Document: EB 2018/124/R.34
Agenda 9(c)
Date: 8 August 2018
Distribution: Public
Original: English

**A**

الاستثمار في السكان الريفيين

# مقترح أولي لأداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

**مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي**

الأسئلة التقنية

**Donal Brown**
نائب الرئيس المساعد
دائرة إدارة البرامج
رقم الهاتف: 2448 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: d.brown@ifad.org

**Lisandro Martin**
المدير المؤقت
شعبة سياسة العمليات والنتائج
رقم الهاتف: 2388 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: lisandro.martin@ifad.org

**Eloisa de Villalobos**
أخصائية نتائج
شعبة سياسة العمليات والنتائج
رقم الهاتف: 2827 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: e.devillalobos@ifad.org

نشر الوثائق

**Deirdre McGrenra**
مديرة شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة الرابعة والعشرون بعد المائة
روما، 11-13 سبتمبر/أيلول 2018

**للاستعراض**

## المحتويات


**توصية للاستعراض** **1**

**أولا- المقدمة** **1**

**ثانيا- السياق** **1**

**ثالثا- تحليل المشاكل والدروس المستفادة** **2**

**رابعا- وصف آليتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات** **2**

ألف – المرفقان المقترحان

(1) مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات

(2) مرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات 3

باء – نتائج وأثر أداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات 7

جيم – المخاطر والفوائد 7

**خامسا – الخطوات التالية** 8


**الذيول**


الذيل الأول – الدروس المستفادة من خبرة الصندوق وغيره من المصارف الإنمائية متعددة الأطراف

الذيل الثاني – تقديرات الطلب على أموال أداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

## توصية للاستعراض

المجلس التنفيذي مدعو لتوفير تغذية راجعة مبدئية على إنشاء أداتين جديدتين لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات:

1- مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات؛

2- مرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات.

# مقترح لأداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

## أولا- المقدمة

1- في خضم الجهود العالمية الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، تبنى المجتمع الإنمائي والحكومات خطة عمل 2030 للتنمية المستدامة، بما في ذلك الأهداف الخاصة باستئصال الفقر الريفي والجوع. وستتبلور مساهمة الصندوق في خطة عمل 2030 وأهداف التنمية المستدامة إلى حد كبير أثناء فترة التجديد الحادي عشر للموارد من 2019 وحتى نهاية 2021. وأثناء مشاورات التجديد الحادي عشر للموارد، اجتمعت الدول الأعضاء في الصندوق لاستعراض أداء الصندوق، وتجديد موارده، والموافقة على جملة من الأولويات الجديدة لفترة التجديد الحادي عشر للموارد. وتمثلت الرسالة الأولى من رسائل مشاورات التجديد الحادي عشر للموارد في أن "الاستمرار في مزاولة العمل على النحو المعتاد" لم يعد كافيا لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ونتيجة لذلك، فقد وافق المشاركون في هيئة المشاورات على برنامج عمل مسهب يتواءم مع التزامات ملموسة لتعزيز قدرة الصندوق على إيصال أكبر، وأفضل وأذكى.

## ثانيا- السياق

2- **التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.** نجم عن مشاورات التجديد الحادي عشر للموارد طيف واسع من الالتزامات. وعلى المستوى التشغيلي، سوف تقصّر عمليات الأعمال الداخلية المشذبة من عملية تصميم المشروعات، مع تحسين الجودة منذ بداية التنفيذ. ولهذه الغاية، سوف تعرض إدارة الصندوق "مقترحا لإنشاء مرفق لسلف إعداد المشروعات لتيسير الدور القيادي للمقترضين المتلقين في إعداد المشروعات وتسريع الجاهزية للتنفيذ. وسوف يتضمن ذلك إيجاد آلية لتوفير دعم أكبر للاستعداد للمشروعات، واستهلالها وتنفيذها في البلدان منخفضة الدخل والبلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة، سواء بصورة مباشرة من قبل الصندوق أو من قبل الشركاء"[1].

3- وباقتراح أداتين لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات، فإن الصندوق يستجيب لتوصيات عدد من تقارير التقييم والمراجعة.

4- ومنذ عام 2012، حدد تقرير للمراجعة الداخلية عن كفاءة عملية تصميم المشروعات الحاجة لدعم إضافي لتيسير الجاهزية للتنفيذ بدون زيادة العبء على عملية تصميم المشروعات. وأوصى التقرير السنوي لنتائج

[1] انظر الفقرة 75 من تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق (GC 41/L.3/Rev.1).

وأثر عمليات الصندوق لعام 2017 بتعزيز دعم التنفيذ عند استهلال المشروعات التي تعتبر "محفوفة بالمخاطر" وفي البلدان التي تعاني من أوضاع هشة. وأخيرا، فقد أوصى التقييم المؤسسي للهيكلية المالية للصندوق باستثمار المزيد من الموارد في إعداد المشروعات والترويج لملكية قطرية، وقدرات تنفيذ وجاهزية قوية.

## ثالثا– تحليل المشاكل والدروس المستفادة

5- **الدروس المستفادة للصندوق.** هنالك العديد من الأسباب للتأخيرات التي تطرأ على استهلال المشروعات بين البلدان والأقاليم المختلفة. فما أن تدخل اتفاقية التمويل حيز النفاذ، تطرأ في العادة تأخيرات على الإيفاء بالشروط التي تنعكس في اتفاقية التمويل والتي تعتبر حاسمة قبل إمكانية البدء بالصرف. وتتفاوت هذه الشروط، ولكنها عادة تتضمن إنشاء وحدة لإدارة المشروع، وتعيين أو توظيف موظفي وحدة إدارة المشروع، ومصادقة الصندوق على أول ميزانية وخطة عمل سنوية، وتجهيز خطط التوريد، وإعداد وثائق استدراج العروض لأول خطة توريد، واستكمال دليل تنفيذ المشروع، وتوريد برمجيات المحاسبة عندما يكون ذلك ضروريا. وهنالك أيضاً العديد من التحديات نظراً لسياق بعض البلدان منخفضة الدخل والبلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشةً والدول الجزرية الصغيرة النامية.

6- جرى تحليل الأدوات التي يستخدمها الصندوق حاليا أو التي استخدمها في السابق للتغلب على هذه التحديات كما هو موجز في الذيل 1، وكانت أهم الدروس المستفادة من هذا التحليل ما يلي:

(أ) حظيت مرونة استخدام الصندوق لموارد المنح لدعم أنشطة جاهزية التنفيذ بتقدير مدراء البرامج القطرية؛

(ب) لا يوفر التمويل بأثر رجعي السيولة للدول الأعضاء قبل دخول المشروعات حيز النفاذ مما يعتبر معوقاً أساسياً في البلدان منخفضة الدخل والبلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة؛

(ج) المصادقة البرلمانية من أهم أسباب تأخير استهلال المشروعات؛

(د) تتوقع عملية التصميم الجديدة[2] أن تستكمل أنشطة إعداد المشروعً كجزء من تصميم المشروع كلما كان ذلك ممكنا؛

(هـ) قلصت التجربة الريادية بإحداث وحدة واحدة لتنسيق جميع عمليات الصندوق في بلد ما من تأخيرات الاستهلال من خلال ضمان استمرارية موظفي المشروعات والنظم الائتمانية والإدارية.

## رابعا– وصف آليتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

7- تعرض هذه الوثيقة على المجلس التنفيذي استعراضا لمرفقين منفصلين، إلا أنهما يرفدان أحدهما الآخر كي يستعرضها المجلس، كما أنها تعرض المسوغ لهاتين الأداتين لتسريع استهلال المشروعات وتحسين الجاهزية للتنفيذ.

[2] انظر الوثيقة PB/2018/04، نشرة رئيس الصندوق: إعادة معايرة عملية تصميم المشاريع في الصندوق.

8- وأما التفاصيل والآثار المتوقعة لهاتين الأداتين، علاوة على الاعتبارات المالية والقانونية الخاصة بتنفيذهما، فسترد في المقترح النهائي الذي سيعرض على المجلس التنفيذي في دورة ديسمبر/كانون الأول (ما أن يتم الوصول إلى اتفاق على المبادئ العريضة).

## ألف – المرفقان المقترحان

9- يقترح الصندوق إنشاء أداتين جديدتين للتنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات بالبناء على الخبرة المستقاة من تجربة الصندوق الخاصة، وتجارب المصارف الإنمائية الأخرى متعددة الأطراف[3]:

(1) **مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات** وهو صندوق دوار سيوفّر السيولة في مرحلة مبكرة من دورة المشروع بحيث يمكن المبادرة بالأنشطة أو تمويلها قبل دخول اتفاقية التمويل حيز النفاذ (كجزء من تصميم المشروع). وسيدير هذا المرفق المقترِض أو الملتقي، بناء على اتفاقية للتمويل المسبق يوقعها البلد والصندوق بنفس المتطلبات الائتمانية المطبقة على قروض ومنح الصندوق.

(2) **مرفق التعاون التقني غير مسترد التكاليف لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات** الذي سيمول أنشطة مخصوصة لدعم قدرات تنفيذ المشروعات عند الاستهلال. وسوف يركز هذا المرفق على البلدان منخفضة الدخل والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة، ولكن يمكن له أيضاً أن يوفر دعما مستهدفا للمشروعات في أي بلد قد تتطلب دراسات تقنية للعمليات المعقدة والمحفوفة بالمخاطر. وسينفذ الأنشطة التي يمولها هذ المرفق ويديرها الصندوق بما يتماشى مع السياسات والمبادئ التوجيهية القائمة.

10- يظهر الجدول 1 أدناه الفوارق الرئيسية بين مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات ومرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات.

الجدول 1

**الفوارق الرئيسية بين مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات ومرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات**

| | *مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات* | *مرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات* |
|---|---|---|
| السقف الإجمالي | من 50 مليون دولار أمريكي إلى 70 مليون دولار أمريكي كإجمالي تمويل مسبق حالي | من 7 مليون دولار أمريكي إلى 10.7 مليون دولار أمريكي سنويا |
| الأهلية | جميع البلدان المؤهلة لتلقي التمويل من الصندوق | تركيز خاص على البلدان منخفضة الدخل والدول الجزرية الصغيرة النامية والدول التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة والعمليات المحفوفة بالمخاطر |

[3] انظر الذيل الأول: الدروس المستفادة من خبرة الصندوق وغيره من المصارف الإنمائية الأخرى متعددة الأطراف.

| | | |
|---|---|---|
| المصدر الأولي للتمويل | نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء – السلف من القروض والمنح | نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء – من مبالغ القروض والمنح الملغاة |
| شروط التمويل الأولية | شروط التمويل السائدة | تعاون تقني غير مسترد التكاليف |
| الأنشطة المؤهلة | أنشطة استهلال المشروعات وإعدادها:<br>• دراسة الجدوى ودراسة خط الأساس<br>• إجراءات التقيير الاجتماعي والبيئي والمناخي والدراسات ذات الصلة بالمجالات المواضيعية الشاملة<br>• تعيين موظفي وحدة إدارة المشروع<br>• أول خطة عمل وميزانية سنوية<br>• خطة التوريد<br>• دليل تنفيذ المشروع<br>• وضع نظم الرصد والتقييم والنظم الائتمانية<br>• توريد السلع والخدمات المطلوبة لاستهلال المشروع | • قدرات الجاهزية للتنفيذ<br>• التخفيف من المخاطر للمشروعات المعقدة أو السياقات المعقدة بغية تلبية متطلبات تصميم المشروعات |
| الحد الأقصى للسقف الإفرادي | من 000 500 دولار أمريكي إلى 1.5 مليون دولار أمريكي | 000 500 دولار أمريكي |
| التنفيذ | المقترض/المتلقي | الصندوق |
| الاتفاقيات القانونية | نموذجان للبلدان بدون أو مع عملية التصديق:<br>• اتفاق طويل الأمد في مرحلة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية يتضمن لائحة للمشروعات المستقبلية (مع التصديق)<br>• اتفاق قانوني للتمويل المسبق (بدون تصديق) | لا توجد حاجة لاتفاق قانوني بما أنه ينفذ من قبل الصندوق<br>• التعبير عن الاهتمام من جانب الحكومة |
| عملية المصادقة | • مرحلة المذكرة المفاهيمية<br>• مع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية في حال توفر تقديرات التكاليف واتفاقية للتمويل المسبق مع الحكومة | مع قسيمة التعريف بالمشروع |
| يصادق عليه | نائب رئيس الصندوق أو نائب الرئيس المساعد لإدارة البرامج بعد عملية استعراض للتصميم | نائب الرئيس المساعد، دائرة إدارة البرامج |

### (1) مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات

11- سيوفر مرفق التمويل المسبق للمقترضين والمتلقين وصولاً مسبقاً للأموال المدرجة في قرض الصندوق المستقبلي أومنحته بموجب إطار القدرة على تحمل الديون، بحيث يتسنى للمشروعات أن تمتلك قدراً كافياً من السيولة للبدء بالأنشطة الإعدادية قبل دخول اتفاقية التمويل حيز النفاذ (كجزء من تصميم المشروع). وقد استند تصميم هذا المرفق على الدروس المستفادة من مرفق إعداد المشاريع التابع للبنك الدولي.[4]

[4] للمزيد من التفاصيل، انظر الذيل الثاني.

12- سيكون مرفق التمويل المسبق لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات صندوقاً دواراً متاحاً لجميع الدول المقترضة المتلقية، وستتم إعادة تمويله من خلال قرض المشروع أو المنحة المقدمة له بموجب إطار القدرة على تحمل الديون. وستعتبر أنشطة هذا المرفق جزءا لا يتجزأ من أنشطة المشروعات وتكاليفها التي ستدرج في جميع تصميمات المشروعات وميزانياتها. وسيتم تنفيذ جميع الأنشطة الممولة مسبقاً بموجب هذا المرفق من قبل البلد المقترض أو المتلقي.

13- سيدعى المجلس التنفيذي للمصادقة على سقف إجمالي لهذا المرفق يتراوح بين 50 مليون دولار أمريكي و70 مليون دولار أمريكي. ويستند هذا السقف إلى الطلب المتوقع على أموال مرفق التمويل المسبق[5]، ويعرف على أنه الحافظة الإجمالية لجميع المعاملات النشطة لمرفق التمويل المسبق في أي وقت من الأوقات. وتتطلب أي زيادة إضافية على هذا السقف موافقة المجلس التنفيذي. وفي ديسمبر/كانون الأول، سيُعرض مقترح على المجلس التنفيذي يطلب تفويض المجلس لنائب رئيس الصندوق أو نائب الرئيس المساعد لدائرة إدارة البرامج بالمصادقة على المعاملات الإفرادية الخاصة بمرفق التمويل المسبق مع المقترضين والمتلقين.

14- **الأنشطة التي ستمول.** سوف يدعم مرفق التمويل المسبق المقترضين والمتلقين في تحديد التحديات المخصوصة بالسياق، والتطرق لها والتخفيف من المخاطر البيئية والاجتماعية والمناخية وتسريع الأنشطة الإعدادية لاستهلال المشروعات. وتعتبر مثل هذه الأنشطة هامة لتوليد تصميمات تقنية عالية الجودة ووضع نظم ائتمانية وتشغيلية كفؤة. وسوف يمول هذا المرفق أنشطة الاستهلال التي تروج لتنفيذ سريع، والتي يتوجب استكمالها قبل المصادقة على المشروعات.

15- **السقوف الإفرادية لمرفق التمويل المسبق.** سوف يضع الصندوق معياراً لتقرير التزامه لكل معاملة إفرادية من مرفق التمويل المسبق، وتشير التقديرات إلى أن السقف سيتراوح بين 000 500 دولار أمريكي و1.5 مليون دولار أمريكي.[6]

16- **التطرق لتأخيرات التصديق.** كما تم تسليط الضوء عليه في تحليل المشاكل، تتطلب بعض البلدان التصديق على جميع اتفاقياتها الدولية، بما في ذلك تلك المخصصة للتمويل، وتسهم هذه العملية عادة في تأخير الاستهلال. وبهدف الإبقاء على نهج مرن وفعال للتصديق في هذه البلدان، يجوز للصندوق أن يوقع اتفاقية تمويل مسبق مع المقترض أو المتلقي بالتزامن مع إعداد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية. وسوف تبقى هذه الاتفاقية سارية المفعول طوال فترة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لدعم تصميم المشروعات وأنشطة استهلالها. وأما شروط الإقراض وفترات السداد فهي ما زالت قيد النظر وسوف تعرض في المقترح النهائي.

### (2) مرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات

17- أما مرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات فسيشمل مساعدة تقنية غير مستردة التكاليف تهدف إلى دعم جاهزية الصندوق لقدرات استهلال المشروعات. ومع أن هذا المرفق سيكون متوفراً لجميع

[5] للمزيد من التفاصيل، انظر الذيل الثاني.

[6] يمكن الإطلاع على مزيد من التفاصيل في الذيل الثاني.

البلدان، إلا أن التركيز سيكون على البلدان منخفضة الدخل، والدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة، والمشروعات في أي بلد تتطلب دراسات تقنية للعمليات المعقدة والمحفوفة بالمخاطر، وذلك لضمان الامتثال للمتطلبات الحالية في الصندوق. وسيتم تمويل هذا المرفق على النحو التالي:

- **قدرة الجاهزية للتنفيذ.** تفتقر الأنشطة الإعدادية للمشروعات التي ترتبط بالتعاقد مع الموظفين الحكوميين وتمتثل لمتطلبات شروط السحب على الغالب لدعم على أرض الواقع مما يؤدي إلى تأخيرات في استهلال المشروعات، ومع أن مرفق التمويل المسبق سوف يوفر الموارد لضمان الجاهزية قبل المصادقة على القرض، إلا أن مرفق التعاون التقني سوف يدعم كيانات التنفيذ من خلال توفير دعم مباشر لإيجاد النظم التشغيلية والائتمانية المطلوبة.
- **استراتيجيات التخفيف من المخاطر في المشروعات المعقدة.** يمكن استخدام مرفق التعاون التقني لتمويل الدراسات التقنية الهادفة إلى ضمان الامتثال لسيسات الصندوق وللإيفاء بالتزامات التجديد الحادي عشر للموارد بشأن المواضيع الشاملة مثل التغذية والتمايز بين الجنسين والشباب والمناخ. والمقصود بهذه الدراسات توفير أساس تقني متين لنظريات التغيير ذات الصلة بالمشروعات المعقدة والمحفوفة بالمخاطر، ولتحديد محركات التغيير.

18- تخلق إجراءات التقدير الاجتماعي والبيئي والمناخي الجديدة في الصندوق الانسجام بين الإجراءات الحمائية التي يطبقها الصندوق وتلك التي تطبقها المصارف الإنمائية الأخرى متعددة الأطراف. وتفصّل هذه الإجراءات الجديدة الخطوات التي ستتخذ خلال دورة المشروع مع التركيز على التقديرات الاجتماعية، بما في ذلك قضايا الصحة المجتمعية، والسلامة والعمالة ضمن غيرها. وسوف يمول مرفق تمويل التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات المتطلبات الإلزامية[7] لإجراءات التقدير الاجتماعي والبيئي والمناخي عندما لا تكون ممولة من قبل مرفق التمويل المسبق. بالإضافة إلى ذلك، سيوفر مرفق التعاون التقني لتنفيذ أسرع لاستهلال المشروعات الموارد الضرورية لإجراء تقديرات الضعف وتطوير استراتيجيات للتعامل مع الهشاشة.

19- تظهر تقديرات التكاليف[8] الحاجة لما يتراوح بين 7.1 مليون دولار أمريكي إلى 10.7 مليون دولار أمريكي لتمويل مرفق التعاون التقني. وأما خيارات مصادر هذا التمويل فهي قيد المناقشة. وقد انبثقت إمكانية عن التحليل الأولي مفادها احتمال تمويل مرفق التعاون التقني من أرصدة القروض الملغاة. وأظهر التقدير أن استخدام ما يصل إلى 10.7 مليون دولار أمريكي كل عام من هذه الأرصدة الملغاة لتمويل مرفق التعاون التقني سيكون مستداماً بموجب النموذج المالي الحالي للصندوق لفترتي التجديد الحادي عشر والثاني عشر للموارد. وهناك خيارات تمويلية أخرى قيد النظر، وستعرض في المقترح النهائي.

20- **السقف الإفرادي لمرفق التعاون التقني.** سوف يقرر الصندوق معايير لوضع السقوف المطبقة على الاستخدامات الإفرادية لمرفق التعاون التقني، وقد وضع السقف كحد أقصى بحدود 000 500 دولار

[7] انظر الصندوق، " إجراءات التقدير الاجتماعي والبيئي والمناخي – إجارة المخاطر لخلق الفرص" (إصدار 2017).

[8] يمكن الإطلاع على مزيد من التفاصيل في الذيل الثاني.

أمريكي. وسوف تستند هذه المعايير على خصائص مخاطر المشروع، وعلى تقدير لمتطلبات الدراسات الإضافية والدعم على أرض الواقع.

## باء – نتائج وأثر أداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

21- **الأهداف.** الهدف الإجمالي لأداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات هو دعم عملية التصميم المبسطة الجديدة للصندوق من خلال تحسين جودة المشروعات منذ بداية التنفيذ. أما الأهداف المفصلة فهي: (1) أن تكون المشروعات ذات صلة بالأولويات الإنمائية للمناطق الريفية في البلد المعني؛ (2) أن تمتلك المشروعات النظم التشغيلية والائتمانية لاستهلال سريع؛ (3) أن تكون عملية التصميم قد استكملت بما يتماشى مع معايير التقدير الاجتماعي والبيئي والمناخي في الصندوق وأن تكون مدعومة بدراسات تقنية؛ (4) أن تحسّن من أداء المشروعات ومعدلات الصرف فيها بحيث يمكن إغلاقها ضمن الفترة المتوقعة وصرف جميع الأموال المخصصة لها بصورة كاملة.

22- **النتائج المتوقعة.** يتوقع من أداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات تقليص الفترات الفاصلة بين استهلال المشروعات وتنفيذها، وتحسين معدلات الصرف وتقليص عدد المشروعات التي تواجه مشاكل. وسوف تؤدي هذه التحسينات إلى تحسين جودة الحافظة ومعدل الصرف في الصندوق. كذلك يتوقع منها أيضا أن تحث على انخراط قطري أكبر مع التركيز على البلدان منخفضة الدخل والدول النامية الجزرية الصغيرة والدول التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشةً، علاوة على أية بلد آخر قد يتطلب دراسات تقنية للعمليات المعقدة والمحفوفة بالمخاطر.

## جيم – المخاطر والفوائد

23- تفرض أداتا التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات مستويات مختلفة من المخاطر على الصندوق، وذلك اعتمادا على طريقة التنفيذ المختارة ومصدر التمويل. ويتم تحليل هذه الخيارات التي ستعرض بالتفصيل في الوثيقة النهائية التي سترفع إلى المجلس التنفيذي للمصادقة عليها في ديسمبر/كانون الأول. وستستند استراتيجية تخفيف المخاطر بالنسبة للتنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات على استخدام هاتين الأداتين معا بحيث تدعم أحدهما الأخرى. ومن الجدير بالإشارة أنه، وبالاعتماد على الآلية المتبناة، يمكن للتغييرات المدخلة على النظم المالية والإبلاغ والإجراءات أن تكون كبيرة.

**الفوائد**

24- **إيصال محسّن وشامل للمستفيدين.** ستقرب موارد التعاون التقني والتمويل المسبق مجتمعة الصندوق من الاتساق مع المصارف الإنمائية الأخرى متعددة الأطراف. وسوف تمكن هاتان الأداتان الصندوق من توفير دعم مباشر لحل الاختناقات مع ضمان نطاق التمويل اللازم لضمان انطلاق الأنشطة.

25- **إنشاء النظم.** سيكون توفر التعاون التقني والسيولة للتمويل المسبق محورياً بالنسبة للبلدان لإنشاء نظم فعالة وكفؤة لتنفيذ المشروعات. وسوف تيسّر هذه النظم من النتائج الضرورية لتعزيز قدرة الصندوق والدول الأعضاء فيه لأغراض الفعالية الإنمائية.

26- **الملكية القطرية والشراكات.** من خلال دعم حوار سياسات مبكر ضمن القطاع الريفي وتعزيز الفرق القطرية، سوف تمكّن أداتا التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات الصندوق من تعزيز الملكية والقدرة على الإيصال على مستوى المشروع والمستوى القطري.

## خامسا – الخطوات التالية

27- سوف تتضمن الوثيقة التي ستعرض على المجلس في ديسمبر/كانون الأول ما يلي:

- الإطار الكامل لنتائج التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات؛
- تقدير لخيارات التمويل لكل أداة من الأداتين؛
- تحليل للاستدامة المالية ولجملة من المبادرات التي يتم النظر فيها بما يتماشى مع التزامات التجديد الحادي عشر للموارد؛
- التبعات القانونية، والتبعات على الكفاءة، وتكلفة رأس المال؛
- هنالك تحليل محتمل لأداة ثالثة ممكنة قيد النظر، ستأخذ شكل قرض لتمويل الأنشطة المرتبطة ببرنامج واستراتيجية الصندوق على المدى المتوسط. ويمكن أن تعظم هذه الأداة التمويلية المقترحة من أثر العمليات التي يمولها الصندوق التي تندرج في برامج الفرص الاستراتيجية القطرية دون أن تغطيها أنشطة مشروع واحد.

# Lessons learned from IFAD experience and other multilateral development banks

## I. IFAD experience

1. Project start-up delays are not a new problem. IFAD has addressed these delays in different ways:

2. **Special Operations Facility.** From 1985 to 1994, through the Special Programme for Africa, IFAD provided Special Operations Facility (SOF) grants to cover project formulation, start-up and initial implementation expenditures. The SOF was subsequently transformed into financing facility agreements (FFAs) targeting countries that benefitted from highly concessional lending terms; FFAs continued until 2007. SOF and FFA grants were executed by IFAD.

3. IFAD also has two mechanisms related to loans that aim to foster rapid project start-up. **Retroactive financing** allows governments to pre-finance project-related expenditures upon – or just before – project approval, which are then reimbursed after disbursement conditions have been fulfilled. **Start-up advances** comprise funds that can be withdrawn immediately upon the entry into force of financing agreements to fund the establishment of project management units and other readiness activities pending fulfilment of disbursement conditions. Demand for retroactive financing has been low since borrowers/recipients normally cannot pre-finance activities without budget approval (which in turn depends on financing agreements). Used only in a minority of cases, start-up advances do not provide liquidity to finance expenditures for implementation readiness *before* entry into force of financing agreements.

4. In a few cases, **country-specific grants** have been used to fund start-up activities. Only "green" countries under the Debt Sustainability Framework (DSF)[9] are eligible for country-specific grants.[10] Given competing priorities and the limited availability of IFAD grant funds, country-specific grants are not an ideal instrument to address start-up delays.

5. The main lessons from these experiences are:

   - Country programme managerss appreciated the SOF tool as it provided flexibility to execute grant resources aiming at improving implementation readiness
   - Retroactive financing does not provide liquidity to member countries before entry into force what for LICS and MFS is a crucial limitation
   - Parliamentary ratification is one important cause of start-up delays
   - New design process focus on implementation readiness requires has shifted disbursement conditions into design requirements.

6. In the past, the SOF and FFAs helped to address start-up challenges, but these instruments were discontinued when IFAD began direct supervision. None of the options listed above provide the scalability needed to promote faster implementation across the entire IFAD11 portfolio. The table below gives a comprehensive overview of all IFAD's current and past mechanisms for accelerating project start-up.

[9] The DSF uses the debt-distress "traffic light" framework ("green", "yellow" and "red" countries) for determining repayment terms. If a country is "red" or "yellow", it is eligible to receive a grant or loans on blend terms.
[10] The Corporate Level Evaluation of the IFAD Policy for Grant Financing (2014) recommended that, "All IFAD borrowers, rather than "green" countries only, should be eligible for grants. "Red" and "yellow" countries also need grants to fund essential activities related to capacity-building …." (paragraph 51).

Table 1
**IFAD's experience with project start-up and project preparation**

| *Mechanism* | *Description* | *Effectiveness* | *Constraints* |
|---|---|---|---|
| Special Operation Facility (SOF) | • Established in 1985<br>• Special grants programme for implementation-readiness activities<br>• Ceiling of US$100,000, in 1999 reduced to US$60,000<br>• Only for highly concessional loans | • US$1.5 million spent on average each year for 15 to 20 SOF grants<br>• SOF funds were directly managed by IFAD<br>• The facility was appreciated by country programme managers<br>• Provided flexibility to improve implementation readiness | • Implemented before IFAD direct supervision<br>• Lack of administrative procedures and reporting<br>• Financed by supplementary funding, which is difficult to mobilize |
| Retroactive financing | • Applies to expenditures to be incurred before entry into force of projects with Executive Board approval<br>• Amount not to exceed 10 per cent of financing<br>• Eligibility starting with project design date | • Not well known in IFAD<br>• Seldom used across the portfolio | • Does not provide liquidity prior to entry into force<br>• In-country regulations often do not allow loan proceeds to be used before projects' entry into force |
| Start-up advance | • Can be used once financing agreement has entered into force<br>• Can finance expenditures to be incurred before the annual work-plan and budget has been approved and other conditions have been satisfied<br>• Eligible activities include project implementation manuals, accounting software, procurement and staff recruitment | • Start-up advances have been used relatively little<br>• Average amount is US$260,000 ranging from US$10,000 to US$600,000<br>• No positive impact on speeding either first or second disbursements* | • Starts after entry into force<br>• Some countries do not request any start-up advance because of legal barriers<br>• Does not provide any liquidity to the project before approval<br>• Project preparation activities have been moved to the design phase |
| Country-specific grant | • The purpose must be in line with the IFAD Policy on Grant Financing and is not specifically for project readiness<br>• Used to finance a component of a loan-funded investment projects in "green" countries under the performance-based allocation system (PBAS)<br>• Grant-approval process is part of the loan-approval process | • Three cases of country-specific grants used for project start-up have been identified<br>• Case studies have pointed to positive experiences with completing activities, but indicated limited effectiveness in speeding up time to first disbursement | • The main purpose of the Policy on Grant Financing is not project preparation<br>• The approval process is the same as that for the attached loan, which can be too lengthy for start-up activities<br>• Can only be used for a small fraction of IFAD "green" countries |

***** According to IFAD's study on disbursement performance.

# II. Summary of benchmarking analysis with other multilateral development banks

7. For this FIPS proposal, IFAD conducted a benchmark analysis to compare its mechanisms for facilitating project start-up with those of other multilateral development banks (MDBs). All other MDBs have project preparation facilities or technical assistance programmes in place to accelerate start-up and improve implementation readiness. In addition to a desk review, project-preparation experts from the World Bank, Inter-American Development Bank (IDB), Asian Development Bank (AsDB), Green Climate Fund and Global Environment Facility were interviewed.

8. The World Bank's Project Preparation Facility (PPF) was established in 1976 as a revolving fund using capital from its programme of work to support speedy start-up of project activities. In 2017, the PPF ceiling was US$750 million or about 2 per cent of the World Bank's lending programme. The agricultural sector receives the largest share of PPF funding. Approximately 87 per cent of PPF financing goes to International Development Association (IDA) countries; countries in Africa receive about 66 per cent. PPF funds are generally allocated at the regional level

and from there to the countries within each region. The procedures for country-level PPF allocation and approval can be completed rapidly. Pre-financing funds are used to finance project design and start-up; these initial expenditures are repaid by the borrower/recipient once the loan is effective and the first disbursement has been made. In addition, the World Bank has US$250 million in technical assistance funds, of which about one third is used in IDA and International Bank for Reconstruction and Development countries; the greatest share is devoted to environment and climate activities.

9. In 2016, the AsDB approved US$317 million through its technical assistance programme, representing 1.8 per cent of its programme of loans and grants. Approximately half of these funds were allocated to project preparatory work in low-income countries. AsDB manages these funds and there is no cost recovery. However, AsDB does not have pre-financing funds for accelerating project start-up.

10. The founding documents of the IDB place special importance on technical assistance for project preparation. In 1989, IDB put in place a Project Preparation and Execution Facility (PROPEF), establishing a revolving credit line at the country level.

11. The World Bank, IDB, AsDB and the Green Climate Fund all provide substantial non-reimbursable technical assistance funding for project design as well as pre-project-effectiveness financing covering: technical studies; environmental, social and climate assessments; detailed feasibility work including pre-engineering studies; participation in national policy dialogue; the establishment of project management and execution systems; and funds for the recruitment and salaries of project staff.

Table 2
**Overview of project-preparation facilities at other MDBs**

| *Institution* | *Type* | *Amount and terms* | *Source* | *Comments* |
|---|---|---|---|---|
| World Bank | PFF for design and start-up | US$750 million repayable from loans provided in amounts between US$5 million and US$10 million | Earmarked at 2 per cent of lending programme with Executive Board-approved ceiling | Good country demand; no Board approval; managed by borrowers; used in fragile situations and emergencies; about 87 per cent of funds to IDA countries |
| | Technical assistance funds for design | US$250 million, provided in amounts up to $1 million | Supplementary trust funds | Grant resources are declining; only 30 per cent used for World Bank/IDA, mostly for environment and climate projects |
| AsDB | Technical assistance for design | US$320 million in grants to member countries provided in amounts up to US$1 million | Share of capital income and allocation from lending programme and Japan supplementary funds, along with cofinancing; 1.8 per cent of lending programme | Provided as a technical assistance grant procured and managed by AsDB, and allocated internally |
| IDB | PROPEF – line of credit at the country level | US$150 million repayable from loan in amounts up to US$10 million over 10 years | Ordinary capital from lending programme | Board approves 10-year line of credit, from which advances can be drawn; used rarely; borrowers prefer technical assistance grants |
| | Technical assistance grants | Technical assistance: US$882 million approved in 2017; active grant financing portfolio in 2017; 1,633 operations of US$2.1 billion | Ordinary capital and special funds | Substantial technical assistance funds for borrowers that are well appreciated by borrowers |
| Green Climate Fund | Grants and repayable grants | Total of US$40 million made available for the initial phase of the PPF; each request subject to a cap of US$1.5 million | | |

# Estimated demand for FIPS funds

1. **Project pre-Financing Facility (PFF) for faster implementation of project start-up cost estimate.** Experience gained by the World Bank has shown that financing facility advances should be large enough to cover activities expected to be financed, and to justify their management costs to IFAD and governments. Experience has also shown that countries facing disaster or coping with fragile situations may require very large initial advances. Since completing initial procurements early on is a critical element of reducing start-up delays, the funding must be enough to cover contract costs before any request for bids – particularly in countries where procurement can only be initiated when the availability of funds is confirmed.

2. After 40 years of implementing its Project Preparation Facility (PPF) and increasing the ceiling a number of times, the World Bank set the ceiling for its revolving fund at the equivalent of approximately 2 per cent of its work programme. Like the PPF, the PFF is not a stand-alone facility, but a revolving facility with a requirement that any advances be re-financed from a follow-up loans. The World Bank's board has increased the PPF ceiling as its lending programme has increased. Applying this percentage share to the US$3.5 billion programme of loans and grants (PoLG) for the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources (IFAD11) results in an overall ceiling of US$70 million for PFF. This amount would provide an average pre-financing ceiling of US$1.5 million per project. An average project pre-financing amount of US$1 million would require a ceiling of US$50 million. Once the level of the ceiling has been approved, it can only be raised through a request by IFAD to its Executive Board.

Table 1
**Cost estimates for PFF**

| *Estimation* | *Full* | *Minimum* |
|---|---|---|
| Percentage share of annual PoLG | 2% | 1.4% |
| PFF ceiling | US$70 000 000 | US$50 000 000 |

3. **Technical Assistance for Project Start-up Facility (TAPS) cost estimates**. Two TAPS cost scenarios have been developed on the basis of an IFAD11 PoLG of US$3.5 billion and the preparation of approximately 30 new projects per year. Under the "full" scenario, IFAD would undertake activities to fulfil its IFAD11 commitments: about 30 to 50 per cent of projects would benefit from funding studies of cross-cutting themes and policy engagement. All planned Social, Environmental and Climate Assessment Procedures (SECAP) activities will be carried out and all projects could receive implementation-readiness support. Under the "minimum" scenario, only between 17 per cent and 30 per cent of projects will benefit from advisory and analytical services. Funding for SECAP costs will be reduced by between 30 per cent and 40 per cent, while implementation readiness funds will be reduced by 33 per cent. Under the "full" scenario, IFAD will need US$10.7 million and under the "minimum" scenario it will need US$7.15 million (or US$357,000 and US$237,000 per project respectively).

Table 2
**Cost estimates for TAPS**

| *Purpose* | *Full scenario* | *Minimum scenario* |
|---|---|---|
| Analytic and advisory services | 100% of projects with mainstreamed thematic areas | 50-75% of projects with mainstreamed thematic areas |
| Environment and climate assessments | All projects in compliance with full technical background | All projects in compliance; less substantive work |
| Delivery capacity | Average budget includes advance project management unit (PMU) recruitment | Average budget does not include advance PMU recruitment |
| Analytic and advisory services | US$2 495 000 | US$1 265 000 |
| Environment and climate assessments | US$3 770 000 | US$2 880 000 |
| Delivery capacity | US$4 500 000 | US$3 000 000 |
| **Total** | **US$10 765 000** | **US$7 145 000** |