والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا من جهة أخرى واحترامها. ومن ناحية الممارسة العملية، فإن ذلك يعادل تشغيل نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء مرتين، على مجموعتين منفصلتين من البلدان (مقسمة إما حسب شروط الإقراض أو حسب مجموعة الدخل). إلا أنه وإذا كان للإدارة أن تتبنى مثل هذه الممارسة، فإن المقترحات الحالية المعروضة من خلال مجموعة العمل المعنية بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لا تحتاج للإعادة. والسبب الرئيسي لذلك، هو أنه وكما تم شرحه أعلاه، فالصيغة مستقرة بسبب عدم تجانس البلدان المعنية. ومن شأن تشغيل هذا النظام مرتين، أن يفصل البلدان إلى مجموعتين أكثر تجانسا، وكل واحدة منها بحاجة لمعادلة منقحة.

35- ومن الواضح، أنه ومع أن التخصيصات عبر مجموعات الدخل ستبقى مستقرة، ستحدث بعض التفاوتات على مستوى البلدان الإفريقية استناداً إلى مرونة المتغيرات المختلفة، مما يعكس روح هذا النظام، فالبلدان المقترضة سوف ترى مخصصاتها تتغير مع مرور الوقت مع تغير احتياجاتها النسبية أو أدائها. وأما التناسب في ذلك فهو أنه ما أن يتم تقرير النسب حسب المجموعات بصورة تقريبية حتى تنتافس الدول الأعضاء المقترضة على الموارد مع البلدان الأخرى التي تكون شبيهة بها لجهة الدخل أيضاً. ومن وجهات نظر متعددة، فالمنافسة هنا عادلة (انظر الملحق الثاني للمزيد من التفاصيل والأمثلة).

36- **البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا.** من خلال المعادلة المنقحة لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، سوف تخصص إدارة الصندوق 90 بالمائة من الموارد الأساسية للبلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا التي تم اختيارها لتلقي موارد جديدة في فترة التجديد الحادي عشر للموارد بموجب المعايير المذكورة أعلاه. وكما تم توضيحه في وثيقة التطلع قداماً، فإن بلدان أفريقيا جنوب الصحراء من غير المحتمل لها أن تصنف على أنها في المستويات الأقل دخلاً، ولكن نسبة السكان الذين يعانون من الفقر الريفي المدقع ونقص التغذية فيها أعلى بكثير من غيرها من البلدان. ويتطلب هذا الإقليم جهوداً مستهدفة ومتسقة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وبالتالي، سيستمر الصندوق في توفير حوالي 45 بالمائة من موارد تجديده لأفريقيا جنوب الصحراء و 50 بالمائة لأفريقيا على وجه العموم. ويتسق منح هذه الأولوية للبلدان الأشد فقراً في تخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية مع الموقف الذي يقول بأن المساعدة الإنمائية يجب أن تركز على أشد البلدان فقراً في العالم، وتلك التي ما زالت تتخلف عن غيرها، والتي هي وطن أكثر من 1 مليار شخص.²⁷

37- **البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا.** وأما العشرة بالمائة الباقية من الموارد الأساسية في الصندوق فستذهب إلى البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا. وقد تقلص هذا العدد بصورة متدرجة من 15 بالمائة في فترة التجديد الثامن للموارد إلى 11 بالمائة في فترة التجديد العاشر. وتقتصر إدارة الصندوق إدخال بيان سياساتي واضح ينص على توفير 10 بالمائة من الموارد الأساسية للبلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا لمساعدتها على استقطاب مواردها لأغراض التحول الريفي. ومع مرور الوقت، ومع إيفاء إدارة الصندوق بطموحها بمضاعفة برنامج العمل من خلال المزيد من الرفع المالي، بما في ذلك الاقتراض من الأسواق، سوف تقلص هذه النسبة. وبعدئذ سيتم تمويل الاحتياجات اللاحقة من خلال الاقتراض (انظر الفقرة 12). ويستجيب ذلك، وبسبب التغييرات في توزيع الفقر الريفي، لوجود عدد كبير من السكان الريفيين الفقراء الذين ما زالوا يعيشون في هذه البلدان. ويشار إلى هذه الظاهرة الجديدة بـ "المليار نسمة الجدد"، أي العدد الكبير من السكان الريفيين الذين يعيشون في بلدان أقلعت اقتصادياً ولكنها ما زالت تتطلب نمطاً جديداً من الانخراط من الجهات المانحة.²⁸

38- وستتم موازنة النهج لمقاربة البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا بموجب التجديد الحادي عشر للموارد للظروف المخصصة بكل بلد على حدة. فبالنسبة للبلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا التي ما زالت تتسم بوجود جيوب كبيرة من الفقر، أو تلك التي تمر بفخ الدخل المتوسط، سوف يسعى الصندوق لتدخلات

²⁷ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

²⁸ Andy Summer, *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?* (London: Institute of Development Studies): www.ids.ac.uk/files/dmfile/GlobalPovertyDataPaper1.pdf.

تستهدف بصورة دقيقة السكان الريفيين الفقراء في أشد مناطق هذه البلدان فقراً. وقد تشهد بعض البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا نمواً كبيراً إلا أنه غير متوازن. وبالنسبة إليها، فهي لا تتطلب الأموال من الصندوق للإيفاء باحتياجات السكان الريفيين الفقراء لديها، إلا أن الحد من الفقر الريفي يتطلب أكثر من مجرد الأموال. فالعديد من هذه الحكومات تفكر وببساطة للمعرفة بكيفية تحقيق أهدافها السياسية على أكمل وجه في القطاع الريفي. وهي بالتالي تتطلع للصندوق لتشاطر النهج والخبرات الابتكارية مع البلدان الأخرى، مما يمكن الاستقاء منه في تطوير السياسات والاستراتيجيات الوطنية الخاصة بها. ويتمثل التحدي عندئذ بالتحرك بما يتجاوز التفكير بدعم الصندوق على أنه مجرد تمويل أو مجرد دعم تقوده المشروعات.²⁹

39- وبغض النظر عن مستويات الاستثمار المالي في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا، فإن احتياجات المجتمعات الريفية لديها معقدة وتتجاوز التمويل. فعلى سبيل المثال، سوف يستمر الصندوق في تمكين أصحاب الحيازات الصغيرة الفقراء من المطالبة بأن تحترم بلدانهم حقوقهم وتحميهم وتحققهم، وبخاصة حقهم في الغذاء.³⁰ وهذا المظهر يمثل مفهوماً ضمناً في نهج الصندوق الذي يتمحور حول البشر في جميع البلدان من خلال الترويج لمبادئ الإشراف والمساواة والمشاركة والمساءلة. وفي حقيقة الأمر، تسعى معظم مشروعات الصندوق لتعزيز قدرة المجموعات الأشد فقراً وتهميشاً لبناء سبل عيش مستدامة، وبالتالي تيسير حقها في الغذاء. ومع توسع الصندوق في حضوره القطري، سيتشكل نهجه الذي يستند إلى حقوق الإنسان محور انخراطه السياسي، بالشراكة مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وعلى وجه الخصوص الوكالتين الأخريتين اللتين تتخذان من روما مقراً لهما، حتى في البلدان التي يكون التمويل لأغراض المشروعات فيها محدوداً.

40- ومع استمرار الصندوق في مساعدة البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا على التطرق للتحديات التي تواجهها في الحد من الفقر الريفي بموجب التجديد الحادي عشر للموارد، سيلتزم الصندوق وبحزم بضمان أن يفيد عمله في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا، البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا. وستضمن استراتيجية مالية منقحة أن تستخدم الموارد التي يقرضها الصندوق بشروط عادية لاستقطاب موارد أكبر لإقراضها بشروط تيسيرية للغاية. ومن وجهة النظر التشغيلية، فإن للتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي دوراً هاماً في تدفقات المعرفة الأكثر ديناميكية من البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا إلى البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا والبلدان منخفضة الدخل. وسيسمح المزيد من اللامركزية الفعالة للصندوق بمساعدة البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا على أن تغدو جهات مانحة ناشئة وأن تيسر من انخراطها الأوسع في الحوار الإنمائي الدولي.

²⁹ يمكن للصندوق أن يوفر هذا النوع من المشورة من خلال برنامج المساعدة التقنية المستردة التكاليف.
³⁰ كما شرح ذلك في التعليق العام رقم 12 بشأن المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "يفرض الحق في الغذاء المناسب ثلاثة أنواع أو مستويات من الالتزامات على عاتق الدول الأطراف وهي: الالتزام بالاحترام، والحماية والإعمال. والالتزام بالإعمال بدوره يشمل الالتزام بالتسهيل والالتزام بالتوفير. والالتزام باحترام السبيل المتوفر للحصول على الغذاء المناسب يستلزم من الدول الأطراف ألا تتخذ أي تدابير تسفر عن الحؤول دونه. والالتزام بالحماية يستلزم أن تتخذ الدولة تدابير لضمان عدم قيام أفراد أو شركات بحرمان الأفراد من الحصول على الغذاء المناسب. والالتزام بالوفاء (تسهيل) يعني أنه يجب أن تشارك الدولة بصورة نشطة في الأنشطة المقصود منها أن تعزز وصول الناس إلى موارد ووسائل ضمان مقومات عيشهم، بما في ذلك الأمن الغذائي. وأخيراً، وكما عجز فرد أو جماعة، لأسباب خارجة عن نطاق إرادة هذا وذاك، عن التمتع بالحق في الغذاء المناسب بالوسائل المتاحة للفرد أو الجماعة، يقع على عاتق الدول الالتزام بأن تقي (توفر) بذلك الحق مباشرة. ويسري هذا الالتزام أيضاً على الأشخاص ضحايا الكوارث الطبيعية أو غيرها من الكوارث".

41- **أشد الأوضاع هشاشة.** وهي تخترق جميع مستويات الدخل، إذ يتوقع تخصيص ما بين 25-30 بالمائة من الموارد الأساسية لفترة التجديد الحادي عشر لأشد الأوضاع هشاشة. وتسلب استراتيجيات الصندوق الجديدة لأشد الأوضاع هشاشة الضوء على الحاجة لزيادة في تخصيص الموارد للبلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة. وفي الوقت نفسه، تعترف إدارة الصندوق بأهمية التقدير المنظم للقدرة الاستيعابية لهذه البلدان. وتقتصر براهين واسعة الانتشار أن توفير الموارد للبلدان التي تعاني من أوضاع هشة يتبع منحى على شكل حرف U باللغة الإنكليزية، حيث تبدأ الفعالية الهامشية للمعونة بالتراجع عندما تصل إلى السقف (وهو سقف القدرة الاستيعابية).³¹ وأما الممارسة الحالية المتمثلة في وضع سقف لمخصصات البلدان بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء عندما تكون هناك حاجة إليها، فهي أمر لا يمكن الاستغناء عنه في هذا الصدد. وتقتصر إدارة الصندوق الاستمرار في تعزيز الجمع بين الأنشطة الإقراضية وغير الإقراضية في البلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة، مع اتباع الحذر للمساعدة التقنية بالاستثمارات المستهدفة.

42- وسيتم استخدام الموارد الإضافية من الناحية المبدئية للتطرق للأسباب الجذرية للهشاشة مما له صلة بمهمة الصندوق، من تعزيز حوكمة الموارد الطبيعية إلى تقوية المنظمات الشمولية المجتمعية والإيصال الفعال لخدمات الحكومات المحلية. ومما تجدر الإشارة إليه في السياق الحالي، التزام إدارة الصندوق بضمان تسلسل ملائم للمعونة الإنسانية على الأجل القصير والدعم الإنمائي طويل الأجل في الزراعة. وأما الفعالية الهامشية للمعونة، فهي الأعلى في الفترات التي تتبع النزاعات والكوارث الكبيرة، وهي فترات تشكل منافذ للفرص لاستقطاب موارد المعونة لاقتناص مكاسب السلام والتطرق للهشاشة.³² وتعتبر مذكرة التفاهم التي أبرمت مؤخراً بين الصندوق وبرنامج الأغذية العالمي في السودان مثالا على هذا النهج. وأخيراً تقترح إدارة الصندوق تعبئة التمويل التكميلي لمساعدة أشد الأوضاع هشاشة على تعزيز مؤسساتها في الفضاءات الريفية، وبالتالي زيادة قدرتها على استيعاب موارد الصندوق بصورة أكثر فعالية.

43- **الدول النامية الجزرية الصغيرة.** تعترف إدارة الصندوق بالتحديات المخصوصة التي تواجهها الدول النامية الجزرية الصغيرة في ضمان الأمن الغذائي وفرص العمالة للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والصيادين، بين التعرض الحاد لتغير المناخ والتعرض المستمر للكوارث والمخاطر ذات الصلة بالطقس، مما يفاقمه بصورة إضافية بعدها الجغرافي وتشتتها. وستزيد إضافة مؤشر الضعف الخاص بالصندوق إلى معادلة نظام

Jonanathan Beynon, *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity: A Summary*. Paper Presented at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]); Mark McGillivray, *Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives in Aid Allocations*, DAC Journal 4(3) 23-36; Michael A. Clemens, Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani and Samuel Bazzi, *Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth*, (Washington DC: Centre for Global Development, 2011); Tony Addison, George Mavrotas and Mark McGillivray, *Development Assistance and Development Finance: Evidence and Global Policy Agendas*, Journal of International Development 17, 819-836; M. McGillivray and S. Feeny, *Aid and Growth in Fragile States*. (Helsinki: World Institute for Development Economics Research, United Nations University Research Paper No. 2008/3, 2006).

³² وفقاً لوثيقة البنك الدولي المعنونة: "تخصيص موارد المعونة والحد من الفقر": كانت أكبر الانحرافات الإيجابية من حيث فعالية المعونة في الدول الخارجة من النزاعات. وبالمثل وفي وثيقة " in The Role of Foreign Aid in Post-Conflict Countries (University of Massachusetts Amherst, 2015) وجد Léonce Ndikumana أن دور الدولة القادرة حاسم في فعالية المعونة في الأوضاع الهشة وبأن المعونة التي تتسم بالحساسية للظروف فعالة بشكل ملحوظ. أما استعراض منتصف الفترة للتجديد السابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية في العام 2015، المعنون "تعزيز الدعم للدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات (2015) فوجد أن الفعالية قد ازدادت مع زيادة تعزيز الدعم. وتبع التركيز على تعزيز الدعم للدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات الوارد في التجديد السابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية بتعزيزات إضافية في التجديد الثامن عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية.

تخصيص الموارد على أساس الأداء من الحد الأدنى من المخصصات، مما يعتبر من الخطوات الضرورية لضمان أن تساعد مخصصات التجديد الحادي عشر للموارد الدول الجزرية الصغيرة النامية على التطرق لهذه التحديات بفعالية أكبر.

44- **شروط الإقراض.** بما يتفق مع سياسات ومعايير التمويل الذي يوفره الصندوق، يتوجب توفير ثلثي تمويل الصندوق تقريباً بشروط تيسيرية للغاية. وتتقرر أهلية بلد ما للاقتراض بشروط تيسيرية للغاية (بما في ذلك إطار القدرة على تحمل الديون) أو بشروط مختلطة أو عادية إلى حد كبير على أساس دخل الفرد الواحد، ومع الأخذ بعين الاعتبار أيضاً معايير أخرى مثل القدرة على تحمل الديون أو بعض الترتيبات الخاصة بالدول الجزرية الصغيرة النامية. ولهذا السبب، لا تتطابق مجموعات الدخل تماماً مع شروط الإقراض. (الجدول 1)

الجدول 1

توزيع البلدان حسب مجموعة الدخل بشروط التمويل في فترة التجديد العاشر (إجمالي الموارد)				
فئة الدخل	بشروط تيسيرية للغاية	مختلطة	عادية	المجموع
منخفضة الدخل	29	-	-	29
متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا	15	10	7	32
متوسطة الدخل من الشريحة العليا، وبلدان مرتفعة الدخل	1	1	17	19
المجموع	45	11	24	80

45- وفي السنوات القليلة الماضية، لم تكن التغييرات في مستويات الدخل للفرد الواحد عبر جميع الدول الأعضاء المقترضة من الصندوق بالأمر غير الشائع، سواء بالاتجاه التصاعدي أو التنازلي مما أثر على شروط الإقراض. وفي حقيقة الأمر فإن 30 من البلدان منخفضة الدخل المقترضة من الصندوق غدت بلداناً متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا في العقد الماضي وحده. وتتم مراجعة شروط الإقراض على أساس سنوي بدون أي خطوات تترافق مع التغيير، مما يخلق حالة من عدم اليقين بين صفوف المقترضين. وتقتصر إدارة الصندوق إعداد إطار واضح للانتقال، يعرض على مجلس المحافظين للموافقة عليه عام 2018. وسوف يتخلص هذا الإطار المقترح من التعديلات السنوية ليصل إلى شروط ثابتة للإقراض لكل دورة، وليدخل فترات للدخول والخروج على أساس معايير موضوعية التي تأخذ بعين الاعتبار حاجة البلد لأموال تيسيرية.

الانتقائية الجزئية

46- **الاستهداف.** لا بد من أن يترافق القرار على المستوى الكلي لتخصيص الموارد للبلدان وحجم وسعر هذه الموارد، بآلية قطرية لاستهداف السكان الريفيين الفقراء والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. وتتألف المجموعة المستهدفة للصندوق (كما حددتها سياسة الاستهداف في الصندوق) من مدقعي الفقر الذين يمتلكون إمكانية الاستفادة من الوصول المحسن للأصول والفرص لأغراض الإنتاج الزراعي وأنشطة توليد الدخل الريفية. ومثل هذا الاستهداف يولي اهتماماً مخصصاً لأصحاب الحيازات الصغيرة، والمعدمين، والشعوب الأصلية، والأقليات الإثنية وغيرها من المجتمعات المحرومة.³³

³³ انظر "الوصول إلى فقراء الريف: سياسة الاستهداف في الصندوق" (EB 2006/88/R.2/Rev.1).

- 47- ومن بين أشد السكان فقرا، سوف يستمر التجديد الحادي عشر للموارد بإيلاء تركيز قوي على النساء. إذ تنص الدراسات التي أشير إليها في وثيقة التطلع قدما وعلى الدوام بأن النساء يتمتعن بوصول أقل بصورة كبيرة للمدخلات الزراعية، مما يخلق فجوة إنتاجية بين الجنسين لها تبعات على الإنتاجية الكلية، علاوة على المساواة بين الجنسين.³⁴ ويؤكد استعراض منتصف المدة لسياسة الصندوق بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة أداء الصندوق في الاستهداف الذي يتسم بالتمايز بين الجنسين.³⁵
- 48- وبالذهاب خطوة أبعد، ستعيد الإدارة النظر في مبادئها التوجيهية التشغيلية بشأن الاستهداف لإدراج تركيز أشد على الشباب، وعلى وجه الخصوص لخلق فرص العمالة لهم في الزراعة. وتظهر وثيقة التطلع قدما بأنه عبر جميع البلدان النامية، فإن اليافعين ينحون أكثر باثنين إلى ثلاث مرات من البالغين لأن يعانون من البطالة.³⁶ وبالتالي، تحتاج البرامج والمشروعات لإيلاء اهتمام مخصوص لاحتياجات الشباب وإمكانياتهم في المساهمة في تنمية بلدانهم. وتجاهل هذا الأمر لن يؤدي فقط إلى خسارة مورد من موارد إمكانيات نمو الاقتصاد، ولكنه أيضا يشكل خطرا في أنه وفي بعض الظروف، يمكن للبطالة أن تغذي الأمراض الاجتماعية بما في ذلك المساهمة في الهشاشة ضمن البلد.³⁷ وبالتالي، فإن الترويج لفرص العمالة للشباب تشكل حجر الزاوية للتنمية المستدامة ولخلق مجتمع ينبض بالحياة.
- 49- **التركيز القطاعي.** ولضمان الاستخدام الفعال لموارده الشحيحة، يتوجب على الصندوق الإبقاء على تركيزه القطاعي الحذر بهدف الحث على تحول ريفي أكبر.³⁸ وبالتالي، فإن الإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2016-2025 يضع هدفا إنمائيا شاملا للمنظمة، وهو الاستثمار في السكان الريفيين الفقراء لتمكينهم من التغلب على الفقر وتحقيق الأمن الغذائي، من خلال سبل عيش تتسم بالاستدامة والصمود. ويتم السعي لتحقيق ذلك أساسا من خلال المشروعات التي تركز على الزراعة، وتنمية الأعمال الريفية، والبنى التحتية الريفية، والخدمات المالية الريفية. وكما يظهر في الشكل 2، شكلت هذه المواضيع الأربعة 70 بالمائة من نفقات الصندوق بين عامي 2010 و2015. ومن خلال هذه المجالات سيبسر الصندوق نمو المؤسسات الريفية الأقوى.

الشكل 2:

تمويل الصندوق حسب النشاط للفترة 2010-2015



50- وبالإضافة إلى ذلك، هنالك مواضيع شاملة تتطبق بأسلوب مستمر على معظم البرامج القطرية، بغض النظر عن أولوياتها المواضيعية. وهي مواضيع المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، والزراعة المراعية لقضايا التغذية، والصمود في وجه تغير المناخ. وتعتقد إدارة الصندوق بأن أفضل الوسائل لتحقيق النتائج في هذه المجالات الثلاثة هي من خلال التأثير على "السلوك" في الحافظة بأسرها عبر تطبيق عدسات مخصصة للتمايز بين الجنسين والتغذية وتغير المناخ عوضاً عن السعي لإيجاد نهج مستقلة بذاتها. وهنالك ورقة مخصصة لتعميم هذه القضايا ستعرض للمناقشة على الدورة الثالثة من دورة هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر للموارد في أكتوبر/تشرين الأول 2017.

رابعاً - استخدام الموارد

ألف - تنفيذ العمل الإنمائي بشكل مختلف

51- نظر القسمان السابقان في التعديلات التي يمكن إجراؤها لتعبئة الموارد وتخصيصها من مستوى رفيع، ولم تُناقش تفاصيل كيفية إنفاق موارد الصندوق أو استخدامها. ويتناول هذا القسم الجهود الجارية لتقريب الصندوق من الفكر الحالي بشأن الفعالية الإنمائية، بما في ذلك النماذج الجديدة الرامية إلى تأكيد أهمية مواجهة المشاكل المحددة محلياً بطريقة تنطوي على سرعة الحركة، واعتماد نهج تجريبي عن طريق جمع المعلومات عن الأداء وتكييف المشروعات وفقاً لذلك في المستقبل.³⁹ ومن خلال الإصلاحات التي أدخلت خلال فترة التجديد العاشر لموارد الصندوق، يطبق الصندوق بالفعل العديد من سمات هذا النهج. ويتعين إدخال تعديلات أخرى لتبنيها بصورة مطلقة.

52- **التركيز والمرونة.** يبدأ التصميم المرن والتنفيذ بتحديد مشكلة ما وتشخيص أسبابها بشكل سليم، وتوضيح النتائج المتوقعة من التدخل المقترح لمعالجة المشكلة. غير أن إطار الفعالية الإنمائية للصندوق⁴⁰ سلط الضوء على أنه، وفي حين أن مشروعات الصندوق عموماً تتضمن العديد من العناصر لتحقيق الفعالية الإنمائية، فكثيراً ما تعاني المشروعات نفسها من نقص في التركيز نتيجة لأهداف المشروع الغامضة أو لنظرية عامة للغاية للتغيير/منطق المشروع. وفي الماضي، برزت هذه القيود باستمرار في توصيات مكتب التقييم المستقل المرفوعة إلى الإدارة.⁴¹ وتعتبر أهمية قابلية التقييم القوية بالنسبة للتقييم اللاحق بديهية، ولكن غالباً ما لا تحظى منافعتها بتقدير كامل عند تصميم المشروعات. وقد خلصت المؤسسات المالية الدولية الأخرى إلى أن الجهود الرامية إلى التحلي بالوضوح والدقة توفر فوائد كبيرة بمجرد ضمان أن تفهم جميع الأطراف المعنية الأساس المنطقي للمشروع وأن توافق عليه.⁴²

³⁹ انظر: Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock, *Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)* – Working Paper 299. (Washington DC: Center for Global Development, 2012); Katherine A. Bain, David Booth and Leni Wild, *Doing Development Differently at the World Bank: Updating the Plumbing to Fit The Architecture* (London: Overseas Development Institute, 2016); David Booth, Daniel Harris and Leni Wild, *From Political Economy Analysis to Doing Development Differently: A Learning Experience* (London: Overseas Development Institute, 2016).

⁴⁰ إطار الفعالية الإنمائية للصندوق (EB 2016/119/R.12).

⁴¹ تقرير رئيس الصندوق عن وضع تنفيذ توصيات التقييم وتدبير الإدارة (EC2015/88/W.P.6).

⁴² المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، قابلية التقييم: هل هي ذات أهمية للمصرف؟ (لندن: المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، 2012).

53- ولتعزيز الجودة عند الدخول في عمليات التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، ستتم إعادة النظر في عملية استعراض العمليات والموافقة عليها. وسيتم الحفاظ على مبادئ تعزيز الجودة وضمان الجودة عن بُعد، ووضع عملية أكثر سرعة تتسم بالمرونة اللازمة لتسريع التصاميم المستندة إلى الأدلة والمشروعات منخفضة المخاطر. وسيتمتع على هذه العملية المبسطة أن توازن بين الحاجة إلى مزيد من الوضوح عند التصميم، وإتاحة المرونة اللازمة لتعديل التصميم خلال تنفيذ المشروع. وسيتم إدماج القوائم المرجعية للفعالية الإنمائية، التي وافق عليها المجلس من خلال إطار الفعالية الإنمائية، في العملية لضمان قابلية المشروع للتقييم.⁴³

54- **سرعة الحركة.** ثمة عنصر هام آخر في هذا النهج يتمثل في السعي إلى سرعة الحركة في التنفيذ، للاستجابة للاحتياجات المتزايدة التطور للبلدان النامية. وتبين الأدلة أن فترات التنفيذ الطويلة للمشروع تقلص أثره نظراً لأنها تميل إلى التأثير سلباً على جودة الموظفين، ورفع تكاليف الوحدة، وتقويض الإحساس بالملكية.⁴⁴ ولمواجهة ذلك في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، يتعين وضع تدابير ملموسة لتعجيل ونيرة التنفيذ الحالية، إذ تستغرق العمليات 18 شهراً في المتوسط من وقت إعداد المذكرة المفاهيمية حتى التوقيع على القرض، ويستغرق استكمالها أكثر من ثماني سنوات. ويتناقض هذا الإطار الزمني بشكل خاص مع زيادة التركيز على القطاع الخاص والدول الأعضاء المقترضة الأكثر تطوراً التي أصبح أمامها خيارات تمويل أخرى أكثر من ذي قبل.

55- وهناك أسباب مبررة وغير مبررة لفترات التنفيذ المطولة. ومن بين الأسباب المبررة هي أن الصندوق يستثمر في حل المشاكل التي يحددها وينفذها ويُقيّمها المزارعون الفقراء أنفسهم.⁴⁵ وتعتبر هذه المشاركة ضرورية للاستدامة: فهي تيسر عمليات التخطيط التي تستجيب للاحتياجات المحلية الحقيقية؛ وتعزز مساءلة مقدمي الخدمات؛ وتكون الأساس اللازم لبناء منظمات المزارعين القادرة على الوصول إلى الأسواق. ومن بين الأسباب غير المبررة هي أن الصندوق وضع مع مرور الوقت - ربما بدرجة أقل من المؤسسات المالية الدولية الأخرى - مجموعة من المتطلبات التي يجب أن تستوفيها العمليات. وفي حين أن كل مطلب من هذه المتطلبات قد وضع لسبب وجيه، فقد واجهت العمليات صعوبات في استيعاب هذه المجموعة من المتطلبات، لا سيما في سياق قيود الميزانية. والأهم من ذلك هو أن قدرة التنفيذ في معظم الدول الأعضاء المقترضة لا تزال منخفضة، ولا سيما في الأوضاع الأكثر هشاشة.

56- وتكتسي سرعة الحركة أهمية أيضاً على المستوى الكلي لتعظيم مساهمات التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وبالنظر إلى مدد التجهيز والتنفيذ الحالية، من المرجح أن تكتمل البرامج والمشروعات التي سيوافق عليها في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق بحلول عام 2030، وبالتالي سيحدد تصميم وتنفيذ هذه المشروعات مساهمة الصندوق في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويبين الشكل 3 أنه إذا واصل الصندوق أعماله كالمعتاد، لن يُنجز أي مشروع يوافق عليه في

⁴³ للاطلاع على تقييم عن فعالية القوائم المرجعية، يرجى قراءة: Leonardo R. Corral and Nancy McCarthy, *Organizational Efficiency or Bureaucratic Quagmire: Do Quality at Entry Assessments Improve Project Performance?* (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2017).

⁴⁴ Gaston Gohou and Issouf Soumaré, *The Impact of Project Cost*

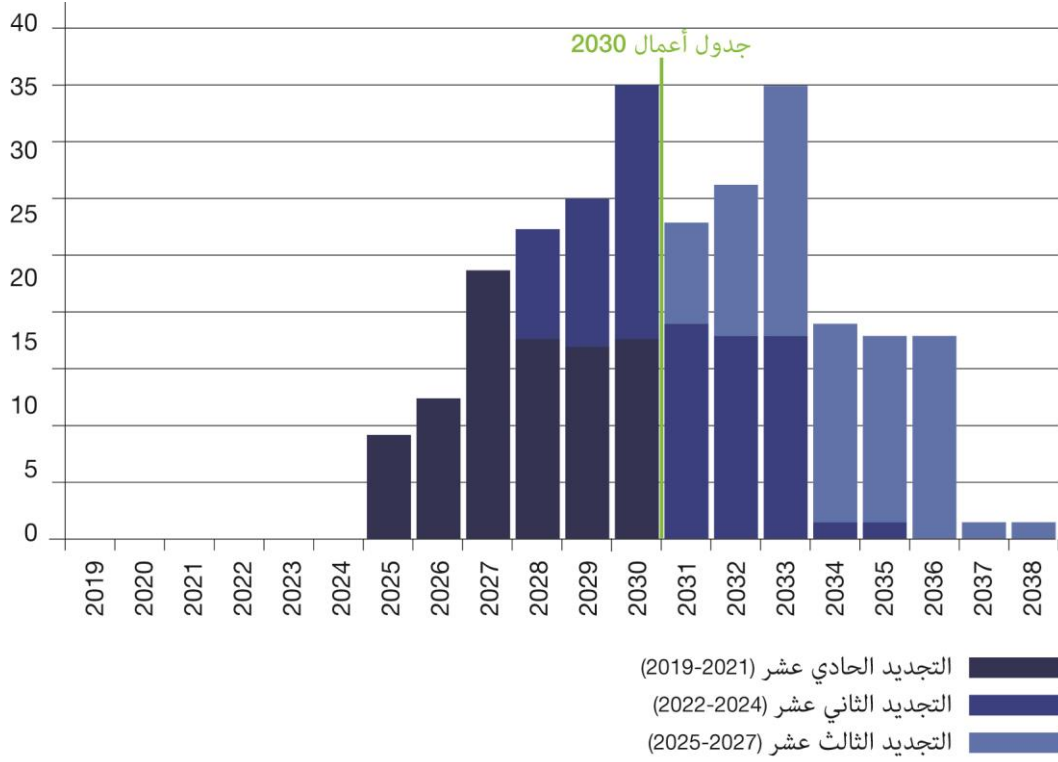
⁴⁵ الصندوق ومجلس التعاون لدول الخليج العربية، *العمل مع لمكافحة الفقر الريفي* (روما: الصندوق، 2007):

<https://www.ifad.org/documents/10180/47aa3176-7dcc-45fa-84ee-3f93f2e6b7e1>

التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق قبل عام 2030، ولن تحقق ذلك إلا 45 في المائة من مشروعات التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق.

الشكل 3:

عدد المشروعات حسب سنة الإنجاز المتوقعة ودورة الموافقة على تجديد الموارد



57- وستزيد العديد من التدابير التي بدأت في فترة التجديد العاشر لموارد الصندوق خلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد لتعجيل تنفيذ العمليات وتعزيز مساهمتها في النتائج الإنمائية. ومن الضروري زيادة اللامركزية لتوفير مساعدة تقنية جيدة النوعية لبناء القدرات المحلية. ومن شأن إقامة شراكات ميدانية أقوى مع الوكالات التقنية الأخرى، وأبرزها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، أن تساعد أيضا على نشر مهارات تقنية عالية الجودة لدعم التنفيذ. وتقوم إدارة الصندوق بوضع خطة عمل شاملة لتعجيل الصروفات (انظر الملحق الثالث). وفي حين أن الصرف المنتظم وفي الوقت المناسب ليس ضمانا على التنفيذ الفعال أو تحقيق النتائج الإنمائية، فإنه من الصعب جدا تحقيق نتائج المشروع بدون الصرف في الوقت المناسب. ومن بين أبرز إجراءات الخطة تعزيز القدرة على التوريد، وإعادة النظر في الإجراءات القائمة، وتحديث ملامح صرف أموال المشروعات لتيسير المقارنة بالمعايير.

58- وتسعى مجموعة ثانية من التدابير إلى زيادة الحوافز لدى الأفرقة القطرية إما لتغيير المشروعات منخفضة الأداء، أو إنهاء المشروعات المتعثرة بشكل مزمّن أو توسيع نطاق المشروعات الناجحة من خلال إجراءات أكثر مرونة.⁴⁶ وتبين الأدلة أنه عندما لا تُشجع أو تُكافئ روح المبادرة، فإن المهنيين الإنمائيين يفضلون

⁴⁶ يشتمل ذلك على اعتماد سياسة إعادة هيكلة المشروعات والإجراءات المقابلة لها لضمان إمكانية تعديل تصميم المشروع خلال التنفيذ بعد توافر المزيد من المعلومات؛ وتوضيح إجراءات إلغاء المشروعات القائمة لتيسير الإلغاء الكلي أو الجزئي للمشروعات وإعادة استخدام التمويل الذي ألغى لنفس البلد، كإضافة للمخصصات القائمة في إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، حسب الاقتضاء؛ وتبسيط إجراءات التمويل الإضافي.

مسار العمل الذي يعزز الممارسات القائمة نتيجة تحيز التكلفة الغارقة الذي يجعلهم يخلصون إلى أن ترك المشروعات على حالها أقل تكلفة من إعادة هيكلتها.⁴⁷

59- وتتحرى إدارة الصندوق أيضا إنشاء مرفق سلف لإعداد المشروعات لتعجيل استعداد المقترض للتنفيذ. وخلافا للمحاولات السابقة في الصندوق، سيجري إنشاء مرفق سلف إعداد المشروعات كصندوق متجدد لتمويل المدفوعات المسبقة. وسيتعين على المتلقين إما إعادة تمويل السلف من عائدات المنحة/القرض المرتبط بها أو من عائدات منحة/قرض قائم، أو في حالة عدم تحقق أي منحة/قرض، سداد السلفة من مواردهم الخاصة. وسيظل إعداد المشروعات وتصميمها بصفة عامة، والاستعداد لتنفيذها بصفة خاصة، من مسؤوليات الحكومة. ومن الاختبارات المبكرة الرئيسية للملكية الدور القيادي للمقترض في إعداد المشروع، بما في ذلك تعيين موظفي فريق إعداد المشروع واتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب لحل المسائل المتعلقة بسياسة المشروع وتصميمه، حتى قبل الموافقة على المشروع.⁴⁸ ولتشجيع مثل هذا الدور، لا بد من تقديم المزيد من الدعم إلى الدول الأعضاء لإعداد المشروع واستهلاله، ولا سيما في حالة البلدان منخفضة الدخل والأوضاع الأكثر هشاشة.

60- **منتجات أكثر مواءمة للسياق.** وإذ يواصل الصندوق مواءمة نهجه التشغيلية للظروف القطرية وفقا لاحتياجاتها المتطورة وشروط الإقراض في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، فإنه سيجرب أيضا منتجات أكثر تنوعا. وكشفت عملية مقارنة بالمعايير المرجعية أنجزت في الفترة الأخيرة أن المؤسسات المالية الدولية الأخرى توفر خيارا أوسع نطاقا من المنتجات، مما يوفر المزيد من المرونة للمقترضين. وخلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، ستنتظر إدارة الصندوق في تجريب المنتجات الجديدة التالية:

- **الإقراض المستند إلى النتائج:** يرتبط الصرف في هذا المنتج ارتباطا مباشرا بتحقيق النتائج المحددة مسبقا. ويتسق هذا النهج مع زيادة حجم العمليات ومع الجهود المبذولة لتعزيز التركيز على النتائج بدلا من التركيز على النهج التقليدي للصرف المرتبط بالنفقات؛
- **منتجات إدارة المخاطر:** تساعد حلول إدارة المخاطر على تخفيف التأثيرات المالية للتغيرات البيئية. وتسمح هذه المنتجات للمقترضين بتحويل خصائص المخاطر المالية المرتبطة بالقرض دون إعادة التفاوض بشأن شروطه الأصلية أو تعديلها. وتتيح هذه الآلية للمقترضين التحوط إزاء تعرضهم لمخاطر السوق، بما في ذلك مخاطر أسعار الفائدة وصرف العملات وأسعار السلع.

61- **أوجه التآزر بين الإقراض وغير الإقراض.** تكمل الأنشطة غير الإقراضية التنفيذ الناجح للمشروعات وتساعد الصندوق على اعتماد نهج أكثر مرونة في التنفيذ - نهج يسعى إلى إجراء تغييرات استنادا إلى الأدلة. ويضع الإطار الاستراتيجي للصندوق الأنشطة غير الإقراضية مثل إدارة المعرفة، والانخراط السياسي على المستوى القطري، والتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي في صميم عمل الصندوق كوسيلة لتعظيم الأثر. وتؤدي جهود المشاركة العالمية دورا أساسيا أيضا في هذا الصدد للتأثير على النقاشات العامة والسياسات وتخصيص الموارد على المستوى العالمي دعما لبيئة أكثر تمكينا للاستثمارات في التحول الريفي الشمولي. وتعتبر وظائف الاتصال بالغة الأهمية في إبراز صورة عمل الصندوق، بما في ذلك مساهمته في

⁴⁷ البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم لعام 2015: العقل والمجتمع والسلوك (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2015).
⁴⁸ Richard A. Calkins, *Project Quality at Entry: Ten Key Elements* (Washington DC: World Bank, 1996).

تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتحسين جاذبيته. وستطور الإدارة أساليب لتتبع أفضل للوقت والموارد المنفقة على هذه الأنشطة، علاوة على أطر للتقدير الذاتي لقياس أفضل لمساهماتها في النتائج الإنمائية. وفي نهاية المطاف، ستؤدي هذه الأنشطة إلى تعظيم أثر عمليات الصندوق وزيادة استدامة نتائجها.

62- وخلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، ستقوم الإدارة بتحديث استراتيجيتها لإدارة المعرفة لتعزيز قدرة الصندوق على توليد المعرفة وإدارتها واستخدامها وتقاسمها. وسيطلب ذلك نهجا أكثر تكاملا لإدارة المعرفة عبر المنظمة من أجل تعزيز أوجه التآزر بين إدارة المعرفة والرصد والتقييم والتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي والانخراط في البحوث والسياسات.

63- واستنادا إلى المزايا النسبية للصندوق، يجري نشر نهج مؤسسي جديد إزاء التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، أقره المجلس في عام 2016، وسيشكل أساسا لهذا العمل خلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق. ويركز هذا النهج على تعزيز أنشطة التعاون التقني وأنشطة تشجيع الاستثمار فيما بين البلدان النامية. وفيما يتعلق بتشجيع الاستثمار، يستكشف الصندوق الشراكات مع عدد من المؤسسات المالية في هذه البلدان من أجل زيادة الاستثمار الزراعي. وعلى سبيل المثال، أبرم الصندوق مذكرة تفاهم مع صندوق التنمية الصيني - الأفريقي لدعم فرص التمويل هذه في جميع أنحاء أفريقيا.

64- وسيظل الانخراط السياساتي على المستوى القطري أداة رئيسية في التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، كوسيلة لزيادة الأثر الإنمائي، نظرا لأن المشروعات وحدها لا يمكن أن تحقق التحول الريفي. ويعمل الانخراط السياساتي على المستوى القطري على التصدي لاختناقات السياسات ويسهم في إدارة المعرفة. وفي حين يُنظر إلى الانخراط السياساتي في كثير من الأحيان على أنه أداة غير إقراضية، فإنه يجري تعميم أهداف السياسات وأنشطتها بشكل متزايد في عمليات الإقراض، مما يتيح لجزء كبير من قروض الصندوق أن تعالج أوضاع السياسات بشكل مباشر أثناء تنفيذ المشروع. وخلص التقييم المؤسسي لتجربة اللامركزية في الصندوق إلى أن الصندوق يحتاج إلى أن يحقق زيادة كبيرة في أعماله المتعلقة بالانخراط السياساتي على المستوى القطري للاستفادة بشكل كامل من حضوره الميداني المتزايد. ويقوم مكتب التقييم المستقل بالانتهاء من التقييم المؤسسي لأداة الانخراط السياساتي على المستوى القطري، وسيستخدم التقييم لتعزيز العمل في هذا المجال خلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.

65- **زيادة القدرة الموجهة نحو الخارج.** يعني تنفيذ العمل الإنمائي بشكل مختلف إعادة توزيع الوظائف من مقر الصندوق إلى الميدان، وقضاء المزيد من الوقت في الأنشطة الموجهة نحو الخارج، والتركيز على فهم الأوضاع القطرية وبناء شراكات محلية مفيدة.

66- ومن الأمور الأساسية لنموذج العمل هذا هو أن الصندوق يتمتع ببصمة عالمية متزايدة. وكما هو موضح في الخطة المؤسسية للامركزية، تشير تقديرات إدارة الصندوق إلى أنه بحلول نهاية فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، سيتم تخطيط معظم منتجات وخدمات الصندوق الرئيسية وإعدادها وتقديمها على المستويين القطري وشبه الإقليمي.⁴⁹ وبالتالي، ستُنقل عملية صنع القرارات البرنامجية والمالية بشكل متزايد إلى المكاتب القطرية للصندوق. وسوف يغير ذلك الطريقة التي يتفاعل بها الصندوق مع أعضائه وشركائه وسيطلب إجراء تعديلات على أساليب العمل الداخلية، بما في ذلك في المقر. وبالفعل، تتطلب اللامركزية الفعالة مقرا قويا يحدد توجهات وسياسات وضمانات استراتيجية واضحة، ويقر في الوقت نفسه بأن تقديم

⁴⁹ خطة اللامركزية المؤسسية في الصندوق (EB 2016/119/R.11).

الخدمات إلى الأعضاء أكثر فعالية عندما يكون من يقدمها أقرب إليهم. وعند المضي قدما، نقتراح إدارة الصندوق ما يلي:

- **بناء كتلة حرجة من الموظفين الميدانيين** يكون الهدف الرئيسي منها هو تعزيز المساعدة التقنية المقدمة إلى الدول الأعضاء المقترضة وبناء شراكات أقوى لتيسير تنفيذ المشروعات. وسيطلب ذلك تعيين عدد محدود من الخبراء المحليين في المجالات التقنية الرئيسية مثل التوريد والإدارة المالية، والرصد والتقييم، وتغير المناخ، ونقل بعض الوظائف من المقر.
- **تنقيح سياسة التفويض بالصلاحيات لضمان سرعة التجهيز الإداري والتشغيلي**، استنادا إلى بعض المبادرات التجريبية الجارية. وبما يتماشى مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى، يمكن أن تنقل سياسة التفويض بالصلاحيات المنقحة بعض القرارات التشغيلية الأساسية إلى المكاتب القطرية، مثل تمديد المشروعات لفترة قصيرة وإعادة تخصيص المبالغ الصغيرة، رهنا بتطبيق الضمانات المناسبة؛
- **سن إجراءات دعم منقحة بشأن الإشراف والتنفيذ**، وهو ما يعني الابتعاد عن دعم الإشراف والتنفيذ الذي تقدمه البعثات والانتقال إلى الإشراف المستمر من جانب المكاتب القطرية. ويؤدي ذلك إلى تزامن دور الصندوق أثناء تنفيذ المشروعات مع النموذج الإنمائي الحالي، ويركز انتباهه على النتائج والمساءلة والشراكة وبناء القدرات. ومن شأن هذا التحول أن يشجع على استخدام ميزانيات الإشراف بكفاءة أكبر بالنظر إلى أن تكلفة البعثات البعيدة جدا عن المقر تزيد بعشرات المرات عن تكلفة الزيارات الميدانية والمتابعة التي تنطلق من المكاتب القطرية.

67- ويتطلب هذا النموذج الجديد ترتيبات لإدارة البرامج تعطي الأولوية للوقت والموارد اللازمة لتعزيز العلاقات مع الدول الأعضاء النامية، بما يتجاوز بُعد إدارة المشروع. غير أن مدراء البرامج القطرية يملكون في الوقت الحالي قدرا كبيرا من وقتهم في تنفيذ الشؤون الإدارية للمشروعات والعناية الواجبة، ولا تتاح لهم موارد كافية للمشاركة في أنشطة التمثيل والانخراط السياساتي، وحتى في دعم التنفيذ. وعندما كان يُنظر إلى أن القيمة المضافة للصندوق تقتصر على المشروعات التي ينفذها فقط، كان من المناسب مساءلة مدير برنامج قطري واحد عن إنجاز المشروعات. وقد احتفظ مدراء البرامج القطرية بالمسؤولية وحدهم عن تصميم المشروع والإشراف عليه، على الرغم من أن متطلبات المشروع أصبحت أكثر تعقيدا وزاد الطلب على وظائف التمثيل على المستوى القطري مثل الأنشطة غير الإقراضية وبناء الشراكات. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى مزيد من تقاسم المهام والتفويض الفعال بالصلاحيات في التصميم والتنفيذ والإشراف، دون تخفيف المسؤوليات الفردية.

68- ومن الضروري حل هذا الاختناق في الخط الأمامي للعمليات من أجل تحقيق الطموحات الجديدة للصندوق. وتجري إدارة الصندوق تقييما دقيقا للطرق الممكنة للتغلب على هذا القصور. وسوف تسترشد هذه المهمة بالتحليل الجاري حاليا لأعباء عمل مديري البرامج القطرية. ويتمثل أحد الحلول في إنشاء عدد كبير من المناصب الجديدة لمديري البرامج القطرية، وتحقيق وفورات مقابلة في وظائف أخرى. وهناك إمكانية ثانية أكبر حجما تتمثل في إعادة نشر الموظفين لبناء كادر من المدراء لمساعدة مدراء البرامج القطرية في إدارة مشروعات محددة. وتتمثل خطوة هامة نحو تحسين استخدام وقت مدراء البرامج القطرية في الانتقائية القطرية الأكثر صرامة المقترحة للتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق. ومن شأن تصميم مشروعات أقل - أو عدم تصميم أي مشروعات خلال بعض الدورات - أن يمنح مدراء البرامج القطرية المزيد من الوقت للتفاعل مع نظرائهم في المشروعات، بما في ذلك من خلال الانخراط السياساتي والأنشطة غير الإقراضية.

خامسا - تحويل الموارد إلى نتائج إنمائية

ألف - تبني ثقافة النتائج والابتكار

69- تتطلب الاستجابة لمطالب جدول أعمال 2030 أكثر من مجرد زيادة الموارد، وتخصيصها المستهدف واستخدامها المرن؛ فهي تدعو إلى تغيير في العقلية لتبني أهداف التنمية المستدامة بعزم، وإعادة تقييم الافتراضات القديمة بانتظام. وقد وافق المجلس التنفيذي في عام 2016 على إطار الفعالية الإنمائية لتيسير اتخاذ القرارات المستندة إلى الأدلة على مستوى المشروع وعلى المستويين القطري والمؤسسي، وللمساعدة على غرس ثقافة النتائج لا الموافقة في الصندوق وفيما بين دوله الأعضاء.⁵⁰ ويدخل إطار الفعالية الإنمائية حوافز جديدة، وعمليات أفضل، ونظما أدكى، وتعزيز المهارات في العمليات التي يدعمها الصندوق. ويجري تنفيذ معظم الإجراءات المقترحة، وستقدم إدارة الصندوق تحديثاً في الدورة الثالثة لهيئة المشاورات في أكتوبر/تشرين الأول 2017.

70- **التقييم.** تشكل التقييمات الذاتية والمستقلة للعمليات حجر الزاوية للثقافة المستندة إلى النتائج. فهي توفر الأسس للمساءلة والتعلم داخل المنظمة بطرق تعزز بعضها البعض. ويجري تعزيز نظامي التقييم ومواءمتهما خلال فترة التجديد الحادي عشر لمراد الصندوق. ويجري تعزيز كل خطوة من خطوات عملية التقييم الذاتي، جنباً إلى جنب مع المبادئ التوجيهية والنظم المقابلة لضمان الاستفادة من البيانات عالية الجودة الواردة في الوقت الحقيقي في تصميم المشروعات وتنفيذها.

71- وتشير الأدلة إلى أن تقييمات الأثر الأفضل تسهم في تحقيق نتائج إنمائية أفضل.⁵¹ وقد بدأ الصندوق في فترة التجديد التاسع للموارد جهوده لقياس أثر عملياته بشكل منظم وجرى تنقيحها في التجديد العاشر للموارد وسيتم دمجها في التجديد الحادي عشر للموارد وتعميمها في العمليات واستخدامها في المساءلة وتقييم القيمة المتحققة مقابل المال المنفق. كما ستعمل التقييمات على تعزيز نشر الصندوق للنتائج وإبراز صورة المنظمة. ومن خلال هذه المبادرة، لا يزال الصندوق هو المؤسسة المالية الدولية الوحيدة التي تجري تقييماً منتظماً للنتائج الإنمائية التي تُنسب إلى العمليات التي يمولها.

72- **القدرات والنظم.** كجزء من إطار الفعالية الإنمائية، بدأ الصندوق في تنفيذ العديد من الأنشطة المتعاضدة لتعزيز قدرته الذاتية وقدرات دوله الأعضاء على الإدارة من أجل تحقيق النتائج، التي تيسرها أحدث نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتشتمل المراحل الرئيسية على ما يلي:

- نشر نظام قياس النتائج التشغيلية على جميع العمليات. ويوفر نظام قياس النتائج التشغيلية واجهة واحدة لإدارة المشروعات من التصميم إلى الإشراف وحتى الإنجاز، ويتضمن إطار التفويض بالصلاحيات. وسوف يحقق نظام قياس النتائج التشغيلية كفاءات كبيرة عن طريق القضاء على الإجراءات الطويلة، وأتمتة تدفقات العمل وتبسيط الإبلاغ عن النتائج؛

⁵⁰ Wili A. Wapenhans, *Effective Implementation: Key to Development Impact (The Wapenhans Report)* (Washington, DC: World Bank, 1992).

⁵¹ Ariana Legovini, Vincenzo Di Maro and Caio Piza, *Impact Evaluation Helps Deliver Development Projects*, Policy Research working paper no. WPS 7157, Impact Evaluation Series (Washington, DC: World Bank, 2015): <http://documents.worldbank.org/curated/en/676351468320935363/Impact-evaluation-helps-deliver-development-projects>

74- **منصة إيصال الخدمات.** ستخضع منصة إيصال الخدمات في الصندوق إلى تحسين مستمر. ولكي يصبح الصندوق حاضنة للابتكار على جميع المستويات، سيتعين عليه أن يراجع أساليب عمله لتحديد السبل الكفيلة بتخفيض الخطوات الزائدة عن الحاجة والقضاء على الازدواجية والتكرار. وينبغي أن توفر هذه المنصة أيضا إطار الضمانات والرقابة اللازم لضمان استخدام الموارد بصورة غير قابلة للإلغاء للأغراض المقصودة. وتشتمل النقاط البارزة المحددة في إطار التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق على ما يلي:

- **هيكلية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.** ستوجه خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل كامل نحو تمكين الأعمال الأساسية للصندوق (انظر الفقرة 72) وسيتم تكيفها باستمرار مع اللامركزية. ويمثل التكامل حجر الزاوية في هيكلية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستقبلية في الصندوق، وسيكون مصحوبا بالقدرة على تجميع المعلومات من مصادر عديدة وإيصالها من خلال أجهزة متعددة، مما يوفر للموظفين والإدارة المعلومات ذات الصلة اللازمة لاتخاذ قرارات بشأن العمل بصرف النظر عن المكان والزمان. وفي ضوء قوة العمل المعولمة والأدوات والتطبيقات الموجهة نحو الخارج، سيتم التركيز بشكل أكبر على تحديد الحجم الصحيح للاستجابة للتهديدات والمخاطر السيبرانية لضمان بيئة آمنة تماما لتكنولوجيا المعلومات؛
- **الإدارة المالية.** سيواصل الصندوق بناء القدرات في مجال الإدارة المالية للبرامج والمشروعات وتقديم الدعم في الوقت المناسب لتصميم المشروعات وتنفيذها. وفي الوقت الذي ينتقل فيه الصندوق إلى ترتيبات التمويل المبتكر، فإنه سيبنى قدراته على تحليل المخاطر وإدارة هذه الموارد. وسوف يستمر تعزيز أطر الرقابة الداخلية على الإبلاغ المالي لضمان وجود نظام رقابة داخلية قوي وكفؤ يتواءم مع معايير الصناعة ومتطلبات المحاسبة والإبلاغ المتطورة؛
- **إدارة الموارد البشرية.** سينصب تركيز إدارة الموارد البشرية خلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق على اللامركزية ودعم المكاتب القطرية. وبما يتماشى مع خطة اللامركزية المؤسسية، سنعطى الأولوية لتنفيذ إعادة توازن هيكلية للموظفين بين المقر والمكاتب القطرية. وكما نوقش أعلاه، من المتوقع حدوث زيادة في وظائف البرامج القطرية والوظائف الإدارية في المكاتب القطرية القائمة، وستكون مصحوبة بتعيين ونشر المزيد من الموظفين في الميدان. وستحقق إعادة التوازن في التوظيف من خلال تحول مواز وفعالية التكاليف في المقر. وستستمر موازنة إطار التطوير الوظيفي بشكل أفضل لتلبية احتياجات موظفي المكاتب القطرية من حيث تخطيط وإدارة وتطوير مساهمهم الوظيفي، مع الحفاظ في نفس الوقت على مرونة الصندوق لمواجهة التحديات المستقبلية. وكجزء من عملية إدارة المسار الوظيفي، سيتم تعميم التنقل في عمليات الموارد البشرية دعما لقوة عمل مرنة. كما سيواصل الصندوق تحسين إدماج وحدات الموارد البشرية في برمجية PeopleSoft بهدف دعم لامركزية بعض وظائف وعمليات الموارد البشرية لتصبح في المكاتب القطرية. وستكتسي جهود إدارة الصندوق الرامية إلى زيادة عدد النساء في أعلى درجات الفئة المهنية أهمية بالغة؛
- **موازنة أساليب العمل والعمليات الإدارية للسياق.** من أجل ضمان القيمة المتحققة مقابل المال المنفق في عمليات الصندوق الداخلية، ستقوم الإدارة بوضع نظام مصمم خصيصا لتحديد التكاليف الكاملة لأساليب العمل الرئيسية عن طريق قياس الوقت الذي يخصصه الموظفون للأنشطة الأساسية. كما أن الجهود المبذولة في الفترة الأخيرة للانتقال من عمليات التخطيط والميزنة القائمة

على أساس المجموعات إلى استخدام ركائز النتائج الاستراتيجية مهدت الطريق لتحقيق ذلك. وفي إطار النهج المنفوح، سيتم توزيع عمليات التخطيط والميزنة عبر 39 مجموعة من مجموعات النواتج المؤسسية التي تقابل ركائز التخطيط الأربع المحددة في الإطار الاستراتيجي.

75- **القيمة المتحققة مقابل المال المنفق.** تسهم تعديلات نموذج العمل المعروضة أعلاه في تحسين القيمة المتحققة مقابل المال المنفق في التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، أي تعظيم أثر كل دولار يُستثمر لتحسين حياة السكان الريفيين الفقراء.⁵⁴ وتستجيب التغييرات المقترحة للعوامل الأربعة التي تحدد مفهوم القيمة المتحققة مقابل المال المنفق:

- **الاقتصاد:** تهدف التغييرات إلى زيادة سرعة حركة الصندوق، عن طريق تقليص أوقات التجهيز والتنفيذ على سبيل المثال. مما سيقبل ذلك التكاليف ويحافظ على جودة النواتج.
- **الكفاءة:** تهدف التغييرات إلى زيادة حجم عمليات الصندوق من خلال إطار أكثر صرامة للانتقائية القطرية مما يرفع متوسط المخصصات لكل فئة دخل ويزيد عدد المستفيدين بنسبة تصل إلى 20 في المائة. وسيؤدي ذلك إلى زيادة ناتج الصندوق (مع الاحتفاظ بالجودة) بتكلفة أقل من خلال إعادة تخصيص الموارد، مما يسهم في زيادة الكفاءة.
- **الفعالية:** ستؤدي التغييرات المقترحة مجتمعة إلى زيادة فعالية الصندوق. وعلى وجه التحديد، فإنها تعتمد أساليب تكتيكية لتعظيم الموارد المتاحة من خلال الشراكات، وبالتالي تعزيز تعبئة الموارد المحلية والتمويل المشترك وتمويل القطاع الخاص لتحقيق أثر أكبر؛ وهي تنطوي على تكييف المشروعات بشكل مستمر لضمان أن يكون التنفيذ موجهاً بالنتائج وليس بمخططات جامدة؛ وهي تقترح جمع البيانات والأدلة بشكل منتظم عما ينجح أو يفشل لضمان جودة أفضل عند الدخول وأثناء التنفيذ.
- **المساواة:** تؤكد التغييرات المقترحة من جديد تركيز الصندوق على أفقر السكان في أفقر البلدان: يعطي نموذج العمل الأولوية للموارد الأساسية للبلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا وتعزز سياسة الاستهداف التشغيلي.

وفيما يتعلق بالصندوق، فإن القيمة المتحققة مقابل المال المنفق تتعلق إذا بضمان أفضل استخدام للموارد لتحقيق أكبر أثر في تحسين حياة السكان الريفيين الفقراء. وعلى المستوى المؤسسي، سيتضمن إطار قياس النتائج في التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق مؤشرات ترتبط بالكفاءة التشغيلية والمؤسسية لرصد وتحسين الاستخدام المؤسسي للموارد. وبما أن نموذج عمل الصندوق هو الذي يحدد بصورة كبيرة النهج المتبع في تعبئة الموارد وتخصيصها واستخدامها وتحويلها إلى نتائج، فإن تحسين القيمة المتحققة مقابل المال المنفق في الصندوق سيتحقق من خلال تنفيذ نموذج العمل المعروض في هذه الورقة.

⁵⁴ انظر على سبيل المثال: Department for International Development (DFID), *DFID's Approach to Value for Money* و Penny Jackson, *Value for Money and International Development: Deconstructing Myths to* و Manuscript (London: DFID) Independent Development Evaluation (IDEV), *Value for* و Promote a More Constructive Discussion (Paris: OECD, 2012) Money in Development Work, eVALUation Matters: A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, Third Quarter 2016. (Abidjan: African Development Bank, 2016).

السيناريوهات والانتقائية القطرية لبرامج القروض والمنح في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق

أولاً - مقدمة

1- يعرض هذا التحليل ثلاثة سيناريوهات لبرنامج القروض والمنح، ويسلط الضوء على مدى ملاءمتها لجدول أعمال الصندوق لفترة التجديد الحادي عشر للموارد (2019-2021). كما يحدد معايير الانتقائية القطرية المقترحة في القسم الثالث من الوثيقة الرئيسية ويوضح أثر تطبيق هذه المعايير على القائمة الحالية للبلدان التي يجري فيها تنفيذ عمليات خلال فترة التجديد العاشر لموارد الصندوق. وتُقسّم مخصصات كل سيناريو لبرنامج القروض والمنح حسب فئة الدخل، والإقليم وشروط التمويل. وتُشتق المخصصات عن طريق تطبيق معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء المستخدمة في السيناريو 53⁵⁵ وهو السيناريو الذي أشارت إليه إدارة الصندوق باعتباره الخيار المفضل من بين السيناريوهات الأربعة المعروضة على المجلس التنفيذي في دورته العشرين بعد المائة. وتجدر الإشارة إلى أن المجلس التنفيذي لم يوافق على هذا السيناريو حتى الآن.

ثانياً - سيناريوهات برنامج القروض والمنح في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق

2- كما جرى التأكيد عليه في متن التقرير، من المنتظر أن تتبلور معظم مساهمة الصندوق في جدول الأعمال المستدامة 2030 وأهداف التنمية المستدامة خلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق. وبالنسبة لفترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، يتطلع الصندوق إلى زيادة حجم عملياته في إطار برنامج القروض والمنح بما يتراوح بين 25 و40 في المائة مقارنة بالتجديد العاشر لموارد الصندوق، بهدف زيادة الأثر ومجال الوصول. وتعرض إدارة الصندوق ضمن هذه الحدود سيناريوهين محتملين بقيمة 4 مليار دولار أمريكي و4.5 مليار دولار أمريكي. كما يُعرض سيناريو منخفض بقيمة 3.3 مليار دولار أمريكي، تترتب عليه زيادة طفيفة مقارنة بالوضع الراهن.

• سيناريو العمل كالمعتاد: برنامج قروض ومنح بقيمة 3.3 مليار دولار أمريكي

سيمثل هذا السيناريو زيادة اسمية قدرها 3 في المائة عن قيمة برنامج القروض والمنح المقرر في فترة التجديد العاشر لموارد الصندوق وقدره 3.2 مليار دولار أمريكي. وسيكون هذا المستوى أقل من الطلب على تمويل الصندوق واحتياجات الاستثمارات القطرية اللازمة للقضاء على الجوع الريفي والفقر المدقع، على النحو الوارد وصفه في الورقة المعنونة التطلع قدما - كما أنه لا يتماشى مع طموحات جدول أعمال 2030.

• السيناريو الوسط: برنامج قروض ومنح بقيمة 4 مليار دولار أمريكي

سيمثل هذا السيناريو زيادة اسمية قدرها 25 في المائة عن قيمة برنامج القروض والمنح المقرر في التجديد العاشر لموارد الصندوق وقدره 3.2 مليار دولار أمريكي، وبالتالي يأتي في النطاق المرغوب. كما أنه يلبي الطلبات القطرية للحصول على تمويل الصندوق ويتماشى إلى حد كبير مع طموحات

⁵⁵ لأغراض هذه العملية، كانت معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء المطبقة هي المعادلة الواردة في السيناريو 3 من الوثيقة EB 2017/120/R.2، صفحة 11.

جدول أعمال 2030. وسيأتي أيضا دون عناء ضمن قدرات الإيصال في الصندوق بافتراض زيادة طفيفة في موارد الميزانية.

• السيناريو المرتفع: برنامج قروض ومنح بقيمة 4.5 مليار دولار أمريكي

يعد هذا السيناريو الأكثر طموحا، ويستند إلى زيادة اسمية قدرها حوالي 40 في المائة عن المبلغ المقرر لبرنامج القروض والمنح في التجديد العاشر لموارد الصندوق وقدره 3.2 مليار دولار أمريكي. كما أنه يلبي تماما الطلب المرتفع على تمويل الصندوق ويظل في حدود قدرات الإيصال في الصندوق بافتراض تنفيذ التغييرات المقترحة على نموذج العمل الوارد وصفها في الوثيقة الرئيسية. وسيتماشى هذا السيناريو تماما مع جدول أعمال 2030.

3- وستخضع هذه التوقعات للتغيير مع (أ) إجراء مزيد من التعديلات على معادلة تخصيص الموارد على أساس الأداء؛ (ب) تطبيق معايير الانتقائية القطرية على الوضع المحدّث لكل بلد، قبل بداية دورة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.

ثالثا- معايير الانتقائية القطرية وقائمة البلدان

4- تهدف المعايير المقترحة في نموذج العمل المتعلق بالانتقائية القطرية إلى ضمان استخدام الموارد في كل دورة تجديد بشفافية وفعالية. وترمي هذه المعايير إلى ضمان تحقيق مواعمة أفضل بين نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، وتنمية ذخيرة المشروعات، والتخطيط المستقبلي، على النحو الموصى به في التقييم المؤسسي لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. ويتمثل الأساس المنطقي لمعايير الانتقاء في ضرورة تجنب أي تحيز مسبق نحو فئة معينة من فئات الدخل أو إقليم من الأقاليم أو نوع من أنواع شروط التمويل. كما ينبغي أن توفر المعايير دليلا على احتمال استخدام الحكومة لموارد الصندوق بشكل سليم وفي الوقت المناسب.

• **التركيز الاستراتيجي:** وجود استراتيجية قطرية سليمة في وقت مبكر من دورة تخصيص الموارد على أساس الأداء. ومن شأن ذلك أن يضمن توفر رؤية استراتيجية ناضجة للبلدان المؤهلة بشأن كيفية استخدام موارد الصندوق ومن ثم تكون مستعدة للانخراط في مناقشات ملموسة بشأن العمليات. ويكتسي ذلك أهمية بالغة بالنسبة للبلدان التي لم تقتض من الصندوق من قبل أو خلال الدورة السابقة؛ وتضمن هذه المعايير أن يكون البلد مستعدا للعمل مع الصندوق خلال الدورة، حيث يكون قد جرى تقييم نقاط الانطلاق لعمليات الصندوق والاتفاق عليها بالفعل؛

• **القدرة الاستيعابية:** لجوء جميع العمليات التي أثبتت فعاليتها لأكثر من سنة إلى صرف الأموال لمرة واحدة على الأقل خلال الأشهر الثمانية عشر الماضية. ومن شأن ذلك أن يوفر وسيلة عملية للتحقق من القدرة الاستيعابية، مما يساعد في تحسين تسلسل التصاميم الجديدة مع أنشطة دعم التنفيذ أو الأنشطة غير الإقراضية؛ ويساعد هذا المعيار في تحديد البلدان التي ينبغي للصندوق أن يركز فيها على ضمان استخدام الموارد المخصصة على نحو فعال، وليس مجرد الموافقة على مزيد من العمليات التي يمكن أن تشكل عبئا على البلد المعني؛

- **الملكية:** عدم بقاء أي قروض موافق عليها رهنا بالتوقيع لأكثر من 12 شهرا. وتضمن هذه الخاصية ملكية والتزاما كافيين لتيسير استخدام موارد الصندوق. ويمثل هذا المعيار المؤشر الأول لمستوى انخراط البلد واهتمامه بنجاح عمليات الصندوق.

- 5- وتلتزم هذه المعايير بمبدأ الشمولية الراسخ في رسالة الصندوق. ومن ثم، فإنها تبني على المبدأ القائل بعدم تطبيق، أو وجوب عدم تطبيق، أي معيار يعاقب مسبقا فئة فرعية محددة من البلدان - سواء كان ذلك بسبب دخل البلد أو هشاشته أو الإقليم - الذي يقع فيه. وهذه المعايير قابلة للتطبيق أيضا: فيمكن لكل بلد أن يختار أن يغير سلوكه ليصبح مؤهلا للحصول على دعم جديد.
- 6- ومن أجل الحصول على فكرة عن عينة البلدان الناتجة، طبقت المعايير على النحو المقترح أعلاه على قائمة البلدان الحالية التي تم تخصيص موارد لها في إطار التجديد العاشر لموارد الصندوق. وسيجرى تجميع وتحديث قائمة البلدان المؤهلة قبل دورة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق لمراعاة التغييرات التي تطرأ على وضعية الأهلية فيما يتعلق بمعيار واحد أو أكثر من المعايير الواردة أعلاه.
- 7- ومن شأن تطبيق المعايير الواردة أعلاه على قائمة البلدان الحالية التي تتخذ فيها عمليات جارية وتتلقى أموالا في إطار التجديد العاشر لموارد الصندوق أن يجعل 22 بلدا منها غير مؤهل وفقا لمعيار أو أكثر من المعايير. وستصبح عشرة من هذه البلدان غير مؤهلة نظرا لافتقارها لبرنامج للفرص الاستراتيجية القطرية أو مذكرة استراتيجية قطرية،⁵⁶ وأربعة منها بسبب نقص القدرة الاستيعابية، وثمانية بسبب عدم كفاية معيار الملكية، على النحو المبين أعلاه. ومن الهام بمكان، تطبيق هذه المعايير بدرجة معينة من المرونة لضمان ضمان أن تبقى جميع البلدان منخفضة الدخل مؤهلة.
- 8- وتتألف القائمة المنقحة من البلدان المحتملة بعد تطبيق هذه المعايير من 80 بلدا. ويظهر الجدول 1 تقسيما لهذه القائمة حسب فئة الدخل وشروط التمويل. وتعكس القائمة حضورا متوازنا للبلدان من حيث فئة الدخل ونوع التمويل.

الجدول 1:

البلدان التي أدرجت استناداً إلى فئة الدخل وشروط الإقراض

فئة الدخل	تيسيرية للغاية	مختلطة	عادية	المجموع
منخفضة الدخل	29	-	-	29
متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا	15	10	7	32
متوسطة الدخل من الشريحة العليا	1	1	17	19
المجموع	45	11	24	80

رابعا - المخصصات القطرية

- 9- تطبق معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء بعد ذلك على قائمة البلدان المختارة. وبالنسبة لعمليات المحاكاة هذه، كانت المعادلة المستخدمة هي تلك الواردة في السيناريو الثالث المعروض على المجلس التنفيذي خلال دورته العشرين بعد المائة⁵⁷ والتي أشارت إليها إدارة الصندوق باعتبارها أكثر

⁵⁶ تم إدراج البلدان التي لديها برنامج للفرص الاستراتيجية القطرية أو مذكرة استراتيجية قطرية قيد الموافقة خلال عام 2017/2018.

⁵⁷ انظر الحاشية 56.

الخيارات توازناً. وقد تتغير هذه التوقعات مع إجراء مزيد من التعديلات في المعادلة. ويوضح الجدول 3 المخصصات الناتجة حسب فئة الدخل للسيناريوهات الثلاثة لبرنامج القروض والمنح.⁵⁸

10- وحسبما هو موضح في الجدول 2، سيجرى توجيه 87 في المائة من برنامج القروض والمنح (إجمالي الموارد) إلى البلدان منخفضة الدخل و البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا في ظل كل سيناريو من هذه السيناريوهات. وعند التركيز على الموارد الأساسية فقط - أي باستبعاد الأموال المقترضة - ستسمح جميع السيناريوهات لإدارة الصندوق لتوفير 90 بالمائة من موارده للبلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، بما يتفق مع القسم الثالث من هذه الوثيقة. علاوة على ذلك، تتصور جميع هذه السيناريوهات إتاحة حوالي 45 بالمائة من الموارد الأساسية لأفريقيا جنوب الصحراء.

الجدول 2:

المخصصات استناداً إلى فئة الدخل (مجموع الموارد)

(بآلاف الدولارات الأمريكية)					
برنامج القروض والمنح بقيمة 3.3 مليارات دولار أمريكي		برنامج القروض والمنح بقيمة 4 مليارات دولار أمريكي		برنامج القروض والمنح بقيمة 4.5 مليارات دولار أمريكي	
بالدولارات الأمريكية	النسبة المئوية	بالدولارات الأمريكية	النسبة المئوية	بالدولارات الأمريكية	النسبة المئوية
فئة الدخل					
منخفضة الدخل	42	1 302	42	1 581	42
متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا	45	1 401	45	1 700	45
المجموع الفرعي	87	2 703	87	3 281	87
متوسطة الدخل من الشريحة العليا	13	432	13	519	13
المجموع	100	3 135	100	3 800	100
المنح العالمية/الإقليمية	165		200		225
المجموع	3 300	4 000	4 500		

11- ويوضح الجدول 3 المخصصات المحتملة حسب الإقليم في ظل كل سيناريو (إجمالي الموارد)، والمخصصات الموجهة للمنح القطرية ضمن كل من المخصصات الإقليمية. وتتسم المخصصات بتوازنها بين الأقاليم المختلفة. ووفقاً لإجراءات الصندوق، تخصص المنح القطرية في بداية دورة التجديد ومدتها ثلاث سنوات.

⁵⁸ خُفِضَت مبالغ برنامج المنح والقروض بمقدار 5 في المائة، بحيث تساوي مبلغ المنح العالمية/الإقليمية، التي لا يجرى تخصيصها باستخدام معادلة تخصيص الموارد على أساس الأداء.

لجدول 3:

المخصصات وفقاً للإقليم والمنح القطرية المخصصة (إجمالي الموارد)

برنامج للقروض والمنح بقيمة 3.3 مليارات دولار أمريكي		برنامج للقروض والمنح بقيمة 4 مليارات دولار أمريكي		برنامج للقروض والمنح بقيمة 5.4 مليارات دولار أمريكي		النسبة المئوية	الإقليم
المنح المجموع	المنح القطرية	المنح المجموع	المنح القطرية	المنح المجموع	المنح القطرية		
31	1 491	27	1 324	23	1 090	35	آسيا والمحيط الهادي
15	908	13	808	11	666	21	أفريقيا الشرقية والجنوبية
3	158	3	143	2	123	4	أمريكا اللاتينية والكاريبي
8	632	7	561	6	462	15	الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا
10	1 085	9	964	8	795	25	أفريقيا الغربية والوسطى
68	4 275	60	3 800	50	3 135	100	المجموع

سمات معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء أولاً- الخلفية

- 1- وافق مجلس محافظي الصندوق في فبراير/شباط 2013 على اعتماد نظام لتخصيص الموارد على أساس الأداء بغرض تحقيق هدف مزدوج يتمثل في زيادة فعالية استخدام موارد الصندوق الشحيحة، وتحديد أساس أكثر شفافية ومستوى يمكن التنبؤ به فيما يتعلق بتدفقات الموارد في المستقبل⁵⁹. وأتاح نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء منذ ذلك الحين للصندوق تخصيص موارد قروضه ومنحه للبرامج القطرية سنوياً على أساس درجات قطرية تُحدّد وفقاً لمكونين: (أ) مكون الاحتياجات القطرية؛ (ب) مكون الأداء القطري.
- 2- وتبين من "التقييم المؤسسي لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق" (الوثيقة EB 2016/117/R.5)، الذي أجراه مكتب التقييم المستقل في الصندوق في عامي 2015 و2016، أن نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء عزّز مصداقية الصندوق كمؤسسة مالية دولية عن طريق توفير نهج يتسم بقدر أكبر من الشفافية والمرونة والقدرة على التنبؤ في تخصيص الموارد⁶⁰. وأشار التقييم أيضاً إلى المجالات التي في حاجة إلى مزيد من التحسين⁶¹.
- 3- وبدأت الإدارة استعراضاً لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في أبريل/نيسان 2016. ويتوجيه من المجلس التنفيذي ومجموعة العمل المعنية بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء التابعة للمجلس،⁶² أجرت الإدارة تعديلات على متغيرات بعضها داخل كل مكون من مكونات معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء (الاحتياجات والأداء)، فضلاً عن الوزن الترجيحي لكل مكون داخل المعادلة العامة. وفي إطار هذه العملية، وضعت الإدارة سيناريوهات عملية عُرضت على المجلس التنفيذي في دورته العشرين بعد المائة التي عُقدت في أبريل/نيسان 2017. وبالإضافة إلى ذلك، أجرت الإدارة تحليلاً للحساسية من أجل ضمان استدامة التغييرات المقترحة على مر الزمن.

ثانياً- الاستقرار على المستوى الكلي

- 4- كما هو موضح في القسم الثالث من التقرير الرئيسي، أثبت تحليل الحساسية أن المعادلة قوية وستظل مستقرة حتى بعد إدخال تعديلات على المتغيرات الفردية. ويعني ذلك عملياً أن التغييرات التي تطرأ على المعادلة ستظل محدودة بصرف النظر عن تباين مدخلات المعادلة (مثل التغييرات في بعض أو كل قيم المتغيرات)، أو نشوز القيم (مثل

⁵⁹ انظر الوثيقة GC 26/L.4 الصفحة 9.

⁶⁰ فيما يلي التصنيفات التي حددها التقييم المؤسسي لكل بارامتر من بارامترات التقييم: الملاءمة: 4.6، والفعالية: 4.2، والكفاءة: 4.1.

⁶¹ انظر الصفحات 70-75 من التقييم المؤسسي واستجابة إدارة الصندوق له، الصفحتين 4-5 من الوثيقة EB 2016/117/R.5/Add.1.

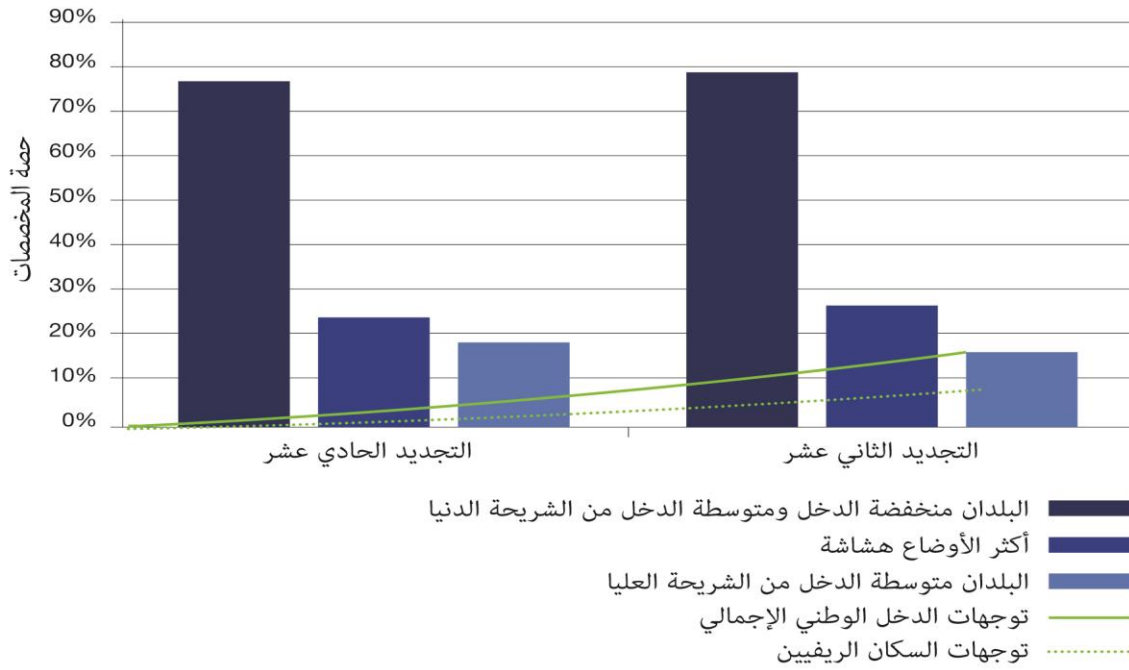
⁶² عُقدت منذ أبريل/نيسان 2016 أربعة اجتماعات لمجموعة العمل المعنية بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء (في يونيو/حزيران وسبتمبر/أيلول 2016، وفي يناير/كانون الثاني ومارس/آذار 2017). وقُدِّمت الإدارة استنتاجات التحليل الذي أجرته بتوجيه من مجموعة العمل خلال دورتي المجلس التنفيذي اللتين عقدتا في أبريل/نيسان 2017 (الوثيقة EB 2017/120/R.2) وديسمبر/كانون الأول 2016 (الوثيقة EB 2016/119/R.5)، وكذلك خلال دورة لجنة التقييم التي عقدت في مارس/آذار 2017 (الوثيقة EC 2016/95/W.P.2). وبالإضافة إلى ذلك نظمت الإدارة حلقتين دراسيتين غير رسميتين للمجلس التنفيذي (في نوفمبر/تشرين الثاني 2015 وأبريل/نيسان 2017)، وأول حدث على الإطلاق للتعلم بشأن نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لموظفي الصندوق (ديسمبر/كانون الأول 2016). وشاركت الإدارة في حوار مع المجلس التنفيذي حول نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء خلال اجتماعات المنسقين والأصدقاء، وعقدت اجتماعات ثنائية مع أعضاء المجلس التنفيذي الذين أبدوا اهتماماً أو قلقاً محدداً. وتخصّصت الإدارة حالياً لاجتماع خامس لمجموعة العمل المعنية بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، من المقرر عقده في 11 يوليو/تموز 2017. وهذا الاجتماع سيكون الأخير قبل تقديم الصيغة النهائية لمعادلة وإجراءات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء إلى المجلس التنفيذي في دورته التي ستعقد في سبتمبر/أيلول لإصدار موافقته النهائية عليها.

ارتفاع قيمة متغير فردي أو انخفاضه بصورة حادة) ومما يدل على ذلك أن توزيع المخصصات بين مجموعات الدخل يبقى ثابتاً نسبياً⁶³.

5- ويبين الرسم البياني 1 هذه النتيجة بوضوح. ويظهر من الشكل تأثير توزيع المخصصات حسب مجموعات البلدان إذا كان التقدير معتمداً على قيم مستقبلية متوقعة لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي ومتغيرات السكان الريفيين، وتستخدم تلك القيم في حساب المخصصات⁶⁴. وتصدق هذه العلاقات أيضاً في المدى الأبعد وبما يتجاوز المعايير المبينة في هذا الرسم البياني.

الرسم البياني 1

تحليل الحساسية: النتائج عند إدخال تغييرات على متغيرات الدخل (نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي) ومتغيرات السكان الريفيين



6- ومن العوامل الرئيسية التي تُحدّد هذه النتيجة عدم التجانس الشديد بين الدول الأعضاء التي أخذت في الاعتبار في التحليل. وتتألف البلدان التي شملها نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لفترة التجديد العاشر للموارد والتي استخدمت في وضع سيناريوهات التجديد الحادي عشر بمعادلته المنقحة، البلدان منخفضة الدخل، والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا، والدول الأشد هشاشة، والدول الجزرية الصغيرة النامية. وتبين بشدة قيم جميع المتغيرات الفردية في معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لهذه البلدان. ولذلك فإن عدم التجانس الأساسي لاستقرار توزيع المخصصات بين مجموعات الدخل.

⁶³ انظر تفاصيل التغييرات في قيم المتغيرات المستخدمة في تحليل الحساسية ونتائج كل منها في الوثيقة EB 2017/120/R.2، القسم الرابع.

⁶⁴ أجري التقدير من خلال تحليل للاتجاهات. ومن أجل فهم كيفية تغيير توزيع المخصصات بمرور الوقت في ظل تغيير حجم السكان الريفيين أو مستويات دخلهم في مختلف البلدان، افترض أن أعداد السكان ومستويات الدخل خلال السنوات القليلة المقبلة ستستمر في الزيادة أو التراجع بنفس الإيقاع الذي سارت عليه خلال السنوات القليلة الأخيرة.

الجدول 1

حصة التجديد العاشر لموارد الصندوق من المخصصات حسب مجموعات البلدان في السيناريوهات الأربعة لمعادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء (إجمالي الموارد)
(بملايين الدولارات الأمريكية والنسبة المئوية لمجموع مظروف المخصصات)

السيناريو 1	السيناريو 2	السيناريو 3	السيناريو 4	
دولار أمريكي %	دولار أمريكي %	دولار أمريكي %	دولار أمريكي %	
				مجموعة الدخل
1 120.2	37	1 135.4	37	البلدان منخفضة الدخل
				البلدان متوسطة الدخل من الشريحة
1 365.6	45	1 373.7	45	الدنيا
				البلدان متوسطة الدخل من الشريحة
554.2	18	530.9	17	العليا
3 040	100	3 040	100	المجموع

ثالثاً - الحساسية على المستوى الجزئي

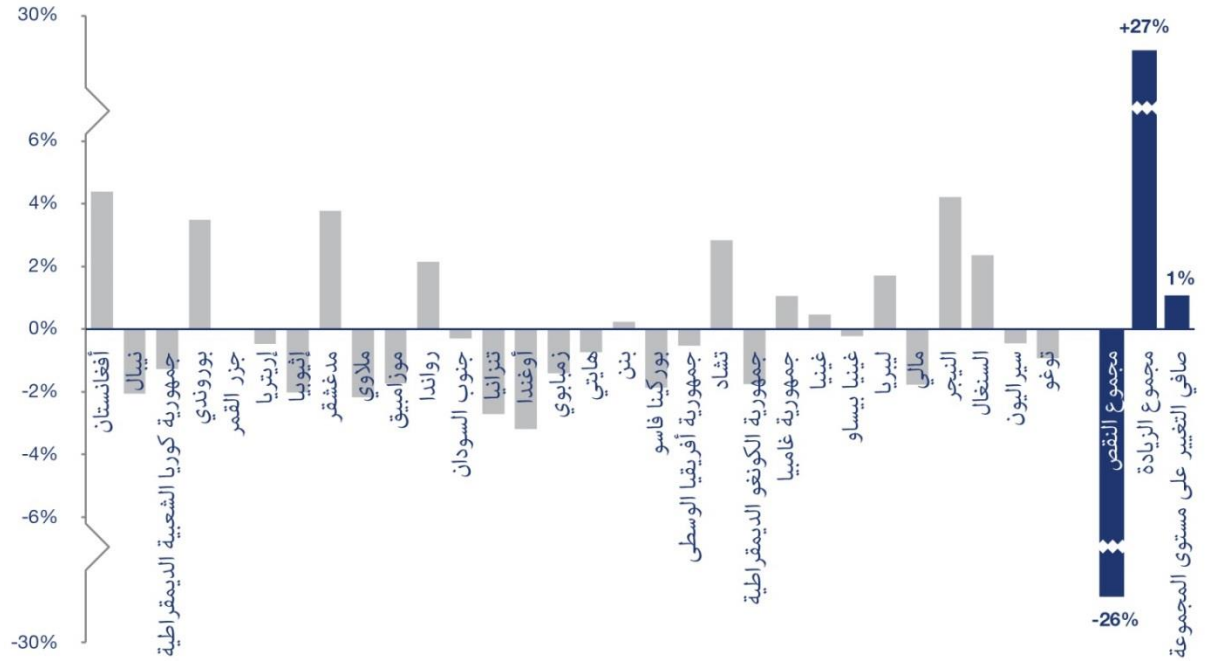
7- تبين أيضاً من تحليل الحساسية أنه في حين أن المخصصات في مجموعات الدخل مستقرة، فإن مخصصات البلدان الفردية تتغير في السيناريوهات المختلفة المرتبطة بالمعادلات الأربع التي وضعتها الإدارة كي ينظر فيها المجلس. ولذلك يظل المستوى الكلي (مجموعات الدخل) مستقرًا، بينما يتباين المستوى الجزئي (المخصصات الفردية للبلدان في كل مجموعة من مجموعات الدخل). ويرجع ذلك إلى أن مخصصات البلدان ناتجة عن الآتي: (1) قيمة المتغيرات الفردية المحددة لكل بلد في المعادلة؛ (2) كيفية ارتباط قيمة متغيرات المعادلة لكل بلد بقيمة متغيرات كل بلد آخر من البلدان التي تشملها حسابات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء⁶⁵.

8- وبعبارة أخرى، هناك أدلة على تأثير التعويض بتغييرات المخصصات على مستوى مجموعات الدخل. وكما يتبين من الرسم البياني 2، تبين المقارنة بين مخصصات البلدان منخفضة الدخل باستخدام سيناريوهين محددين لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء⁶⁶ عن أن التغييرات النسبية حسب البلدان يكاد يعوّض كل منها الآخر، ولا يزيد صافي التغيير داخل المجموعة على +1 في المائة. ولا يؤكد ذلك مجدداً أن المخصصات حسب مجموعة الدخل القطري مستقرة فحسب، بل يعني أيضاً أن زيادة المخصصات لفردى البلدان يقابلها انخفاض في المخصصات داخل نفس مجموعة الدخل.

⁶⁵ يعني الجمع بين (1) و(2)، رغم عدم منطقته، أن أي زيادة في قيمة متغير (أو مكوّن) لا تعني ضمناً بالضرورة أن البلدان الأفضل من حيث الدرجات في ذلك المتغير تحصل على موارد أكثر، حتى وإن كان المتغير أقل في جميع البلدان الأخرى قيد النظر. وهذه سمة متأصلة في المعادلات التضاعفية، مثل المعادلة المستخدمة في نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

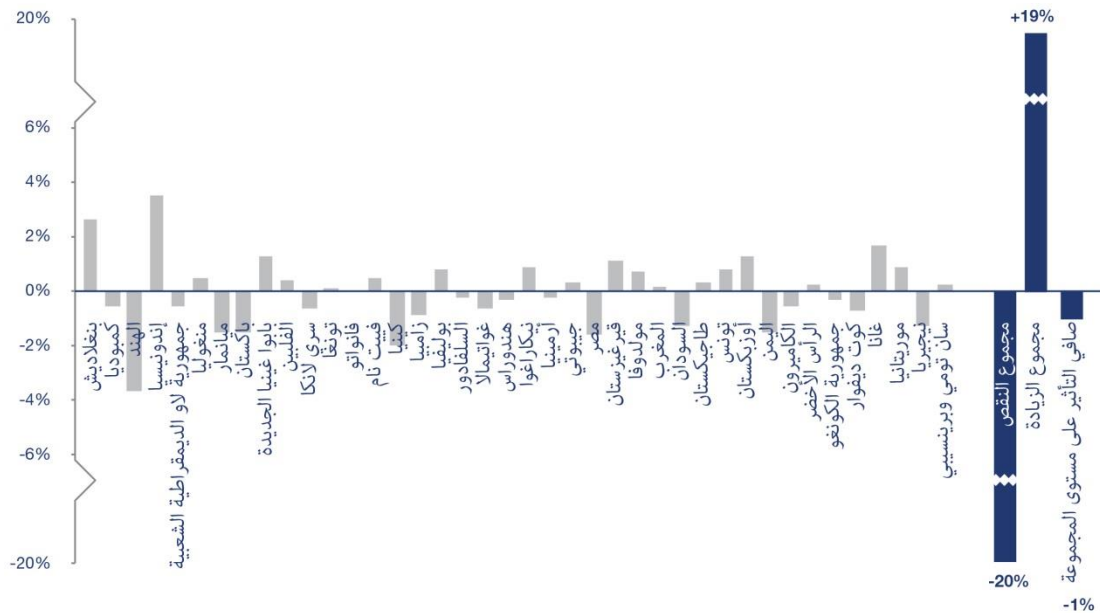
⁶⁶ انظر تفاصيل السيناريوهات الأربعة التي وضعتها الإدارة وما يرتبط بها من معادلات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الوثيقة

الرسم البياني 2
التغيير التناسبي في مخصصات البلدان منخفضة الدخل، حسب البلد، من السيناريو 1 إلى السيناريو 3



9- ويبين الرسمان البيانيان 3 و4 أن هذا السلوك لا يتعارض أيضاً مع مجموعات الدخل الأخرى. وبالنظر إلى التغييرات النسبية في المخصصات داخل مجموعات الدخل بالبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا على التوالي، يتبين أن تلك التغييرات يكاد يعوّض كل منها الآخر. ويعني ذلك أن زيادة المخصصات لبلد ما يقابلها انخفاض في مخصصات بلد آخر في نفس مجموعة الدخل.

الرسم البياني 3
التغيير التناسبي في مخصصات البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، حسب البلد، من السيناريو 1 إلى السيناريو 3



الرسم البياني 5
تغير المخصصات بازدياد الوزن الترجيحي لمكون الأداء القطري
(ملايين الدولارات الأمريكية)



* الحد الأدنى للمخصصات 4.5 مليون دولار أمريكي في جميع السيناريوهات.

أداء الصرف في الصندوق وخطة العمل

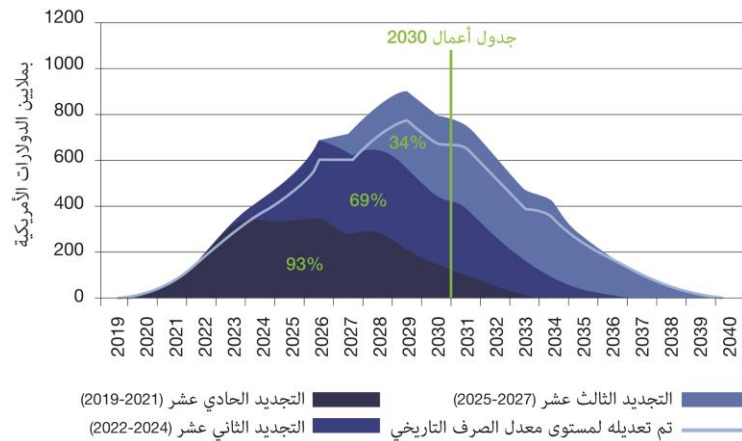
أولاً- أداء الصرف في الصندوق.

1- أداء الصرف في الصندوق -الذي يعرف على أنه وسطي الوقت من المصادقة على المشروع وحتى أول صرف و"معدل الصرف" -قياس حاسم للفعالية الإنمائية للصندوق ويتم تسجيله في إطار قياس النتائج في الصندوق. وقد كانت نتائج أداء الصرف على خلفية جملة موضوعات من الأهداف أقل من الأمل خلال فترة التجديد التاسع للموارد.⁶⁷

2- وكما يظهر في الشكل 1، وفي حال استمرت وتيرة الصرف الحالية، وبحلول عام 2030 فإن الصندوق سيكون قد صرف أقل من 60 بالمائة من الموارد المصادق عليها على مدى تجديدات الموارد الثلاثة القادمة، بما يتراوح وسطيه من 93 بالمائة من الموارد المصادق عليها في التجديد الحادي عشر للموارد إلى 34 بالمائة فقط في التجديد الثالث عشر للموارد. وإذا أخذنا بعين الاعتبار مستويات معدل الصرف التاريخي في مشروعات الصندوق فإنها لا تصل إلى 100 بالمائة من المبالغ المصادق عليها، إذ يتراوح مستوى الوسطي بحدود 84.4 بالمائة (المزيد من التفاصيل انظر أدناه)، ويعدّز ستكون الموارد المصروفة حتى أقل من ذلك كما يشير إليه الخط بالأزرق الفاتح في الشكل 1. وعلى المستوى القطري فإن عدم القدرة على التنبؤ بالمعونة يؤثر على قدرة البلدان النامية على الوصول إلى أهداف التنمية المستدامة، وخاصة فيما يتعلق بالبلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا.

الشكل 1

إسقاطات نمط الصرف حسب السنة وحسب دورة التجديد التي تمت فيها المصادقة



ثانياً- النتائج الرئيسية للتحليل المعمق

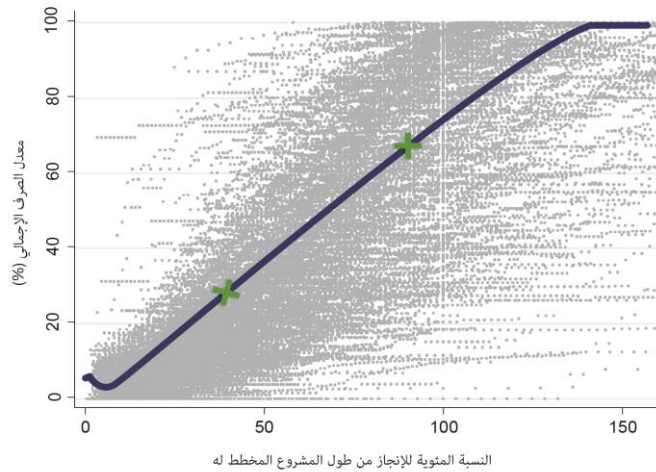
3- وللتطرق لهذا النقص، أجرت الإدارة تحليلاً معمقاً لأداء الصرف في الصندوق لتحديد المحركات الرئيسية للتوجهات المطلوبة، وأوصت بإجراءات للحث على إدخال التحسينات خلال فترة التجديد العاشر للموارد.

⁶⁷ بالنسبة للمؤشر الأول، فقد كان أداء الصندوق راکداً على مدى السنوات القليلة الماضية، وبقي بحدود 17 شهراً تقريباً على خلفية الهدف الموضوع في إطار قياس النتائج لفترة التجديد العاشر للموارد، وهو أقل من 14 شهراً. وأما معدل الصرف في الصندوق فقد تراجع على مدى السنتين الماضيتين حيث يقف حالياً في حدود 12.3 بالمائة على خلفية الهدف الموضوع، وهو 22 بالمائة، والذي صحح مؤخراً ليتراجع إلى 15 بالمائة.

ومع أن المؤسسات المالية الأخرى قد أجرت دراسات مشابهة في الماضي، إلا أن هذه الدراسة المعمقة حول أداء الصرف تمثل الأولى من نوعها بالنسبة للصندوق.

- 4- وقد تضمنت عينة الدراسة جميع الأموال التي يديرها الصندوق للمشروعات الاستثمارية بأسرها والمصادق عليها في الفترة 1995-2014 والتي تغطي 577 مشروعاً في 111 بلداً.
- 5- وتم تحليل أداء الصرف ضمن بعدين: "الجاهزية للصرف" (وسطي الوقت بين المصادقة ودخول حيز التنفيذ وأول/ثاني صرف) و"فعالية الصرف" (معدلات الصرف التراكمية خلال حياة المشروع وعند الإغلاق المالي).
- 6- وأما العوامل الإيضاحية للأداء الملاحظ التي اختيرت، فهي تقدر بصورة كمية ونوعية بوضع تصنيف لها حسب الأهمية النسبية. وهناك أربع مجموعات متغيرات تم تحديدها على مستوى البلد والمشروع والصندوق ومدير البرنامج القطري.
- 7- وأكدت نتائج الدراسة أن أداء الصرف في الصندوق بالفعل أقل من الأمثل. ففي حين أن "معدل وسطي الوقت بين المصادقة وأول صرف" قد تحسن بصورة طفيفة من 21 شهر عام 1999 إلى 17.6 أشهر عام 2015، إلا أنه ما من إقليم قد وصل إلى الهدف الموضوع لفترة التجديد التاسع للموارد وهي 14 شهراً. وفي ما يتعلق بفعالية الصرف فإن معدل الصرف الإجمالي للصندوق عند الإغلاق المالي كان بحدود 84.4 بالمائة.
- 8- وتظهر الملامح الرئيسية للصرف المعياري الذي وضع لأغراض هذه الدراسة (الشكل 2) أن مشروعات الصندوق تصل إلى 33 بالمائة من معدل الصرف في منتصف فترة التنفيذ المخطط لها أصلاً و 71 بالمائة في نقطة نهاية المشروع الموضوع أصلاً.

الشكل 2
المنحنى المعياري لمعدل الصرف الإجمالي المعدل.



- 9- وتتضمن النتائج الأساسية للدراسة ذات الصلة بمتغيرات المجموعات الأربعة ما يلي:
 - العوامل على المستوى القطري وهي تؤثر على كل من الجاهزية للصرف وفعالية الصرف. وعلى سبيل المثال، وفي بلد من البلدان متوسطة الدخل التي تعاني من أوضاع هشة حيث الفضاء النقدي محدود وحيث تجري انتخابات متكررة، هنالك احتمالية كبيرة لأن يتعرض الصرف الأول والثاني للتأخير. ويؤثر

الدخل وشروط التمويل على كل من جاهزية الصرف وفعالية الصرف وهي أفضل بصورة كبيرة في البلدان الأقل دخلا من البلدان الأعلى دخلا.

- المتغيرات ذات الصلة بالمشروعات وهي هامة أيضا، وأظهرت الدراسة بأن المشروعات الأكبر تصرف الأموال بسرعة أكبر. ويعتبر الصرف الأول العالي نسبيا بمثابة مؤشر جيد على صرف ثان أسرع، بما يوحي بأن الجهود لدعم عرض طلبات سحب أكبر وأفضل جودة تؤتي ثمارها.
- ثالثا، أداء الصندوق أيضا. إذ تستفيد المكاتب القطرية التشغيلية للصندوق من أداء الصرف أثناء التنفيذ، علاوة على ذلك فإن الدفع لتوقيع اتفاقيات التمويل وجها لوجه قد سرع من العملية، ووازن مع التأخيرات الناجمة عن متطلبات المصادقة. وقد أثر الطلب بإنشاء وحدات لإدارة المشروعات بصورة إيجابية على سرعة الصروفات الأولى.
- وأخيرا أظهرت الدراسة أن التغيير والخبرات وعبء العمل الذي يتحمله مدراء البرامج القطرية أكثر أهمية على جاهزية الصرف في الصندوق مما كان يعترف به على الغالب.

ثالثا- خطة العمل المؤسسية لتحسين أداء الصرف في الصندوق

10- بهدف التطرق بسرعة للقضايا الحاسمة التي سلطت الدراسة عليها الضوء، وفي مارس/أذار 2017 صادقت إدارة الصندوق على خطة مؤسسية تهدف إلى قياس ورصد وإدارة أفضل للصروفات في الصندوق. وتضمن خطة العمل هذه 14 إجراء بإطار زمني محدد مع تسمية الشعب المسؤولة وإجراءات النجاح. وقد تم التخطيط لجميع هذه الإجراءات بحيث تنفذ ضمن عام 2018 وسترصد لجنة توجيهية بين الدوائر تنفيذ هذه الخطة.

11- عقدت حلقة عمل في بداية عام 2017 لرفع وعي الموظفين بأهمية أداء الصرف، وإظهار الاستخدام الكفء لمساهمة الدول الأعضاء، وضمان استلام مستفيدي الصندوق للدعم الملائم.

12- وتعد الحاجة لقياس أفضل للصروفات شرطا مسبقا لتحديد المحركات الملائمة واستبعاد الحالات الشاذة، وتجنب تحيز البيانات. وسوف تتم الاستفادة من نظم تكنولوجيا المعلومات الموجودة أصلا في الصندوق لخلق ملامح رئيسية متجددة للصرف حسب الإقليم ونمط المشروع، كذلك سيتم تنقيح منهجية حساب معدل الصرف في الصندوق لضمان المقارنة العادلة مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى.

13- وستتضمن الإجراءات لرصد أفضل للصروفات الإتاحة الأسرع والأعرض للتوجهات الرئيسية في المنصات الأساسية والمقارنة مع المعايير الملائمة. وستدعم الشفافية المتزايدة التحديد الأسرع لتوجهات الصرف ومشاكله، مما يسمح بإجراءات تصحيحية أسرع.

14- والأهم من ذلك كله، فإن الصندوق سوف يخطر في إجراءات لإدارة أفضل لأداء الصرف. وسيتضمن ذلك: إعادة النظر في السياسات مثل إلغاء سياسة الشطب لضمان إعادة تخصيص سريع للأموال للمشروعات الأفضل أداء؛ وإدخال سياسة لإعادة الهيكلة لتوفير الحوافز للفرق القطرية لإدخال التعديلات على المشروعات التي تعاني من مشاكل في الصرف، واقتراح خطوط عمل جديدة يمكن أن تثبت توجهات صرف أفضل مثل المتعلقة بالسياسات والقروض، وتمويل القروض المستند إلى النتائج، ودعم الميزانية. وسوف يتم إعادة تقييم عمليات الصندوق وإجراءاته بعين ناقدة لتحديد تلك التي تتسبب في التأخيرات في المشروعات.

- 15- وسوف تزيد جميع الأطراف المنخرطة في تصميم المشروعات من اهتمامها بتوقعات الصرف المسبقة وبعد الصرف في المشروعات بهدف خلق التوازن بين أنماط المشروعات ضمن كل حافظة قطرية.
- 16- وعلاوة على ذلك، سيزيد الصندوق من دعمه للمقترضين لجاهزية التنفيذ من خلال: استخدام أكثر استهداف للسلف عند الاستهلاك؛ والمساعدة التقنية والأدوات؛ والحوافز خلال الاستهلاك. والأهم من ذلك، الاعتراف بأهمية التوريد لأداء ناجح للصرف. وسوف يزيد الصندوق من تركيزه على قضايا التوريد في تصميم المشروعات وتعزيز قدراتها على التوريد.