Distribution: Restricted
Original: English

REPL.VI/3/R.7
البند 5 من جدول الأعمال

19 June 2002
Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السادس لموارد الصندوق – الدورة الثالثة

روما، 2–3 يوليو/تموز 2002

الصندوق والإقراض القائم على أساس الأداء

Document : 264170
Library: DMS

بسبب قيود الموارد والاهتمامات البيئية تصدر وثائق الصندوق بكميات محدودة.
ويرجى من السادة المندوبين إحضار وثائقهم معهم إلى الاجتماعات وتفييد طلب النسخ الإضافية.

المحتويات

أولا -	**مقدمة**	**1**
ثانيا -	**الأولويات القطرية لسياسات الإقراض ومعاييره في الصندوق**	**1**
	ألف - الإطار السياساتي	1
	باء - تنفيذ أولويات الإقر اض	2
ثالثا -	**تحديد حصص الإقراض الإقليمية: تقدير الاحتياجات على أساس قطري**	**3**
	ألف - القرارات الصادرة في 1994 و1999 بشأن حصص الإقراض الإقليمية	3
	باء - تنفيذ حصص الإقراض الإقليمية المتفق عليها	4
رابعا -	**ترجمة حصص الإقراض الإقليمية إلى إقراض قطري**	**5**
	ألف - الاعتبارات الأساسية	5
	باء - معايير تخصيص الحصص الإقليمية للإقراض القطري	7
خامسا -	**الخلاصة**	**9**

الصندوق والإقراض القائم على أساس الأداء

أولا – مقدمة

1 – بالنظر إلى ندرة الموارد مقارنة باحتياجات التنمية والحد من الفقر، فقد برز الاهتمام بضرورة تحقيق أقصى قدر من الفعالية للمساعدات الإنمائية الرسمية. وهذه المذكرة تشرح كيف يطبق الصندوق معايير الأداء عند اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد.

2 – تقاس هذه الفعالية بالأثر المتحقق مقارنة بالأهداف. فقد أنشئ الصندوق بهدف زيادة الإنتاج الزراعي والحد من الفقر وتحسين الوضع التغذوي لفقراء الريف. وتعطى الأولية دائما لتحقيق الكفاءة التكاليفية لتجهيز برنامج الصندوق.

3 – المطلوب من الصندوق، مبدئيا، هو تقديم المساعدة إلى جميع الدول النامية الأعضاء. وعملا على تحقيق أقصى قدر من الكفاءة في استخدام الموارد في الوقت نفسه يطبق الصندوق، عند تخصيص هذه الموارد، معايير تتعلق بالاحتياجات من حيث مدى انتشار الفقر الريفي وعمقه والفرص المتاحة لتحقيق الأثر المنشود. وتقوم هذه العملية على ثلاثة أعمدة هي:

(أ) الوثائق الأساسية للصندوق التي تحدد الأولويات القطرية وفقا للاحتياجات المتعلقة بالحد من الفقر الريفي(أنظر القسم الثاني)؛

(ب) حصص الإقراض الإقليمية التي وافقت عليها الهيئتان الرئاسيتان للصندوق في عامي 1994 و1999 (أنظر القسم الثالث)؛

(جـ) القرارات المتخذة بشأن الإقراض القطري في حدود الحصص الإقليمية المتفق عليها.

4 – تتخذ القرارات (المشار إليها في البند جـ أعلاه) استجابة لمستوى الأداء من حيث الفرص المتاحة للاستثمار الفعال، ووجود بيئة تسمح بالاستخدام الفعال للموارد من أجل الحد من الفقر، واستعداد الحكومة لتوفير بيئة مؤسسية مواتية للفقراء بمساعدة من الصندوق، وأخيرا الأداء السابق للحافظة القطرية (أنظر القسم الرابع).

5 – يترجم الصندوق حصص الإقراض الإقليمية المتفق بشأنها إلى مخصصات قطرية على أساس الأداء السابق والمتوقع من حيث الأثر المتحقق والذي يجمع بين الاحتياجات والظروف المواتية والفرص المتاحة لتنفيذ برامج استثمارية تتسم بفعالية التكاليف.

ثانيا – الأولويات القطرية لسياسات الإقراض ومعاييره في الصندوق

ألف – الإطار السياساتى

6 – الوثائق الأساسية للصندوق، أي اتفاقية إنشاء الصندوق (المادتان 2 و7) وسياسات الإقراض ومعاييره (القسمان ثالثا ورابعا) تحدد سياسة الصندوق المتعلقة بتخصيص موارد القروض.

7 - أســندت إلى الصندوق مهمة تقديم القروض "للدول النامية الأعضاء" فقط. وطلب إليه أن يعطى الأولوية في برنامجه الاقراضي "لأكثر البلدان النامية فقرا" و"البلدان التي تتسم المناطق الريفية فيها بانخفاض مستوى الأمن الغذائي وبشدة الفقر" و"بلدان الأولوية الغذائية" و"أكثر بلدان العجز الغذائي فقرا" و"البلدان ذات الدخل المنخفض" و"البلدان التي تواجــه عجزا غذائيا خطيرا أو تكون بها قطاعات عريضة من السكان تستهلك أغذية بكميات تعتبر أقل بكثير من الحد الأدنــى المقرر" و"أكثر البلدان فقرا التي تتطلب مشكلاتها الغذائية أولوية الاهتمام". و توصى سياسات الإطار ومعاييره بالمعايير المطبقة في تحديد الأولوية على النحو التالي:

- انخفاض مستوى الدخل الفردي؛
- العجز المتوقع في إنتاج الحبوب؛
- سوء التغذية بسبب نقص المتحصل من بروتين الطاقة؛
- عدم كفاية متوسط الزيادة في إنتاج الأغذية؛
- إمكانية تحقيق زيادة سريعة وفعالة ومتكافئة ومستدامة في إنتاج الأغذية، بما في ذلك مدى توافر الموارد غير المستغلة بالقدر الكافي؛
- قيود ميزان المدفوعات.

8 - يجب على المجلس التنفيذي أن يأخذ في اعتباره القدرة على تحمل الديون وخدمتها.

9 - تقدم معظم قروض الصندوق بشروط تيسيرية للغاية للبلدان التي كان نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي فــيها فــي عام 1992 يقل عن 805 دولارات أمريكية أو المؤهلة دون غيرها للحصول على المساعدات من المؤسسة الدولية للتنمية. وتبلغ نسبة هذه القروض 76% من قيمة القروض المقدمة سنويا.

باء – تنفيذ أولويات الإقراض

10 - يبيــن الجدول 1، مستخدما التعريف الشائع للبلدان الفقيرة، كيف يلتزم الصندوق بالمعايير المبينة آنفا، بما في ذلــك الأولويــة المعطاة لبلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض ومايقدمه لها من قروض بشروط تيسيرية للغاية. ويعــبر انخفــاض المســتوى الإجمالي للقروض المقدمة إلى أقل البلدان نموا والبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمؤهلة لتخفــيف أعباء ديونها عن صغر عدد البلدان المعنية وانخفاض حجم القروض المقدمة إليها عن المتوسط بسبب القدرة الاســتيعابية والقــيود التي يتعرض لها تجهيز برامج من أجلها بسبب الصراعات والتخلف عن السداد. وتتضح الأولية التي يعطيها الصندوق للبلدان الفقيرة من العدد الكبير من المشروعات المخصصة لها.

الجدول 1: الإقراض بحسب فئات البلدان

فئة البلدان	عدد البلدان	مجموع الإقراض (1995-2001) (بملايين حقوق السحب الخاصة)	% من مجموع الإقراض من الصندوق	متوسط حجم القروض (بملايين حقوق السحب الخاصة)	عدد المشروعات
بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض	82	1 589.66	77	10.13	157
أقل البلدان نموا	48	727.00	35	9.32	78
شروط تيسيرية للغاية	75	1 530.21	74	10.07	152
البلدان المؤهلة لمبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون	42	836.06	41	9.09	92
مجموع الصندوق	118	2 057.81	100	10.04	205

ملحوظة: المبالغ المحسوبة بوحدات حقوق السحب الخاصة صافية المبالغ الملغاة. متوسط حجم القرض يعنى متوسط قيمة القرض المقدم من الصندوق للمشروع، ويشمل القرض رقم 422 الخاص بكينيا (ليس جزءا من برنامج الإقراض لأنه ممول من قروض سابقة).

ثالثا – تحديد حصص الإقراض الإقليمية: تقدير الاحتياجات على أساس قطري

ألف – القرارات الصادرة في 1994 و1999 بشأن حصص الإقراض الإقليمية

11 – أنشأت هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الرابع للموارد (1994-1995) لجنة مخصصة لوضع إطار لتخصيص الموارد مستقبلا بأسلوب يتسم بالتكافؤ والشفافية آخذا في الاعتبار المعايير الواردة في المادتين 2 و7 من اتفاقية إنشاء الصندوق والقسم ثالثا من سياسات الإقراض ومعاييره. وعملت اللجنة على دمج البرنامج الخاص من أجل البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء في البرنامج العادي وزيادة التركيز على أفريقيا وإدخال الدول الأعضاء الجديدة في البرنامج الاقراضى للصندوق.

12 – استخدمت منهجية عام 1994 إطار "التخصيص الموضوعي" الذي يقوم على أساس جدول قياسي مستمد من نحو 20 مؤشرا للاحتياجات القطرية. وفيما يلى مؤشرات الفقر المستخدمة:

- الجدول القياسي للأمن الغذائي والمتعلق بإنتاج الأغذية واستهلاكها الذي يعبر عن نمو الإنتاج وتغيراته؛
- الجدول القياسي المتكامل للفقر الذي يجمع بين عدد الفقراء وتوزيع معدل نمو نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي؛
- الجدول القياسي للاحتياجات الأساسية الذي يتضمن الجدولين القياسيين للتعليم والصحة.

13 – أضيف عدد السكان الزراعيين لهذه المعايير بما يعبر عن أهمية هذا القطاع وضرورة دعم تنميته. وترتبط هذه المجموعة من الجداول القياسية ارتباطا خاصة بالأهداف الإنمائية للألفية.

14 – أقيمت هذه المنهجية على أساس قطري، وتم تجميع النتائج في حصص اقراضية إقليمية تتولى الشعب الإقليمية في الصندوق إدارتها. ويبين الجدول 2 التوزيع الإقليمي في عام 1994.

15 – فيما بين عام 1994 و1999 أضيف 13 بلدا إلى البلدان الأعضاء في الصندوق، وتقع هذه البلدان أساسا في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. واقتضى ذلك تعديل المخصصات الإقليمية التي كانت مطبقة في عام 1994 وفقا لما

حددتـــه اللجـــنة المخصصة التي أنشئت في عام 1999 في إطار المفاوضات الخاصة بالتجديد الخامس للموارد. ويبين الجدول 2 حصص الإقراض الإقليمية المعدلة في عام 1999.

الجدول 2 مخصصات 1994 و1999

	مخصصات 1994(%) الجدول 5 من الوثيقة GC 18/L.11	المخصصات المعدلة في 1999
أفريقيا الأولى والثانية	37.2	36.77
آسيا والمحيط الهادي	31.4	31.01
أمريكا اللاتينية والكاريبي	17.9	17.03
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	13.5	15.19
المجموع	100.0	100.00

16 - لـــدى وضـــع هـــذه الحصـــص الإقليمية كان من الواضح للدول الأعضاء أنه يجب على الصندوق أن يلتزم بالمـــرونة فـــي تحديد وتعديل المخصصات القطرية بما يعبر عن الحقائق المتغيرة على أرض الواقع. وسوف يستمر الصندوق في أن يطلب من المجلس التنفيذي أن يعتمد سنويا المخصصات الإقليمية التي ستقدم خلال فترات مدتها ثلاث سنوات متتالية في المتوسط.

باء - تنفيذ حصص الإقراض الإقليمية المتفق عليها

17 - يبيـــن الجـــدول 3 الهـــيكل الإقليمي لعمليات الصندوق الإقراضية منذ القرارات التي اتخذت في عام 1994. ويجـــرى الالـــتزام بحصـــص الإقـــراض الإقليمـــية على أساس فترات مدتها 3 سنوات متتالية في المتوسط. ويجرى الـــتعويض، بمضـــي الوقت، عن انخفاض قيمة القروض المقدمة إلى أفريقيا في عام 1997 حيث أن حصة الإقليم من القروض تجاوزت المخصصات العادية منذ عام 1999 بما يسمح بالعودة إلى المستوى السابق تدريجيا.

الجدول 3: حصص الإقراض الإقليمية- الفعلي[1]

عمليات الصندوق الاقراضية بحسب السنوات (بملايين حقوق السحب الخاصة صافية المبالغ الملغاة)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
أفريقيا الأولى	48.05	46.90	13.45	58.45	62.55	62.55	58.15	350.10
أفريقيا الثانية	34.75	55.01	25.30	47.40	82.35	56.65	79.10	80.56
آسيا والمحيط الهادي	79.15	70.70	128.75	77.45	76.30	98.05	83.95	614.35
أمريكا اللاتينية	48.95	51.70	61.45	53.00	55.35	48.40	53.80	372.65
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	48.70	40.80	59.30	63.40	39.50	46.60	41.85	340.15
المجموع	259.60	265.11	288.25	299.70	316.05	312.25	316.85	2 057.81
الحصص الإقليمية السنوية								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
أفريقيا الأولى	18.51	17.69	4.67	19.50	19.79	20.03	18.35	17.01
أفريقيا الثانية	13.39	20.75	8.78	15.82	26.06	18.14	24.96	18.49
آسيا والمحيط الهادي	30.49	26.67	44.67	25.84	24.14	31.40	26.50	29.85
أمريكا اللاتينية	18.86	19.50	21.32	17.68	17.51	15.50	16.98	18.11
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	18.76	15.39	20.57	21.15	12.50	14.92	13.21	16.53
المجموع	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
الحصة في فترة متوسطها 3 سنوات متتالية								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	*1999 norm*
أفريقيا الأولى			13.62	13.95	14.65	19.78	19.39	*18.38*
أفريقيا الثانية			14.30	15.11	16.88	20.00	23.05	*18.39*
آسيا والمحيط الهادي			33.94	32.39	31.55	27.13	27.35	*31.01*
أمريكا اللاتينية			19.89	19.50	18.84	16.90	16.66	*17.03*
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا			18.24	19.04	18.07	16.19	13.54	*15.19*
المجموع			100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	*100.00*

رابعا – ترجمة حصص الإقراض الإقليمية إلى إقراض قطري

ألف – الاعتبارات الأساسية

18 – في ضوء ما ورد في سياسات الإقراض ومعاييره من أن "الصندوق لن يسعى إلى وضع نمط للمخصصات القطرية" فقد اتفق على أن اتخاذ قرارات بشأن القروض وحجمها يتطلب إتباع نهج الخطوة خطوة. ويتألف ذلك من المستويات التالية:

(أ) قيام الصندوق، من حيث المبدأ، بتحديد الأهلية القطرية؛

(ب) المخصصات الإقليمية التي تحدد مبالغ القروض المتاحة للإقليم أو البلد المعنى؛

(جـ) الاستراتيجية المتعلقة بالبلدان ذات التركيز، بما في ذلك تحديد المستفيدين؛

(د) الظروف التي تؤثر في القرارات الخاصة بتقديم القروض وحجمها مع التركيز الخاص على الأداء[2].

[1] جميع الأرقام تتعلق بالفترة من 1995 (سنة إقرار حصص الإقراض الإقليمية) حتى 2001، ومعايير الأهلية لشروط الإقراض وأوضاعه هى المعايير الجارية بصرف النظر عن الوضع السابق.

[2] تقرير رئيس اللجنة المخصصة المعنية بحصص الإقراض الإقليمية.

الإطار 1: موريتانيا

1 - ضمانا لاستخدام موارد الصندوق المحدودة بما يحقق أكبر أثر إيجابي ممكن على الأحوال المعيشية لفقراء الريف طور الصندوق عددا من الأدوات لتقدير الإمكانات المؤسسية والبيئية السياساتية من أجل وضع برامج الخفض المستدام للفقر. وتم وضع وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية لتكون هي الطريقة الرئيسية لبحث الفرص والإمكانات المتاحة في كل بلد يمارس فيه الصندوق عملياته في دعم البرامج الفعالة والمستدامة للحد من الفقر. ويشرح هذا الإطار كيف وضعت وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية إطارا لاتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد في موريتانيا.

2 - تعرضت مشروعات الصندوق في موريتانيا في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات لعدد من الصعوبات وواجه تنفيذها عددا من المشكلات المتمثلة في سوء معدل صرف القروض والأداء غير المرضي. وتسليما بذلك لم يمول الصندوق أي مشروعات جديدة في موريتانيا في الفترة بين 1994 و 2000 برغم استمرار المشروعات الجارية.

3 - كخطوة أولى نحو التصدي لهذه القضايا وإعادة استهلال برنامج فعال في هذا البلد أجرى الصندوق في عام 1996 تقييما للحافظة القطرية. وتم في إطار هذا التقييم إجراء تحليل متعمق لأسباب الفقر الريفي في موريتانيا أدى إلى إجراء تقدير شامل لمشروعات الصندوق الجارية فيها. في ضوء هذا التقدير توصل التقييم إلى توصيات مهمة بشأن التدابير اللازمة لتحسين تنفيذ المشروعات وتركيز العمليات المقبلة على أكثر المناطق الريفية في موريتانيا فقرا وضعفا. ووفرت توصيات التقييم الأساس الذي قام عليه الحوار البناء مع حكومة موريتانيا التي اتخذت منذ ذلك الحين إجراءات قوية لحل بعض المشكلات الإدارية والتنفيذية للمشروعات التي يساندها الصندوق.

4 - تأسيسا على تقييم الحافظة القطرية وضع الصندوق وثيقة للفرص الاستراتيجية القطرية في موريتانيا وتم إقرارها في مايو/آيار 2000. وأبرزت الوثيقة أهمية تمكين فقراء الريف في موريتانيا، لاسيما أكثر الفئات ضعفا مثل مجتمعات الأدوابا، وتقوية المنظمات القاعدية، وتطوير آليات فعالة لتحويل الموارد إلى سكان الريف، وتحسين سبل حيازة الفقراء للأرض ووصولهم إلى الأسواق والخدمات المالية. وتزامنت فترة إعداد وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية مع المراحل الأخيرة من إعداد وثيقة استراتيجية خفض الفقر. وشارك الصندوق في إعداد الوثيقة، وأعطت وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية ووثيقة استراتيجية خفض الفقر الأولوية لأكثر المناطق الريفية في موريتانيا فقرا حيث عانى السكان طويلا من الاستبعاد والتهميش.

5 - في إطار الأولويات الاستراتيجية المبينة في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية كانت العملية الأولى هي إعداد مشروع الحد من الفقر في جنوب أفتوت وكاراكورو الذي تم إقراره في عام 2001. وكانت المجموعة الرئيسية المستهدفة من المشروع هي مجتمعات الأدوابا المستوطنة في منطقة المشروع التي تضم أيضا مجموعات أخرى عانت من الاستبعاد. وعمل المشروع على تعزيز إمكاناتهم وتوفير الخدمات المالية لهم وإيجاد مؤسسات محلية أكثر دعما لهم وتنويع فرص توليد الدخل. وكان المشروع أداة رئيسية في تنفيذ استراتيجية خفض الفقر في موريتانيا كما أتاح الفرصة للحكومة لكي تستخدم حصيلة مبالغ تخفيف عبء الديون، التي قدمت في إطار المبادرة المعززة لتخفيف الديون، في المشاركة في تمويل المشروع بمبلغ 8 ملايين دولار أمريكي، أي نحو 35 في المائة من مجموع تكاليف المشروع الاستثمارية.

6 - وهكذا كان قرار الصندوق باستئناف التمويل في موريتانيا من خلال المشروع قد اتخذ بعد إجراء تحليل دقيق خلال السنوات الأربع السابقة للأسباب الجذرية للفقر الريفي والفرص المتاحة للتصدي لها وذلك بالتشاور الكامل مع الحكومة. كذلك اتخذ هذا القرار في ضوء السياسات الإنمائية الأوسع التي اتبعتها الجهات المانحة في إطار استراتيجية خفض الفقر في موريتانيا. وبالرغم من أن الوقت لايزال مبكرا جدا لتقدير مستوى التنفيذ فقد وضع المشروع بالمشاركة الفعالة من جانب المستفيدين المستهدفين وبمساندة كاملة من الحكومة بناء على التقدير المتعمق الذي أجرى عن الإمكانات المؤسسية والإدارية في القطر.

7 - العملية الثانية التي يجرى إعدادها من المنطلق الإستراتيجي للفرص الاستراتيجية القطرية هي المرحلة الثانية من مشروع تحسين انحسار مياه الفيضانات في المقامة. ويستهدف هذا المشروع منطقة أخرى يرتفع فيها معدل الفقر بشدة. وقد وافقت الحكومة على نقل المسؤولية الكاملة عن حسم قضايا حيازة الأراضي إلى السكان المحليين ومنظماتهم. وسوف يسمح ذلك بأن تستند المرحلة الثانية إلى إنجازات المرحلة الأولى في ظل بيئة سياساتية أكثر دعما وتحقيق تأثير أقوى على الإنتاج والدخل والأحوال المعيشية لفقراء الريف في منطقة المشروع. وتبين هذه التجربة أيضا فائدة إجراء حوار سياساتي في إطار المشروعات التي يساندها الصندوق من أجل إيجاد بيئة سياساتية مواتية لاحتياجات وأولويات الفقراء.

8 - تبين تجربة موريتانيا كيف أن الحوار الذي يقوم على أساس الاستعراض الدقيق للأسباب الجذرية للفقر والقضايا الإدارية والسياساتية يمكن أن يساعد في تدعيم تنفيذ وأثر مشروعات الحد من الفقر حتى في ظل الظروف الصعبة. وبناء على هذا التحليل وتحسين مستوى التنفيذ نتيجة للحوار السابق فإن وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية، التي أعدت بأسلوب قائم على مشاركة الحكومة والمعنيين ذوي الشأن الآخرين، ركزت الأولوية على أكثر الفئات فقرا وساعدت على إجراء التغييرات المواتية للفقراء في السياسات والمؤسسات التي تتيح إمكانية تحسين أداء المشروع وأثره على الفقر. وأصبحت موريتانيا، بفضل هذا الحوار والتزام السلطات المعنية، تولي اهتماما متزايدا بقضايا الفقر الريفي. وربما تكون موريتانيا هي أول بلد يتم فيه وضع مشروع يسانده الصندوق من أجل خفض معدل الفقر الريفي ليكون أداة رئيسية تستهدف عن وعي تنفيذ استراتيجية خفض الفقر في المناطق الريفية. فضلا عن ذلك استطاع الصندوق أن يعبئ مبلغا كبيرا من التمويل المشترك، ليس فقط من بلدان منظمة الأوبيك، وإنما أيضا من حكومة موريتانيا وبذلك عزز كثيرا من الموارد المخصصة لفقراء الريف.

باء - معايير تخصيص الحصص الإقليمية للإقراض القطري

19 - عملا على ترجمة حصص الإقراض الإقليمية في عام 1999 إلى إقراض قطري قامت الشعب الإقليمية أولا بتحديد الظروف التي تقيد من الإقراض الفعلي، مثل التخلف عن السداد أو الصراعات المدنية. في ظل هذه الخلفية تخصص الموارد المتاحة للإقليم في ضوء الفرص الاستراتيجية القطرية (أنظر الإطار 1 كمثال يتعلق بموريتانيا) على أساس معايير الاحتياجات والأداء وفيما يلى المعايير المطبقة في هذا الصدد:

(أ) الاستجابة للاحتياجات القطرية

(i) مدى انتشار الفقر الذي يقاس بمعدل الفقر بين السكان الزراعيين والريفيين. ولاتوجد نسب صارمة بين الإقراض من الصندوق وسكان الريف على المستوى الإقليمي، وإنما تكون البلدان التي تضم أكبر عدد من فقراء الريف هي عادة التي تحصل على أكبر مبالغ الإقراض.

(ii) مدى عمق الفقر الريفي الذي يقاس وفقا للجدول القياسي للتنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتحصل بلدان صغيرة مثل بهوتان ونيبال ومنغوليا على حصص أكبر بسبب الانخفاض الشديد في الجدول القياسي للتنمية البشرية الخاص بها.

(iii) نصيب الفرد من الناتج المحلى. يطبق هذا المعيار أساسا بإعطاء أولوية أقل للبلدان ذات الدخل المتوسط، فيما عدا إذا كانت تلتزم التزاما قويا بخفض الفقر الريفي بما يتفق والتزام الصندوق في هذا الصدد، أو عندما تكون هناك فرصة لوضع استراتيجية قطرية تكون بمثابة "تجربة رائدة". ويوجد في بعض بلدان الدخل المتوسط، مثل البرازيل والمكسيك، معدل مرتفع من انتشار الفقر الريفي، وهكذا يوجه الصندوق عملياته الإقليمية إلى فقراء الريف فيها.

(iv) عدد السكان الأصليين. ويتعلق ذلك بمدى عمق الفقر وانتشاره بجانب الظروف التي تواجه سكان الريف الأصليين. ويتعلق ذلك بشكل خاص ببلدان الأنديز وأمريكا الوسطى.

(v) الكوارث الطبيعية التي تؤثر بشكل خطير على الفقر والأمن الغذائي لسكان الريف. مثال ذلك أثر إعصار ميتش على هندوراس والسلفادور.

(vi) تقدير القدرة الاستيعابية للبلد المعنى.

(ب) **أداء الحافظة** (انظر تجربة نيجيريا في الإطار 2)

(i) وجـــود استراتيجية وطنية متكاملة لخفض الفقر الريفي. ويجب أن يشمل ذلك تدابير التصدي لقضايا تكافؤ الفرص بين الجنسين التي تؤثر على النساء الفقيرات ومن يقمن باعالته.

(ii) السياسات الاقتصادية والقطاعية التي يجب أن تضمن المعاملات العادلة في الأسواق.

(iii) الشـــفافية والكفـــاءة فـــي تخصـــيص الموارد العامة واستخدامها: يجب أن يشمل ذلك المساعدات الخارجية المحولة من خلال القطاع العام. ويجب تخصيص نسبة ملائمة من الموارد الوطنية العامة لدعم البرامج الوطنية لخفض الفقر الريفي.

(iv) يجب توافر المساءلة والكفاءة للإدارة والمؤسسات العامة.

(v) يجـــب تشـــجيع مؤسسات المجتمع المدني والاعتراف بدورها في عملية التنمية. ويجب وجود إطار قانوني وتنظيمي مناسب لهذا الغرض.

(vi) يجـــب وجـــود آلـــيات تتضمن المشاركة الملموسة من جانب جميع مجموعات الفقراء في عمليات التخطيط الإنمائي على المستوى المحلى وفى تخصيص الموارد والخدمات العامة. ويجب أن تشمل النساء والأقليات.

(vii) احترام الآليات التقليدية التي يحصل الفقراء بمقتضاها على الموارد الطبيعية وإداراتها على مستوى المجتمع المحلى.

(viii) بذل الحكومة للجهود من أجل دعم توجيه السياسات محليا بمساندة من الصندوق عند الضرورة.

(ix) فيما يتعلق بأداء حافظة المشروعات:

(أ) الملكـــية الوطنية للمشروعات، لاسيما المساهمة الوطنية في تمويل المشروعات والاستعداد لتشجيع التمويل المشترك مع الجهات المانحة الأخرى؛
(ب) معدلات الصرف وتوقيتاته؛
(جـــ) أداء التنفيذ كما يتبين من متوسط مستوى أداء المشروعات الجارية؛
(د) متوسط الفترة بين إقرار المشروع ونفاذ مفعوله؛
(هـــ) عدد مرات تمديد فترات كل مشروع من المشروعات.

(جـــ) **الظروف المقيدة**

(i) مشكلات التخلف المزمن عن السداد ومجموع عدد أيام وقف الصرف للمشروع وعدد عمليات وقف الصرف. فقد تعذر لنحو عشر سنوات النظر في وضع ذخيرة المشروعات لعدد كبير من البلدان.

(ii) أوضـــاع الاستقرار السياسي والصراعات المدنية وسوء حالة الأمن الداخلي. ويسعى الصندوق كلما تســـنى له ذلـــك إلى المساهمة في استئناف الأنشطة الإنمائية وإحلال السلام بعد انتهاء الصراعات الداخلية.

(iii) سوء الإدارة والسياسات المعوقة وضعف الالتزام تجاه فقراء الريف.

خامسا – الخلاصة

20 - يطـــبق الصندوق معايير أولوية الإقراض القطري المحددة في اتفاقية إنشائه وفى سياسات الإقراض ومعاييره فـــي إطـــار بـــرنامج مدته ثلاث سنوات متوالية لحصص الإقراض الإقليمي التي حددتها اللجنة المخصصة في 1994 و1999. ولـــدى تـــرجمة حصـــص الإقراض الإقليمية إلى برامج قطرية يطبق الصندوق معايير الاحتياجات والفرص المتاحة في ضوء وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية لضمان فعالية برنامج الإقراض.

21 - يسهم *الإطار الإستراتيجي للفترة 2002-2006* في فعالية الصندوق بتجديد وتوضيح أهداف الصندوق في تمكين فقـــراء الريف من التغلب على فقرهم وتدعيم قدرتهم ومنظماتهم وتحسين سبل حصولهم العادل على الموارد الطبيعية الإنتاجـــية والتكنولوجـــيا وزيادة حصولهم على الخدمات المالية والوصول إلى الأسواق. ويجرى تحليل البيئة المواتية والفـــرص المـــتاحة للأنشـــطة التي يدعمها الصندوق في إطار هذه الأهداف الاستراتيجية. والواقع أن مهمة الصندوق ومدخله إلى الأنشطة المحلية هما اللذان يحددان معايير اتخاذ القرارات بشأن الاحتياجات ومستوى الأداء.

22 - تخصـــيص الموارد للبرامج القطرية ليس عملية آلية، وإنما هو نتيجة لإجراءات اتخاذ القرار المدعمة بوثائق الفـــرص الاســـتراتيجية القطـــرية التي تحدد الاحتياجات والفرص، ويقوم الاستمرار في تصميم البرامج وتنفيذها على أساسهما.

23 - تطبق المؤسسات المالية الدولية الأخرى نظما إقراضية تقوم على أساس مستوى الأداء. وتتعلق المعايير التي تســـتخدمها فـــي مجال قياس الأداء أساسا بالأثر الناجم عن أهدافها واشتراطاتها، بما في ذلك الإدارة السليمة للاقتصاد الكلـــى والسياســـات الهيكلية وسياسات مراعاة العوامل الاجتماعية ومؤسسات القطاع العام وإدارته. ولم يمنع ذلك من العمل في البلدان ذات الأداء السيئ وفي الفترات التي تعقب الصراعات الداخلية وغير ذلك من الظروف غير المواتية. وفى هذه الحالات تتبع هذه المؤسسات نهجا أقل مرونة وأكثر توجها نحو المشروعات من توجهها نحو البرامج. وتتعلق اهـــتمامات الصـــندوق بمســـتوى الاقتصـــاد الكلـــي وتوجيه السياسات على المستوى المحلي وتعزيز إمكانات الفقراء وإشـــراكهم، لاسيما النساء الريفيات الفقيرات، وهو مايتطلب تطبيق معايير محددة للأداء. وهكذا فإن النظم القائمة على أســـاس الأداء التـــي تســـتخدمها المؤسسات المالية الدولية الأخرى ليست بالضرورة صالحة للصندوق. وعندما تتوافر المعلومـــات الإحصـــائية عـــن أهـــداف الإطار الإستراتيجي تدمج في معايير الأداء بغرض زيادة تعزيز وتنظيم نهج الصندوق في مجال تخصيص الموارد على المستوى القطري.

الإطار2: نيجيريا

نيجيريا هي أكبر بلد أفريقي من حيث عدد السكان وارتفاع معدل الفقر الريفي. ومن الواضح أن احتياجات هذا البلد من أجل خفض الفقر احتياجات ضخمة. ولكن في الثمانينات، والتسعينات على وجه العموم عندما خضعت نيجيريا للحكم العسكري التسلطي وكان من الصعب القول بأن الاقتصاد الكلي وأداء ممارسة السلطات يؤهلان هذا البلد للحصول على معونات إنمائية كبيرة، ولذلك انسحبت معظم الجهات المانحة وامتنعت عن تقديم المعونات له. وقد صممت المشروعات المدعمة من الصندوق على أساس قدرات المؤسسات المحلية والفرص المتاحة لفقراء الريف لتعزيز إنتاجيتهم وما يحققونه من ناتج. ويعتمد تنفيذ هذه المشروعات وتأثيرها على البيئة المحلية، وفي واقع الأمر كان أداء مشروعات الصندوق في نيجيريا جيدا فعلا.

حقق مشروع إكثار الكسافا (1987–1997) نجاحات ملحوظة، فقد أدى إلى تحسين سلالات الكسافا المتاحة للمزارعين وبذلك أسهم بشكل ملحوظ في زيادة الإنتاج، وكان ذلك في فترات اشتد فيها الطلب على منتجات الكسافا نتيجة للحظر الذي فرض على استيراد الأرز وانخفاض الدخل في المناطق الحضرية مما أدى إلى الاستعاضة بالكسافا عن بدائل الأغذية الأعلى سعرا. وقد نجح مشروعا التنمية الزراعية والنهوض بالمجتمع المحلي في ولايتي سوكوتو وكاتسينا (1993/1994–2001) في ريادة النهج التشاركي للنهوض بالمجتمع المحلي والوصول إلى النساء. وأدخل مشروع تطوير مصايد الأسماك الحرفية (1994–1997) أساليب محسنة لتدخين الأسماك مما أدى إلى انتشار استخدامها في جنوبي نيجيريا وخفض الفاقد بعد الحصاد وتحسين توليد الدخل.

وفي عام 1998، عندما عادت نيجيريا إلى الحكم المدني، كان الصندوق، بحكم تجربته الممتدة وسجله الحافل في نيجيريا، في موقع جيد يسمح له بأن يستهل، بسرعة نسبية، برنامجا جديدا استجابة للأوضاع المواتية بشكل عام التي خلقتها الحكومة الجديدة. وتم إعداد تقريري إنجاز لخصا نتائج مشروعي كانسينا وسوكوتو وأعقب ذلك تنفيذ عملية تشاركية لوضع وثيقة جديدة للفرص الاستراتيجية القطرية التي بحثها المجلس التنفيذي في أبريل/ نيسان 2001. وخلصت الوثيقة إلى أنه ينبغي للصندوق أن يركز على التنمية المجتمعية وتحقيق اللامركزية في المناطق الريفية وإدارة الموارد الطبيعية والنهوض بأصحاب الحيازات الصغيرة. وكان التركيز الأساسي للصندوق موجها إلى تكوين رأس المال الاجتماعي وإرساء عمليات تدعيم المؤسسات المواتية للفقراء وتمويل آليات تتجه نحو الإدارة التشاركية، وهي شرط مسبق لتحقيق الاستدامة. ومنذ ذلك الحين تم إقرار مشروعين جديدين ويجرى تصميم مشروعين آخرين.

وتعتبر نيجيريا مثالا يوضح أهمية البيئة المحلية لبرامج خفض الفقر الريفي من نمط برامج الصندوق. ويركز بعض من يدافعون عن المعايير القائمة على أساس مستوى الأداء على أداء ومعايير البيئة الكلية. ومن المؤكد أن للبيئة الكلية أهميتها ولكن بالنسبة للمشروعات التي هي من نمط مشروعات الصندوق فإن البيئة المحلية والقدرات المؤسسية المحلية لاتقل، بل قد تزيد، عن البيئة الكلية في الأهمية. فضلا عن ذلك يمكن للبرامج التشاركية الناجحة لخفض الفقر الريفي أن تسهم في تعزيز القدرات وتوجيه السياسات على المستوى المحلي وتعزز من أثر مجموعات الفقراء في اتخاذ القرارات على مستوى المجتمع المحلي. ويمكن للبرامج المحلية المعنية بالفقر أن توفر أدوات تحسن من توجيه السياسات على نطاق أوسع. ولو أن الصندوق اعتمد أساسا على معايير أداء البيئة الكلية نتج عن ذلك وقف مشروعاته في نيجيريا، مما من شأنه بدوره أن يعطل الأنشطة المشار إليها أعلاه والتي ثبت نجاحها وسمحت بسرعة تجهيز ذخيرة المشروعات بعد عودة الحكم المدني إلى نيجيريا.