Document: EB 2010/101/R.10/Add.1
Agenda: 6(c)
Date: 11 December 2010
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD

تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي

عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في 2009

مذكرة إلى ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Shyam Khadka
كبير مدراء حافظة المشروعات
رقم الهاتف: 2388 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: s.khadka@ifad.org

نشر الوثائق:

Liam F. Chicca
الموظف المسؤول عن شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2462 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: l.chicca@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة الواحدة بعد المائة
روما، 14-16 ديسمبر/كانون الأول 2010

للاستعراض

المحتويات

أولاً – مقدمة 1

ثانياً – الاختلاف بين النتائج التي تبلغ عنها نظم التقييم المستقل والتقييم الذاتي 2

ثالثاً – الأداء الشامل والمجالات التي تتطلب مزيدا من الاهتمام 4

استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في 2009

أولاً – مقدمة

1- أولت إدارة الصندوق، في السنوات الأخيرة، اهتماما كبيرا لتحديث نظمها للتقييم الذاتي للمشروعات، وذلك بإرسائها: (1) نهج تقدير الجودة المستقل للمشروعات وبرامج الفرص الاستراتيجية القطرية قبل عرضها على المجلس التنفيذي؛ (2) دعما أكثر تشددا لتنفيذ المشروعات يزيد من فعالية تولي الصندوق الإشراف المباشر على المشروعات؛ (3) استعراض **جميع** المشروعات المنجزة أثناء فترة الاستعراض. وأتاحت هذه الأدوات لإدارة الصندوق أن تجري استعراضا دقيقا لأداء حافظة مشروعاتها والإبلاغ عن هذا الأداء إلى المجلس التنفيذي من خلال تقرير الفعالية الإنمائية للصندوق. ويستخدم تقرير الفعالية الإنمائية الإطار المؤسسي لقياس النتائج الذي أقره المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2009. كما أن تقرير الفعالية الإنمائية يشكل أداة رئيسية تبلغ إدارة الصندوق من خلالها استجابتها للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق.

2- وفي ضوء ما ذكر أعلاه، فإن المذكرة الحالية تركز على مقارنة استنتاجات التقرير السنوي مع النتائج المستخلصة من تقارير التقييم الذاتي (تقارير إنجاز المشروعات)، كما تعالج بعضا من القضايا الأوسع المرتبطة بالأداء والتي حددها التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2010.

3- لقد أدخل التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لهذا العام عددا من السمات البارزة فهو، أولا، يبني استنتاجاته وتوصياته على مجموعة بيانات مستمدة من تجميع عينة التقييمات التي أجريت خلال ثلاث سنوات. ويستخدم متوسطات متحركة لثلاث سنوات لتبين الاتجاهات. وهذا التحسين المنهجي يعالج، إلى حد كبير، القضية التي أثارتها إدارة الصندوق في الماضي بشأن الحجم المحدود لعينة التقييمات المشمولة في أي سنة بعينها.[1] ثانيا، أن التقرير السنوي لهذا العام أجري تحليلا منفصلا لتقييمات البرامج القطرية وتقديرا لأداء الصندوق مقابل الأنشطة بخلاف أنشطة الإقراض – حوار السياسات، إدارة المعرفة وإقامة الشراكات. ثالثا، وعلى الرغم من صعوبة العثور على أدبيات التقييم ذات الصلة (الفقرة 206) وقيود الاستفادة من البيانات ذات الصلة (الفقرة 204)، فإن القسم الخاص بموضوع التعلم لهذا العام (أي الكفاءة) يورد بعض ملاحظات وثيقة الصلة عن عوامل المقارنة وعن أداء الصندوق نفسه فيما يتعلق بالكفاءة الاقتصادية للمشروعات التي تحصل على مساعدة من الصندوق، وبالكفاءة المؤسسية للصندوق نفسه.

[1] يرجى الرجوع إلى الفقرتين 2 و3 من "استجابة إدارة الصندوق للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق التي جرى تقييمها في عام 2006" (الوثيقة EB 2007/92/R.7/Add.1). ويشير تقرير لمجموعة التقييم المستقل التابعة للبنك الدولي، إلى أنه، حتى مع وجود مجموعة بيانات أكبر فإن "الضوضاء في البيانات السنوية، والاختلافات من سنة لأخرى التي لا تمثل أي اتجاه بعينه ... ومتوسطات الثلاث سنوات [تعطي] صورة مكتملة بقدر أكبر" – (البنك الدولي. الاستعراض السنوي عن الفعالية الإنمائية، 2009).

4- ترحب إدارة الصندوق بالسمات الجديدة التي أدخلها التقرير السنوي لنتائج وأثر عمليات الصندوق، وتساند عموما ما تضمنه من استنتاجات وتوصيات. كما تود إدارة الصندوق أن تحيط المجلس التنفيذي علما بأن العلاقات بين إدارة الصندوق ومكتب التقييم في الصندوق تحسنت كثيرا خلال السنوات الأخيرة الماضية. وتبعا لذلك، ثمة تقاسم واسع النطاق للمعرفة. وكما سبق أن أبلغ به المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول من خلال تقرير رئيس الصندوق عن وضع تنفيذ توصيات التقييم وتدابير الإدارة، فإن الإدارة تتبع وتتابع بنشاط توصيات مكتب التقييم.

5- بيد أنه عند تفسير هذه النتائج، ربما يرغب المجلس التنفيذي في أن يأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

(أ) حسبما يرد عرضه في الجدول (1) في التقرير السنوي، فإن المشروعات السبعة عشر التي شملها التقييم في 2009، هي مشروعات وافق عليها المجلس التنفيذي خلال الفترة ما بين أبريل/نيسان 1995 وديسمبر/كانون الأول 2001 "بمتوسط" منتصف 1999[2] تاريخا للموافقة. وانتهى أكثر من نصف هذه المشروعات ما بين 2004 و2008: فهي بالتالي لم تستفد من نموذج التشغيل الجديد لدى الصندوق، بما في ذلك عملية التصميم الجديدة، وضمان الجودة المستقلة، والإشراف المباشر والحضور القطري.

(ب) يقوم مكتب التقييم بتقييم المشروعات باستخدام مجموعة من المعايير الموحدة بغض النظر عن الأهداف المحددة للمشروعات. وفي حين أن بعض هذه المعايير، مثل حوار السياسات، وإقامة الشراكات وإدارة المعرفة قد تكون ذات صلة من منظور الثقافة الإنمائية الحالية، فإنها لم تكن، بالضرورة، معروفة وقت تصميم المشروعات. وينطبق ذلك، على وجه الخصوص، على المشروعات التي تم تصميمها من منتصف إلى أواخر التسعينات حيث قلما ذكر، إذا ما ذكر، الأثر على السياسات وإقامة الشراكات بوصفهما حصيلة متوقعة للمشروعات. وبالمثل، استهدفت مشروعات قليلة إحداث تغييرات في جميع مجالات الأثر الخمسة. وتطبيق هذه المعايير لتقييم المشروعات له صلة مباشرة بالمشروعات التي صممت في الآونة الأخيرة، ولكنه يحكم على مشروعات صممت قبل عشر سنوات خلت وفقا لمعايير استحدثت منذ عهد قريب. وهو ما يجعل الحصول على درجات عالية أمرا عسيرا للغاية وتصنيف مُرضٍ للغاية بعيد الاحتمال[3].

ثانياً – الاختلاف بين النتائج التي تبلغ عنها نظم التقييم المستقل والتقييم الذاتي

6- أجرت إدارة الصندوق، في إطار استعراض أداء حافظة المشروعات، استعراضات انتهاء النتائج وأثر مشروعات الصندوق مستخدمة متوسطات متحركة لسنتين. وتمثل هذه المشروعات مجموع المشروعات المنتهية – زهاء 50 إلى 52 على أساس سنتين. ولما كانت معايير وتصنيفات التقييم المطبقة في هذا

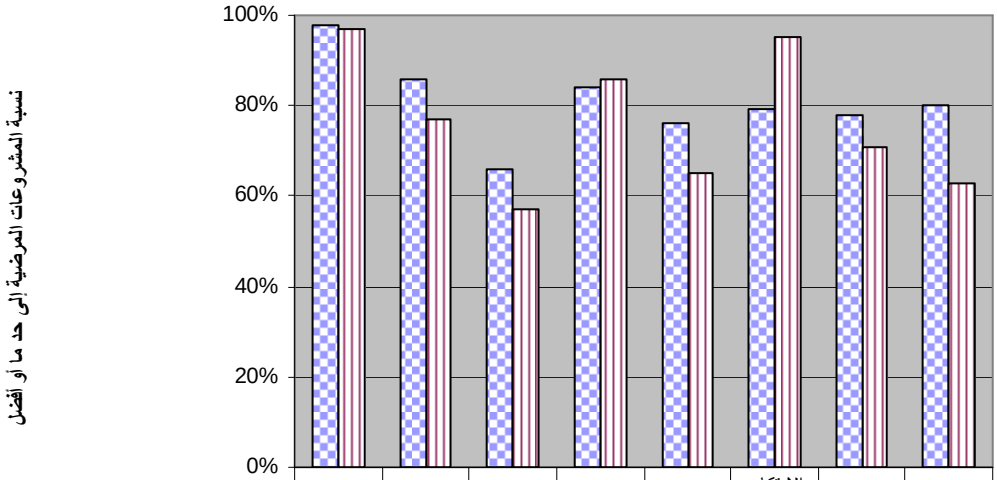
[2] المتوسط والعدد الوسيط لهذه العينة لموافقة المجلس التنفيذي هو مايو/أيار 1999، وديسمبر/كانون الأول 1999. وبالنسبة لموعد الانتهاء، فإن التواريخ المقابلة هي أغسطس/آب 2008 ويونيو/حزيران 2008.

[3] يجدر التذكير أنه ما من مشروع واحد صنف باعتباره مرضي للغاية من قبل مكتب التقييم خلال السنوات الثلاث الماضية (الفقرة 23 من التقرير السنوي 2010). ومرد ذلك، إلى حد كبير، إلى أنه من المتعذر أن تفي المشروعات بجميع المعايير **التي يستخدمها الآن مكتب التقييم عند تقييم المشروعات.**

التقدير هي ذاتها التي يطبقها مكتب التقييم، فإن هذه النتائج، مع بعض التنبيه[4]، متماثلة مباشرة مع تلك التي استخلصتها التقييمات المستقلة التي أجراها مكتب التقييم.

7- حسبما يظهره الشكل أدناه، فإن التقييم الذاتي من قبل إدارة الصندوق لمجموع 50 مشروعا شملها الاستعراض في 2009 و2010 يكشف عن نتائج مماثلة إلى حد بعيد لنتائج التقرير السنوي، وعلى الأخص فيما يتعلق بأهمية الأثر على الفقر الريفي. وفيما يتعلق بأداء الحكومة، والفعالية والاستدامة، فإن التقدير الذاتي للإدارة يكشف عن حصيلة إيجابية بقدر أكبر، في حين يظهر التقييم المستقل، فيما يتصل بالابتكار، أداء أعلى بكثير.

الشكل 1: حصيلة البرامج والمشروعات: الإنجازات مقابل هدف 2012



	الأهمية	الفعالية	الكفاءة	الأثر على الفقر الريفي	الاستدامة	الابتكار وتوسيع النطاق	أداء الصندوق	أداء الحكومة
تقرير إنجاز المشروع 2009-2010	98%	86%	66%	84%	76%	79%	78%	80%
التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق 2008-2010	97%	77%	57%	86%	65%	95%	71%	63%

8- بعض الاختلافات في مؤشرات التقييم المختارة هي اختلافات ذات طابع فني: المشروعات التي قامت الإدارة بتقديرها تنتمي إلى فترة زمنية متأخرة – جل هذه المشروعات تمت الموافقة عليها خلال 1999 و2000. وتبعا لذلك، استفاد نحو 28 في المائة منها من الإشراف المباشر من جانب الصندوق، على الأقل في السنوات الأخيرة من عمر المشروع. ولما كان موعد انتهائها قريب العهد، فإنها استفادت أيضا من توسع نطاق الحضور القطري للصندوق. بيد أنه حتى في حالة التقدير الذاتي من قبل الإدارة، فإن بعض الأهداف التي جرى مقابلها تقييم المشروعات المنجزة لم تكن معروفة وقت تصميم المشروعات.

[4] ينبغي مراعاة عاملين عند تفسير النتائج. أولا، أن تقرير إنجاز المشروع يستخدم فقط نتائج حافظة المشروعات المنتهية، بينما يستخدم التقرير السنوي علاوة على ذلك المشروعات الجارية التنفيذ. ثانيا، تتبنى التقارير السنوية على عينة، في حين يستند تقرير إنجاز المشروع إلى مجموعة المشروعات المنتهية. وبناء على ذلك، فإن التقرير السنوي وتقرير إنجاز المشروع لا يستخدمان نفس مجموعة المشروعات.

ثالثاً – الأداء الشامل والمجالات التي تتطلب مزيدا من الاهتمام

9- فيما يتعلق بالاتجاهات، فإن بيانات التقييم الذاتي تؤكد استنتاجات التقرير السنوي بأن "الأداء قد تحسن مع مرور الزمن في عدد من المجالات". كما أنها تدعم التفسير الذي أورده التقرير السنوي بأن تحسن الأداء "دليل على الجهود المنسقة التي كرسها الصندوق في الماضي القريب من أجل تعزيز فعاليته الإنمائية" (الفقرة 213). وأخذت إدارة الصندوق علما باستنتاج مكتب التقييم بأن "أداء العمليات الماضية التي دعمها الصندوق ... مرضيا إلى حد ما فحسب ككل"، (الفقرة 212) وتقر بأن النتائج التي أظهرتها تقارير انتهاء المشروعات تؤكد عموما هذا الاستنتاج. بيد أنها تود أن تشير إلى أن معايير وتصنيفات التقييم التي يتبعها مكتب التقييم وتتبعها كذلك إدارة الصندوق تماثل إلى حد بعيد الآن تلك التي تطبقها مؤسسات مالية دولية أخرى – سواء فيما يتعلق بتحديد الأهداف أو في قياس المؤشرات.

10- كذلك تساند إدارة الصندوق الاستنتاج القائل بأن "أداء المشروعات الممولة من الصندوق أفضل بعض الشيء من عمليات القطاع الزراعي لمنظمات إنمائية أخرى متعددة الأطراف" (الفقرة 214). في حين أنه ينبغي توخي الحرص عند تفسير القياس الخارجي، فإنه يتيح تفهما أعمق. ولعل الجدول أدناه يسلط بعض الضوء على أداء كل من مشروعات القطاع الزراعي التي يمولها البنك الدولي والمشروعات الممولة من الصندوق.

أداء المشروعات التي صنفت مرضية، 2002-2008

(نسبة مئوية)

المؤسسة	عدد المشروعات	النتائج الشاملة/ أداء المشروعات	الاستدامة	أداء المقترض	الجودة عند الدخول
البنك الدولي	26	65	56	64	71
الصندوق	99	80	49	63	*88

* بدأ ضمان الجودة في الصندوق في 2008 فقط، وتمثل الأرقام المعروضة 78 مشروعا شملها التقدير بحلول يونيو/حزيران 2010. وهي تمثل متوسط أربعة مؤشرات مركبة، هي بالتحديد الفعالية، الاستدامة، الابتكارية والأثر على الفقر الريفي.

المصدر: الصندوق، التقرير السنوي لنتائج وأثر عمليات الصندوق، سنوات مختلفة؛ البنك الدولي، مجموعة التقييم المستقل، النمو والإنتاجية في الزراعة والأعمال التجارية الزراعية، إصدار المؤتمر، 2010.

11- كذلك تأخذ إدارة الصندوق علما باستنتاجات التقرير السنوي فيما يتعلق بالأداء الضعيف نسبيا للحكومات المقترضة. وفيما يتعلق بأداء الصندوق، وفي حين أن إدارة الصندوق تقر بالحاجة إلى مزيد من تحسينه، فإنها تود أن توضح بأنه وفقا للتقرير السنوي كان هناك تحسن مطرد في هذا المؤشر خلال السنوات، وأن أداء الصندوق في الآونة الأخيرة كان أفضل من أداء الحكومات ومن أداء المؤسسات المتعاونة. وتبعا للتقدم إلى الأمام في تنفيذ النموذج الجديد، فإن إدارة الصندوق تتوقع مزيدا من التحسن في أداء الصندوق.

12- فيما يتعلق بكفاءة المشروعات الممولة من الصندوق، تتفق إدارة الصندوق مع استنتاج التقرير السنوي لنتائج وأثر عمليات الصندوق بأن الأداء يظل ضعيفا. كذلك أخذت إدارة الصندوق علما باستنتاجات التقرير السنوي: (1) أن هناك تراجعاً عاماً في استخدام تحليلات التكاليف مقابل المنافع (الاقتصادية) في جميع المؤسسات المالية الدولية الكبرى بما فيها الصندوق؛ (2) استمرار أوجه القصور في الطريقة التي تتبعها مختلف الوكالات المانحة في تقدير الكفاءة؛ (3) أن هناك معالجة محدودة لمسألة الكفاءة في أدبيات

التقييم. وتقر إدارة الصندوق بضرورة تعزيز الكفاءة المؤسسية للصندوق. وقد حددت مؤشرات لقياس الأداء ورصدت أهداف لذلك (انظر إطار قياس النتائج).

13- كما من المهم الاعتراف بأن الصندوق لا يواجه فقط عدم وفورات الحجم الكبير حسبما أشار إليه التقرير السنوي، بل وأيضا المبادلات الصعبة. ومن ذلك مثلا، النهج الذي يتبعه الصندوق في تقديم خدماته إلى المناطق الصعبة والنائية والوصول إلى مجموعات لم تستهدف من قبل تساهم في جعل عملياته أكثر كلفة عما إذا اقتصر تمويله على مشروعات في مناطق ذات إمكانات أكبر. وهو ما يؤثر أيضا على التكاليف المالية التي يتحملها الصندوق في تصميم هذه المشروعات والإشراف عليها. وعلى نحو مماثل، وفي حين أن تركيز الصندوق على الابتكار قد يسفر عن أثر أفضل في المدى الطويل، إلا أنه تترتب عنه، في الأجل القصير، مخاطر يحتمل أن تقلل من المنافع المتأتية منه. وبناء عليه، يصبح من المهم للغاية لمكتب التقييم أن يحسب حساب هذه المتغيرات عند الانتهاء من تقييم الكفاءة على مستوى المؤسسة في العام القادم.

14- تحسنت استدامة منافع المشروعات الممولة من الصندوق من قاعدة منخفضة قوامها 44 في المائة من المشروعات التي صنفت مرضية بدرجة متوسطة أو أفضل في 2004–2006 إلى 65 في المائة في 2007–2009. وفي حين أن نتائج التقييم الذاتي تظهر أداء أفضل، فإن إدارة الصندوق ملتزمة بتحقيق مزيد من تحسين أداء الصندوق، وهو ما يمكن إنجازه، جزئيا، بتعزيز الأداء المرتبط بالاستدامة البيئية، وهو مجال آخر يرى التقرير السنوي أنه في حاجة إلى تحسين. ومن شأن اعتماد وتنفيذ سياسة بشأن إدارة الموارد الطبيعية والبيئة، أن يعين على تحسين أداء الصندوق في هذا المجال. ويجري العمل حاليا على وضع هذه السياسة، حيث ستعرض على المجلس التنفيذي لاحقا. وفيما يتعلق بالابتكار، حيث حصلت 95 في المائة من المشروعات التي قام بتقييمها مكتب التقييم، على تصنيف مرضٍ إلى حد ما أو أفضل، فإن إدارة الصندوق ترى أن الأداء بشأن الابتكار مرض. أما فيما يتعلق بتوسيع النطاق، فإن إدارة الصندوق، حسبما أشار إليه التقرير السنوي، تعمل صوب اتباع نُهج ومسارات منتظمة بقدر أكبر، وتتوقع أن تتبدى النتائج واضحة في السنوات المقبلة تبعا لتحرك الصندوق صوب توسيع نطاق النماذج الناجحة.

15- فيما يتعلق بالتوصية بشأن إطار قياس النتائج الحالي لدى الصندوق، من المهم الإشارة إلى أنه في حين أن إطار قياس النتائج يخلو من رصد أهداف محددة لهذه المجالات المواضيعية، أو العناصر المكونة للأثر على الفقر الريفي، فإن إدارة الصندوق تقوم بقياسها والإبلاغ عن أدائها إلى المجلس التنفيذي من خلال تقرير الفعالية الإنمائية للصندوق. وعلى نحو مماثل، يتم قياس الأداء مقابل جميع المؤشرات باستخدام مقياس من ست نقاط، كما هو الحال مع التقرير السنوي. وهو بالفعل النهج الذي اتبعه تقرير الفعالية الإنمائية في العام الماضي. وفيما يتعلق بأداء الحكومات، فإن الصندوق يتبع هذا المؤشر في إطار عملية إنجاز المشروعات، مثلما يفعل التقرير السنوي. بيد أن إدارة الصندوق ترى أنه من غير اللائق رصد هدف مقابل هذا المؤشر.

16- أخذت إدارة الصندوق علما بالأداء المتواضع المذكور في التقرير السنوي لهذا العام بشأن حوار السياسات وإقامة الشراكات، والأداء غير المرضي إلى حد ما في مجال إدارة المعرفة. وتعرب الإدارة عن تقديرها

للجهود التي بذلها مكتب التقييم ليضمن هذه المجالات في التقييم. بيد أنه عند تفسير هذه الاستنتاجات، من المهم الأخذ بعين الاعتبار أنها استندت إلى عينة من 11 فقط من تقييمات البرامج القطرية، وأن 6 منها أنجزت في الفترة بين 2006 و2008، وأن هذه التقييمات القطرية شملت عددا من المشروعات التي جرى تصميمها في التسعينات. وبناء على ذلك، من المستبعد أن تكون التصنيفات المضمنة ممثلة لحافظة المشروعات الحالية. ولقد تم تصميم جميع المشروعات والاستراتيجيات القطرية قبل الموافقة على استراتيجية الصندوق بشأن إدارة المعرفة. ثانيا، وكما أشار إليه التقرير السنوي (الفقرة 118)، فإن برامج الفرص الاستراتيجية القطرية لم تشملها الأنشطة بخلاف الإقراض أو كانت مشمولة بقدر ضئيل (كما أنها لم تحدد أية أهداف لهذه الأنشطة). بيد أن إدارة الصندوق ترى أن قسما كبيرا من التوصيات وثيق الصلة وستبذل كافة الجهود للاستفادة منها في تحسين عمليات الصندوق بخلاف عمليات الإقراض.

17- فيما يتعلق بالتوصية بضرورة أن تنظم إدارة الصندوق حلقة عمل للتعلم من أجل وضع استراتيجية الصندوق بشأن إقامة الشراكات، وضرورة أن يدعم الصندوق الحكومات ووكالاتها لضمان مساهمة أكبر وأكثر فعالية في تصميم وتنفيذ العمليات الممولة من الصندوق، فإن إدارة الصندوق توافق على ذلك، بيد أنها تود أن تشير أيضا إلى أن هذا الجانب لم تغطه التقييمات على نحو جيد، وبالتالي، فإن الاستنتاجات والتوصيات لا تعدو أن تكون مبدئية. ثانيا، وبالنظر إلى الموارد المتاحة، كان لا بد للصندوق من أن يحد من طموحه فيما يتصل بعدد المؤسسات التي يدعمها أو مقدار ما يمكن أن يقدمه من دعم لهذه المؤسسات.

18- رهنا بالتنبيه الوارد في الفقرة 15 أعلاه، ترى إدارة الصندوق أن التوصيات المتعلقة بإطار قياس النتائج وثيقة الصلة، وستعالجها عند وضع إطار قياس النتائج الجديد لهيئة المشاورات الخاصة بالتجديد التاسع لموارد الصندوق. وستعمل الإدارة على مراجعة هيكل تقرير الفعالية الإنمائية عقب موافقة المجلس التنفيذي على إطار قياس النتائج الجديد. كما ترى الإدارة أن التوصية المتعلقة بأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هامة ووثيقة الصلة وستبقيها قيد النظر عند إعداد تقرير الرئيس بشأن وضع تنفيذ توصيات التقييم وتدابير الإدارة لعام 2011، بغية عرضها على المجلس التنفيذي. وأخيرا، فإن التوصية بشأن اختيار الإشراف ودعم التنفيذ موضوعا للتعلم لعام 2011 فإنها تأتي في الوقت المناسب وتساندها الإدارة.