Document: EB 2018/125/R.38
Agenda: 5(h)
Date: 31 October 2018
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

مقترح لأداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Jill Armstrong
المديرة المؤقتة
شُعبة سياسات العمليات والنتائج
رقم الهاتف: 2324 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: j.armstrong@ifad.org

Ruth Farrant
مديرة
شُعبة خدمات الإدارة المالية
رقم الهاتف: 2281 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: r.farrant@ifad.org

نشر الوثائق:

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

المجلس التنفيذي – الدورة الخامسة والعشرون بعد المائة
روما، 12-14 ديسمبر/كانون الأول 2018

للموافقة

المحتويات

توصية بالموافقة **1**

أولا– المقدمة والسياق **1**

ثانيا– الدروس المستفادة والتحليل **1**

ثالثا – وصف آليتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات **2**

ألف – مرفق التمويل المسبق للمشروعات 4

باء – مرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات 7

رابعاً – النتائج المتوقعة وللتنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات وفوائده **8**

خامساً – الاستنتاجات وآفاق المستقبل **8**

الذيول

الذيل الأول – الدروس المستفادة من خبرة الصندوق والمصارف الإنمائية الأخرى المتعددة الأطراف

الذيل الثاني – تقديرات الطلب على أموال التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

الذيل الثالث – إطار نتائج التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

توصية بالموافقة

المجلس التنفيذي مدعو إلى الموافقة على إنشاء أداتين جديدتين من أجل التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات:

1- مرفق التمويل المسبق للمشروعات الوارد وصفه في الفقرات من 9 إلى 22؛

2- مرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات الوارد وصفه في الفقرات من 23 إلى 25.

مقترح لأداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

أولا- المقدمة والسياق

1- تشمل خطة التنمية المستدامة لعام 2030 (خطة عام 2030) غايات محدَّدة من أجل وضع نهاية للفقر الريفي والجوع. وسوف تتبلور مساهمة الصندوق في خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة إلى حد كبير أثناء فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق. ومن الرسائل الرئيسية المنبثقة عن اجتماعات هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر أن "القيام بالعمل على النحو المعتاد" لن يكون كافياً لتحقيق تلك الأهداف. وتقتضي إصلاحات التجديد الحادي عشر تبسيط أساليب العمل من أجل تقليص المدة التي تستغرقها عملية تصميم المشروعات وفي الوقت نفسه تحسين الجودة منذ بداية التنفيذ. وتحقيقاً لهذه الغاية، تعهدت الإدارة بأن تقدِّم إلى المجلس التنفيذي "مقترحاً ... من أجل إنشاء مرفق لسلف إعداد المشروعات من أجل تيسير الدور القيادي للمقترضين في إعداد المشروعات، ولتسريع الاستعداد للتنفيذ. وسوف يشمل ذلك آلية لتوفير مزيد من الدعم من أجل إعداد المشروعات واستهلالها وتنفيذها في البلدان منخفضة الدخل والأوضاع الأكثر هشاشة، سواءً من جانب الصندوق أو من الشركاء"[1].

2- ووضع مقترح إنشاء أداتين لتسريع تنفيذ استهلال المشروعات استجابة للتوصيات التي طرحت بناءً على عدد من التقييمات وتقرير عن مراجعة كفاءة عملية تصميم المشروعات أشار إلى ضرورة توفير دعم إضافي لتيسير الجاهزية للتنفيذ دون فرض أعباء زائدة على عملية تصميم المشروعات. وأسفر التقييم المؤسسي للهيكلية المالية في الصندوق لعام 2018 عن توصية دعت إلى استثمار مزيد من الموارد في إعداد المشروعات واتخاذ خطوات نحو تعزيز الملكية القطرية القوية، وقدرات التنفيذ والتأهب. وفيما يتعلق بالبلدان التي تعاني أوضاعاً هشة، دعت إحدى التوصيات التي طرحت في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2017 إلى تعزيز دعم التنفيذ أثناء استهلال المشروعات التي تعتبر معرضة لمخاطر.

ثانيا- الدروس المستفادة والتحليل

3- هنالك أسباب كثيرة لتأخر استهلال تنفيذ المشروعات في مختلف البلدان والأقاليم، وهناك عدد من التحديات المحددة أمام البلدان منخفضة الدخل، والبلدان التي تعاني أشد الأوضاع هشاشة والدول الجزرية الصغيرة

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

النامية والدول الصغيرة الأخرى. وهناك بصفة خاصة في كثير من الأحيان حالات تأخير في الوفاء بالشروط الإلزامية قبل أن يتسنى البدء في صرف الأموال. وتتفاوت هذه الشروط، ولكنها تشمل في العادة إنشاء وحدة لإدارة المشروع، وتعيين موظفي إدارة المشروع أو التعاقد معهم، وموافقة الصندوق على خطة العمل والميزانية السنوية الأولى، وإعداد أول خطة توريد ووثائق العطاءات ذات الصلة، ووضع دليل تنفيذ المشروع في صيغته النهائية، وتوريد البرنامج المحاسبي.

4- ويرد في الذيل الأول تحليل يوجز أدوات الصندوق الحالية والسابقة للتغلب على هذه التحديات إلى جانب الدروس الرئيسية المستفادة.

ثالثا – وصف آليتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات

5- تعرض هذه الوثيقة مرفقين منفصلين ومتكاملين لتسريع استهلال المشروعات وتحسين الاستعداد للتنفيذ انطلاقا من خبرة الصندوق وخبرة المصارف الإنمائية الأخرى المتعددة الأطراف[2].

6- ويقترح الصندوق إنشاء أداتين جديدتين:

(1) **مرفق التمويل المسبق للمشروعات** يستند إلى مفهوم الحصول على سلف لتوفير السيولة في مرحلة مبكرة من دورة المشروع كي يتسنى الانطلاق في تنفيذ الأنشطة وتمويلها قبل بدء سريان اتفاقية التمويل (كجزء من تصميم المشروع). وستتولى الجهة المقترضة إدارة أموال هذا المرفق على أساس اتفاقية للتمويل المسبَّق يوقعها المقترض والصندوق وتُطبَّق عليها نفس المتطلبات الائتمانية ونفس الشروط والأحكام المطبقة على قروض الصندوق. وستقتصر الأهلية أثناء المرحلة التجريبية على المقترضين الذين لديهم مخصصات حالية بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

(2) **مرفق المساعدة التقنية** غير المستردة التكلفة **لاستهلال المشروعات** سيموِّل أنشطة محددة لدعم قدرات تنفيذ المشروعات عند الاستهلال. ولن يتاح الحصول على تلك المساعدة التقنية إلاّ للبلدان منخفضة الدخل، والدول الجزرية الصغيرة النامية، والدول الصغيرة الأخرى والدول التي تعاني أشد الأوضاع هشاشة. وسيتولى الصندوق أو المتلقي للمنحة تنفيذ الأنشطة الممولة من المرفق المذكور وإدارتها وفقاً للسياسات والخطوط التوجيهية القائمة.

7- **استعراض الأداتين:** من المقترح إجراء استعراض بعد ثلاث سنوات (أو قبلها عند الاقتضاء) لتقييم استخدام هاتين الأداتين ومدى فعاليتهما، ولتقديم تقرير إلى المجلس التنفيذي إلى جانب أي اقتراح بإدخال تغييرات مثلا على النطاق والطريقة والأهلية والحدود العليا. وستستند تلك المقترحات إلى الخبرة المكتسبة في فترة التجديد الحادي عشر.

8- ويتضمن الجدول 1 أدناه لمحة عامة عن الفروق الرئيسية بين مرفق التمويل المسبق للمشروعات ومرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات.

[2] انظر الذيل الأول: الدروس المستفادة من خبرة الصندوق والمصارف الإنمائية الأخرى المتعددة الأطراف.

الجدول 1

السمات الرئيسية لمرفق التمويل المسبق للمشروعات ومرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات

	مرفق التمويل المسبق للمشروعات	*مرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات*
الحد الأعلى الإجمالي	70 مليون دولار أمريكي كتمويل إجمالي مسبق في فترة التجديد الحادي عشر	20 مليون دولار أمريكي في فترة التجديد الحادي عشر
الأهلية	تقتصر على البلدان التي حصلت على تمويل بقرض في مخصصاتها الحالية بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء	تقتصر على البلدان منخفضة الدخل، والدول الجزرية الصغيرة النامية، والدول الصغيرة الأخرى، والدول التي تعاني أشد الأوضاع هشاشة
مصدر التمويل	نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء	الأموال المتممة
شروط التمويل	شروط التمويل السائدة	غير منطبقة – مِنح
الأنشطة المؤهلة	أنشطة الاستهلال وإعداد المشروعات: • دراسات الجدوى ودراسات خط الأساس • إجراءات التقدير الاجتماعي والبيئي والمناخي والدراسات المتصلة بالمجالات المواضيعية الشاملة لعدة قطاعات • تعيين موظفي وحدة إدارة المشروع • خطة العمل والميزانية السنوية الأولى • خطة التوريد • دليل تنفيذ المشروع • إنشاء نُظم الرصد والتقييم والنُظم الائتمانية ونُظم الإبلاغ المطلوبة لاستهلال المشروع • توريد السلع والخدمات المطلوبة لاستهلال المشروع	• دعم القدرة على الاستعداد للتنفيذ وتقديم المساعدة التقنية في وضع النُظم التشغيلية والائتمانية، بما فيها النُظم المبيَّنة في إطار مرفق التمويل المسبق للمشروعات
الحدود العليا الفردية	من 0.5 مليون دولار أمريكي كحد أدنى إلى 1.5 مليون دولار أمريكي	تصل إلى 0.5 مليون دولار أمريكي
التنفيذ	المقترض	الصندوق أو المتلقي
الاتفاقيات القانونية	الاتفاقية القانونية للتمويل المسبق	الاتفاقيات القانونية حسب ما تقتضيه الأموال المتممة (اتفاقية الجهة المانحة واتفاقية المِنحة/عقد المِنحة)
عملية الموافقة	مرحلة مذكرة المفاهيم حالما يعتمد المشروع لدخوله ذخيرة المشروعات أو لاحقاً حسب طلب الجهة المقترضة طلب محدَّد من المقترض يبين فيه الاستخدام المقصود للأموال والميزانية ذات الصلة التوقيت لا يقل عن ستة أشهر من تاريخ الموافقة المتوقعة على اتفاقية التمويل ذات الصلة	مرحلة مذكرة المفاهيم حالما يعتمد المشروع لإدراجه في ذخيرة المشروعات طلب محدَّد من المتلقي يبين فيه الاستخدام المقصود للأموال والميزانية ذات الصلة التوقيت لا يقل عن ستة أشهر من تاريخ الموافقة المتوقعة على اتفاقية التمويل ذات الصلة
جهة الموافقة	رئيس الصندوق	وفقاً لإجراءات الصندوق بشأن الأموال المتممة

ألف – مرفق التمويل المسبق للمشروعات

9- سيزوِّد مرفق التمويل المسبق للمشروعات المقترضين بإمكانية الحصول على سلف من الأموال المشمولة في قروض المشروعات المستقبلية ذات الصلة كي تتاح للمشروعات سيولة كافية للبدء في أنشطة الاستعداد قبل الموافقة على اتفاقية التمويل المقبلة وبدء سريانها (كجزء من تصميم المشروع). وستقتصر الأهلية على المقترضين الذين لديهم مخصصات حالية بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. ويستند تصميم مرفق التمويل المسبق للمشروعات إلى الأداة المستخدمة في مرفق إعداد المشاريع التابع للبنك الدولي والخبرة المكتسبة من تلك المبادرة[3]. ومن الفروق الرئيسية بين مرفق إعداد المشاريع التابع للبنك الدولي ومرفق التمويل المسبق للمشروعات أن أموال السلف المقدَّمة من هذا المرفق الأخير تعامل في جميع جوانبها العملية كتمويل من القرض الفعلي وليس كأموال مستحقة القبض[4]. وتتطلب آلية مرفق التمويل المسبق للمشروعات صرف سلف في شكل مبلغ يصرف لمرة واحدة في حساب مصرفي يعينه المقترض استناداً إلى تكاليف الأنشطة ذات الصلة المرصودة في الميزانية، وتصل مدة التنفيذ إلى سنتين. ويُسدَّد المبلغ فوراً بعد أن يصبح تمويل قرض المشروع ذي الصلة متاحاً أو، في حال تحقق التمويل، يُسدَّد كامل المبلغ في غضون ستة أشهر من تاريخ إقفال مرفق التمويل المسبق للمشروعات. وفي حال عدم سداد السلفة، تطبق التدابير المنصوص عليها في الشروط العامة لتمويل التنمية الزراعية في الصندوق. وتشكل أنشطة المرفق جزءا لا يتجزأ من المشروع وتكاليفه. ويتولى البلد المقترض تنفيذ جميع الأنشطة الممولة مسبقاً من المرفق. وتنعكس فئات تكاليف الأموال المرصودة في الميزانية والمصروفة في أداة إعادة التمويل ذات الصلة.

10- وستكون أموال المرفق متاحة، بصفة مبدئية، لجميع البلدان المقترضة التي لديها رصيد من المخصصات المقررة لها بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في إطار التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، ويعاد تمويل المرفق من قرض المشروع ذي الصلة. ويتوقع من المقترض إبداء اهتمامه رسمياً بهذه الأداة في بداية عملية التصميم أو على أية حال قبل ستة أشهر من الموعد المتوقع للموافقة على تمويل القرض. وفي ظل المناقشات الجارية بشأن أداة إطار القدرة على تحمل الديون، وبالنظر إلى أن المجلس التنفيذي سيجري استعراضاً رسمياً خلال الأشهر القليلة المقبلة، وفي ضوء اعتبارات الاستدامة المالية التي سلطت الأضواء عليها في التقييم المؤسسي للهيكلية المالية للصندوق، ستستبعد مؤقتاً من المرحلة التجريبية الأوَّلية لهذه الأداة الجديدة البلدان التي لا تتلقى سوى تمويل ضمن إطار القدرة على تحمل الديون. والغرض من ذلك هو تجنب زيادة تراكم الأعباء الناجمة عن إطار القدرة على تحمل الديون على الاستدامة المالية للصندوق من خلال زيادة القيمة الحالية الصافية للفوائد ذات الصلة. ومن شأن ذلك أن يتيح إطلاق الأداة الجديدة في مرحلة مبكرة يمكن بعدها اكتساب الخبرة والاستفادة منها لاحقا ولن يمنع ذلك البلدان المعنية من الحصول على كامل مخصصاتها بموجب إطار القدرة على تحمل الديون حالما تسمح الظروف بذلك. ويمكن مراجعة هذا الاستبعاد بمجرد أن تُقرِّر الهيئات الرئاسية المختصة أفضل السبل

[3] انظر الذيل الأول لمزيد من التفاصيل.

[4] يرجئ مرفق إعداد المشاريع التابع للبنك الدولي الفائدة ورسوم الخدمة إلى عملية التمويل اللاحقة.

للمضي قدما بإطار القدرة على تحمل الديون في ضوء جميع العوامل ذات الصلة، بما فيها اعتبارات الاستدامة المالية. ويمكن للبلدان المؤهلة جزئياً لتلقي تمويل بموجب إطار القدرة على تحمل الديون أن تختار استخدام هذه الأداة الجديدة للجزء الممول من القرض في العملية. وتُشير التوقعات إلى أن البلدان غير المؤهلة للاستفادة من هذه الأداة ستكون في جميع الحالات تقريباً مؤهلة للاستفادة من مرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات استنادا إلى مركزها كبلدان منخفضة الدخل و/أو كدول هشة.

11- وستوجه الدعوة إلى المجلس التنفيذي للموافقة على أن يكون الحد الأعلى الإجمالي لمرفق التمويل المسبق للمشروعات 70 مليون دولار أمريكي في فترة التجديد الحادي عشر. ويستند هذا الحد الأعلى إلى تقديرات الطلب على أموال المرفق[5] ويُعرَّف بأنه الحافظة الإجمالية لكل معاملات المرفق النشطة في أي وقت من الأوقات.

12- **الأنشطة التي سيجري تمويلها.** سيدعم المرفق المقترضين في تحديد التحديات في كل قطاع ومعالجة تلك التحديات، وتخفيف المخاطر البيئية والاجتماعية والمناخية، والتعجيل بتنفيذ الأنشطة التحضيرية اللازمة لبدء تنفيذ المشروعات. وتتسم هذه الأنشطة بأهميتها في التوصل إلى تصاميم تقنية عالية الجودة ووضع نُظم تشغيلية وائتمانية متسمة بالكفاءة. وسيموّل المرفق أنشطة استهلال المشروعات التي تُعزِّز تسريع التنفيذ والتي يتعيَّن إنجازها قبل بدء سريان اتفاقية التمويل ذات الصلة، كما هو مبيَّن في الجدول 1.

13- **الاعتبارات القانونية والائتمانية.** تُشكِّل هذه الأداة بكل جوانبها العملية اتفاقية تمويل تسري عليها نفس شروط أداة القروض وأحكامها. ولذلك سيُطلب من المجلس التنفيذي تفويض سلطته إلى رئيس الصندوق لإنشاء أدوات خاصة بمرفق التمويل المسبق بالاستناد إلى المعايير والحدود النقدية المشار إليها في هذه الوثيقة.

14- ونظراً لطبيعة هذه الأداة، يتطلب إنشاؤها إدخال تغييرات على سياسات التمويل المقدَّم من الصندوق ومعاييره. غير أنه في ضوء الإجراءات الإدارية التي ينطوي عليها ذلك، بما فيها المفاوضات مع المقترض، من المقترح ألا يقل الحد الأعلى عن 0.5 مليون دولار أمريكي، حتى في الحالات التي يكون فيها نطاق التمويل ضيقاً.

15- وستُطبَّق الممارسات الائتمانية المعيارية السائدة في الصندوق، بما فيها الالتزام بالخطوط التوجيهية للتوريد ومراجعة الحسابات. وفي حالة المراجعة الخارجية، ينبغي أن يُشير المراجعون تحديداً إلى نفقات مرفق التمويل المسبق للمشروعات كجزء من إجراءات المحاسبة والإبلاغ الخاصة بالمشروعات. وسيجري الإبلاغ عن النفقات غير المشمولة في سنة الإبلاغ في فترات لاحقة كجزء من اتفاقية تمويل المشروع وسيُشار إلى المصدر المحدَّد للتمويل. وسيلزم إجراء ذلك حتى إن لم تكن جميع نُظم التمويل قد وضعت، ومن المتوقع من المقترضين بالتالي أن تكون لديهم وثائق داعمه كاملة لهذا الغرض. وسينشأ عن حالات عدم الامتثال تطبيق التدابير المحدَّدة في الشروط العامة لتمويل التنمية الزراعية في الصندوق.

16- **شروط التمويل وأحكامه.** ستُطبَّق على مرفق التمويل المسبق للمشروعات نفس شروط التمويل المحددة للبلد في مخصصاته بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. وستكون الفائدة و/أو رسوم الخدمة

[5] انظر الذيل الثاني لمزيد من التفاصيل.

بالتالي مستحقة عند الصرف، حسب الاقتضاء، نظراً لأن المبلغ المصروف سيكون سلفة نقدية من قرض المشروع ذي الصلة وليس مِنحة.

17- وعلاوة على ذلك، ستستند شروط التمويل في نهاية المطاف إلى الشروط المطبقة بالفعل على قرض المشروع ذي الصلة تحقيقاً للإنصاف والاتساق مع جميع المقترضين. ويعني ذلك أنه على الرغم من أن شروط التمويل الحالية ستُطبَّ/+ق على مرفق التمويل المسبق للمشروعات، ستُسدَّد المبالغ مقابل قرض الصندوق ذي الصلة حالما يبدأ سريانه، وسيتم إجراء أي تعديلات ضرورية بعد ذلك. وبالإضافة إلى ذلك، ستُحدَّد عملة قرض المشروع ذي الصلة بناءً على العملة المعيَّنة لمرفق التمويل المسبق للمشروعات.

18- وستصل فترة تنفيذ المرفق إلى سنتين وستتزامن معها مواعيد الإنجاز والإغلاق. وسيجري التنازل عن شرط تقديم تقرير عن الإنجاز فيما يتصل بالتمويل المعياري شريطة حدوث إعادة تمويل. وبالنظر إلى أن هدف الصندوق هو ألاّ تزيد الفترة بين الموافقة على مذكرة المفاهيم وموافقة المجلس التنفيذي على ثمانية أشهر وتقليص المدة منقضية منذ صدور موافقة المجلس التنفيذي على صرف أول دفعة من الأموال إلى 12 شهراً، تعتبر فترة السنتين كافية، مع إتاحة قدر من المرونة في حال حدوث تأخيرات غير منظورة.

19- **تنفيذ التغييرات: إدارة المخاطر ومعالجتها.** هناك خطر عدم سداد المقترضين سلف الأموال في المواعيد المحددة. ولتخفيف هذا الخطر، ستحدَّد فترة السداد بحد أقصى ستة أشهر بعد تاريخ إغلاق مرفق التمويل المسبق. ويعتقد أن هذه الفترة القصيرة نسبياً قابلة للتحقيق ولن تتسبب في أي صعوبات مالية للمقترض نظراً لأن الأموال ستكون متاحة لهذا الغرض المحدَّد وينبغي عدم استخدامها لأغراض أخرى.

20- وأما احتمالات عدم الوفاء بقرض المشروع ذي الصلة فتعتبر منخفضة نسبياً. (صدرت الموافقة فيما بين عامي 2014 و2017 على سبع مذكرات مفاهيمية فقط لإدراجها في ذخيرة المشروعات ولكنها لم تسفر بعد ذلك عن تقديم أي مشروع إلى المجلس التنفيذي للموافقة عليه، وهي تمثل 5 في المائة من جميع المشروعات المعتمدة و3 في المائة من الموافقات على القروض).

21- وسيضع الصندوق الإجراءات ذات الصلة في إطار التحضير لدخول الأداة حيز التنفيذ في 1 يناير/كانون الثاني 2019. وسيتعيَّن تحديث عدد من أساليب العمل، مثل إدارة القروض، والنُظم المحاسبية والنُظم الأخرى. وسينصب الاهتمام بصفة خاصة على ما سترتب عن ذلك من أثر نهائي على النُظم المالية في الصندوق، بما فيها أداة اضمحلال القيمة العادلة، وأداة الخسائر الائتمانية المتوقعة في إطار المعايير الدولية للإبلاغ المالي (المعيار 9)، والإبلاغ عن النماذج المالية، وغير ذلك من تحليلات إدارة المخاطر. وسيُعدِّل الصندوق أيضاً إجراءات الاتصال والتنظيم والإدارة والأدلة والعمليات ذات الصلة، وسيكفل إرساء ممارسات داخلية وخارجية والحفاظ عليها. وسعياً إلى استيعاب الأداة الجديدة، وبصفة خاصة عنصر إعادة التمويل في عمليات التمويل اللاحقة، سيلزم إدخال مكون مخصص في النُظم المؤسسية للصندوق. وسيكفل ذلك تطبيق التشغيل الآلي الكامل على السجلات المحاسبية والتقارير ذات الصلة، ولن تكون هناك حاجة بالتالي إلى المدخلات والتجاوزات اليدوية.

22- **الحدود العليا الفردية والتراكمية لمرفق التمويل المسبق للمشروعات**[6]. سيضع الصندوق معايير لتحديد التزامه لكل معاملة فردية من معاملات مرفق التمويل المسبق بالاستناد إلى تقديرات التكاليف. ويبلغ الحد الأعلى الفردي المقترح لكل مشروع 1.5 مليون دولار أمريكي، على ألاّ يقل عن 0.5 مليون دولار أمريكي. وسيدعى المجلس التنفيذي إلى الموافقة على حد أعلى إجمالي لمرفق التمويل المسبق مقداره 70 مليون دولار أمريكي في فترة التجديد الحادي عشر. ويستند هذا الحد الأعلى إلى الطلب التقديري على أموال المرفق ويعرّف بأنه الحافظة الإجمالية لجميع معاملات المرفق النشطة في أي وقت من الأوقات. وتشمل تقديرات الطلب أيضاً البلدان التي شرعت في عمليات تصديق، ذلك أنه على الرغم من أن بعض المقترضين قد لا يكونون قادرين على استخدام هذه الأداة في الأجل القصير، من المتوقع أن يعجِّل المقترضون بتلك العمليات كي يتسنى لهم استخدام أداة المرفق المذكور. وعلاوة على ذلك، سيواصل الصندوق تعزيز معرفته بالنُظم القطرية من خلال قوة عمله اللامركزية، وسيعمل مع المقترضين من أجل الدفع قدماً بتوقيع اتفاقيات التمويل المقدَّم من الصندوق في عمليات التصديق.

باء – مرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات

23- سيتألف مرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات من مساعدة تقنية غير مستردة التكلفة بهدف زيادة دعم الاستعداد للتنفيذ في قدرات استهلال المشروعات. ولن يستفيد من المرفق إلاّ البلدان منخفضة الدخل والدول الجزرية الصغيرة النامية والدول الصغيرة الأخرى والدول التي تعاني أشد الأوضاع هشاشة. وسوف يموِّل هذا المرفق أنشطة التحضير للمشروعات المرتبطة بتعيين الموظفين والامتثال لمتطلبات شروط صرف الأموال – وهي مجالات تعاني في كثير من الأحيان افتقاراً إلى الدعم على أرض الواقع، مما يفضي إلى تأخير استهلال المشروعات. وبينما سيوفِّر المرفق موارد لضمان الاستعداد قبل الموافقة على التمويل فإنه سيدعم الكيانات المنفذة عن طريق توفير دعم مباشر من أجل إنشاء النُظم التشغيلية والائتمانية المطلوبة.

24- واستناداً إلى تحليل مفصَّل، تُشير تقديرات التكاليف[7] إلى أنه يمكن أن يكون هناك طلب على 20 مليون دولار أمريكي في التجديد الحادي عشر لتمويل مرفق المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات. وسيوضع الحد الأعلى الفردي بحدود 000 500 دولار أمريكي. وسيُقرِّر الصندوق المعايير التي ستستخدم في تحديد الحد الأعلى المنطبق على الاستخدامات الفردية لمرفق المساعدة التقنية. وستستند هذه المعايير إلى الملامح العامة لمخاطر المشروع وتقدير لمتطلبات الدراسات الإضافية والدعم على أرض الواقع. وينبغي الإشارة إلى أن تخصيص هذه الموارد سيكون مرهوناً بتوافر الأموال. وستُبدي الجهات المتلقية اهتمامها بهذه الأداة في بداية عملية التصميم. وفي الحالات التي سيكون فيها التمويل المتاح محدوداً، ستُعطى الأولوية للمشروعات التي لديها قدرة استيعابية فورية ومؤهلة للاستفادة من مرفق التمويل المسبق للمشروعات.

25- **مصدر التمويل:** جرى النظر في المصادر المحتملة الكثيرة المختلفة لتمويل هذه الأداة، بما فيها الأموال الملغاة والميزانيات الإدارية وموارد المِنح. وبعد تحليل موسَّع روعيت فيه الاستدامة المالية للصندوق والغرض المزمع لموارد المِنح، ترى الإدارة أن الأموال المتممة هي أنسب مصدر للتمويل. واستخدم هذا النهج بنجاح كبير في الماضي لتوجيه التمويل إلى مشروعات وبلدان ومجالات مواضيعية محدَّدة، ومن

[6] يمكن الرجوع إلى مزيد من التفاصيل في الذيل الثاني.
[7] يرد مزيد التفاصيل في الذيل الثاني.

السهل استخدامه بطريقة مرنة لتلبية الحاجة إلى هذه الأداة. ويمكن تجميع الأموال المتممة لتيسير زيادة كفاءة الإدارة والتمويل للأغراض الجماعية، مثلما في هذه الحالة. ويُطبَّق في العادة رسم إداري يصل إلى 7 في المائة لتغطية التكاليف العامة التي يتكبدها الصندوق. ويُقترح في هذه الحالة أن تبلغ نسبة رسوم الإدارة 5 في المائة. وبالنظر إلى أن فعالية هذه الأداة واستدامتها ستتوقف على هذا التمويل، يُشجِّع الصندوق الدول الأعضاء على الالتزام على وجه السرعة باستخدام هذا المرفق.

رابعاً – النتائج المتوقعة للتنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات وأثره وفوائده

26- **النتائج المتوقعة.** من المتوقع أن تُقلِّص التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات الفارق الزمني بين استهلال المشروعات وتنفيذها، وتحسين معدلات صرف الأموال، وتقليل عدد "المشروعات التي تواجه مشكلات". وستؤدي هذه التحسينات إلى زيادة جودة الحافظة والامتثال الائتماني وأداء الصرف. ويتضمن الذيل الثالث إطار نتائج لتتبع أثر هذه الأداة.

27- **الفوائد: التنفيذ المحسن والشامل من أجل المستفيدين.** سيؤدي الجمع بين المساعدة التقنية وموارد التمويل المسبق إلى مواءمة الصندوق مع المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الأخرى. وسيمكِّن المرفقان الصندوق من توفير دعم مباشر للتغلب على العقبات وفي الوقت نفسه ضمان توافر حجم التمويل المطلوب لاستمرار تنفيذ الأنشطة.

28- **النُظم.** يمكن لتوافر التعاون التقني والسيولة اللازمين للتمويل المسبق أن يساهم بدور محوري في تمكين البلدان من إنشاء نُظم فعالة ومتسمة بالكفاءة من أجل تنفيذ المشروعات. وستيسِّر هذه النُظم تتبع النتائج المطلوبة لتعزيز قدرة الصندوق والدول الأعضاء على تحقيق الفعالية الإنمائية.

29- **الملكية القطرية والشراكات.** سيُمكِّن التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات، من خلال المشاركة المبكرة مع وحدات تنفيذ المشروعات وتقليص المدة أثناء الاستهلال، الصندوق من تعزيز الملكية وقدرات التنفيذ على مستوى البلدان والمشروعات.

خامساً – الاستنتاجات وآفاق المستقبل

30- ستُشكِّل هاتين الأداتين جزءاً من حزمة تحويلية مؤلفة من نموذج العمل المعزز للصندوق ومزيد من التجاوب مع المقترضين والمتلقين. وبعد الموافقة على هاتين الأداتين، سيفي الصندوق بالتزامات التجديد الحادي عشر المتعلقة بتفعيل نموذج عمله المعزَّز وتوفير حلول ملموسة استجابة لطلبات المقترضين لمزيد من المرونة. وسيشكل ذلك أيضاً خطوة أولى على طريق بناء مجموعة أدواته لزيادة نطاق الأدوات التي يمكن أن يقدمها إلى جميع الدول الأعضاء، وبخاصة البلدان منخفضة الدخل والدول الهشة.

31- وستقدَّم هذه الوثيقة إلى لجنة مراجعة الحسابات في نوفمبر/تشرين الثاني 2018 لاستعراضها وإقرارها، وستُقدَّم إلى المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الثاني 2018 للموافقة عليها. وفي حال الموافقة عليها، ستدخل هاتان الأداتان حيز التنفيذ في 1 يناير/كانون الثاني 2019.

Lessons learned from IFAD's experience and other multilateral development banks

I. IFAD experience

1. Over time, IFAD has used the following instruments to try to address these delays:

2. Special Operations Facility (SOF). From 1985 to 1994, through the Special Programme for Africa, IFAD provided 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 were discontinued when IFAD started direct supervision. SOF and FFA grants were executed by IFAD.

3. **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. **Country-specific grants** have been used to fund start-up activities. However, only "green" countries under the Debt Sustainability Framework (DSF)[1] are eligible for country-specific grants.[2] 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 managers appreciated the flexibility of IFAD's use of grant resources for supporting implementation-readiness activities;
   - Retroactive financing does not provide liquidity to Member States before project entry into force, which is a crucial limitation in LICs and MFS;
   - Parliamentary ratification is an important cause of start-up delays;
   - Single PMUs coordinating all IFAD operations in a country reduces start-up delays by ensuring the continuity of project staff, management and systems.

6. 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. The new design process internalized in 2018 foresees that preparatory activities will be completed as part of project design whenever possible, thereby shifting disbursement conditions into design requirements.

[1] 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.
[2] 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 may also need grants to fund essential activities related to, for example, 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 • Special grants programme for implementation-readiness activities • Ceiling of US$100,000, in 1999 reduced to US$60,000 • Only for highly concessional loans	• US$1.5 million spent on average each year for 15 to 20 SOF grants • SOF funds were directly managed by IFAD • The facility was appreciated by country programme managers • Provided flexibility to improve implementation readiness	• Implemented before IFAD direct supervision • Lack of administrative procedures and reporting • 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 • Amount not to exceed 10 per cent of financing • Eligibility starting with project design date	• Not well known in IFAD • Seldom used across the portfolio	• Does not provide liquidity prior to entry into force • 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 • Can finance expenditures to be incurred before the annual workplan and budget has been approved and other conditions have been satisfied • Eligible activities include project implementation manuals, accounting software, procurement and staff recruitment	• Start-up advances have been used relatively little • Average amount is US$260,000 ranging from US$10,000 to US$600,000 • No positive impact on speeding either first or second disbursements*	• Starts after entry into force • Some countries do not request any start-up advance because of legal barriers • Does not provide any liquidity to the project before approval • 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 • Used to finance a component of a loan-funded investment projects in "green" countries under the performance-based allocation system (PBAS) • Grant-approval process is part of the loan-approval process	• Three cases of country-specific grants used for project start-up have been identified • 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 • The approval process is the same as that for the attached loan, which can be too lengthy for start-up activities • 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 (MDBs)

7. IFAD conducted a benchmark analysis to compare its mechanisms for facilitating project start-up with those of other MDBs. 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. IDB places 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 country level.

11. The World Bank, IDB, AsDB and the Green Climate Fund 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 project staff recruitment and salaries.

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 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 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 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	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 initial phase of 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.** World Bank experience has shown that financing facility advances should be large enough to cover early activities 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. A needs assessment has been conducted to estimate costs to cover for start-up and project preparation activities under PFF. The cost estimate suggests a range ceiling between US$ 0.5 million and US$ 1.5 million per project.

Table 1
Cost estimates for PFF
(United States dollars)

Estimation	*Full*	*Minimum*
Percentage share of annual PoLG	2	1.4
PFF ceiling	**70 000 000**	**50 000 000**

After 40 years of implementing its 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 an advance facility with a requirement that any advances be refinanced from the related loan. The World Bank Board increased the PPF ceiling progressively with the increase in its lending programme. Applying this percentage share to the US$3.5 billion programme of loans and grants (PoLG) for IFAD11, this would result in an overall ceiling of US$70 million for PFF and 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.

3. **Technical Assistance for Project Start-up Facility (TAPS) cost estimates**. Only LICs, MFS and SIDS are eligible to access TAPS funding. Two TAPS cost scenarios have been developed on the basis of an IFAD11 PoLG of US$3.5 billion. Under the "full" scenario, about 30 projects would be eligible as LICs, SIDs and MFS to access implementation-readiness support by TAPS during IFAD11. Under the "minimum" scenario, only projects to be financed under DSF terms during IFAD11 (i.e. 11 projects were considered). Under this ''minimum" scenario, IFAD will need US$ 6.8 million and under the "full" scenario, US$20 million will be needed to cover TAPS requests. With a ceiling of US$0.5 million for a single TAPS transaction, the total demand for IFAD11 should not exceed US$20 million

Table 2
Cost estimates for TAPS
(United States dollars)

Purpose	*Full scenario*	*Minimum scenario*
Analytic and advisory services	8 500 000	2 800 000
Delivery capacity	11 500 000	4 000 000
Total	**20 000 000**	**6 800 000**

FIPS Results framework

Table 4

Result Indicator	Year 1	Year 2	Year 3	IFAD11 targets
Outcome at Portfolio level				
#1 Number of projects using PFF* Number of projects using TAPS	6 – 8 4 – 11	6 – 8 4 – 11	6 – 8 4 – 11	Target #1: A total of 18 – 24 projects will use PFF and 12 – 33 projects will use TAPS by the end of IFAD11.
#2 Reduced average time lag between EB approval and first disbursement	17 months	16 months	15 months	Target#2: Decrease by two months, from 17 months to 15 months between Executive Board approval and first disbursement by IFAD11, and to 12 months by IFAD12.
#3 Increased disbursement rate of portfolio average **	33%	34%	35%	Target#3: Increase by 2% of disbursement portfolio average by the end of IFAD-11.
#4 Decreased share of actual problem projects due to early implementation issues	28%	27%	26%	Target#4: Decrease by 2% of actual problem projects due to early implementation issues by the end of IFAD-11.

*Only green and yellow countries are eligible to access PFF.
** Only LICs, SIDS and small states and MFS.
*** IFAD currently uses the disbursement rate as a performance measure, defined as "the percentage disbursed of the net financing amount", as the main indicator for assessing disbursement effectiveness.
**** Project that are an *actual problem project*[3] in their first three years of implementation, due to unsatisfactory rating of their overall implementation performance.

[3] An actual problem project is defined when at least one of the following two indicators is rated unsatisfactory (below 3): 1. Assessment of overall implementation performance; 2. Likelihood of achieving the development objective.

Projects using PFF

1. The first indicator of the FIPS facilities is the actual use of the PFF itself. IFAD currently designs around 24 new projects per year in green and yellow countries. With the shift to design bigger projects, the total number of projects is expected to decrease per year. This means that 72 new projects in yellow and red countries will be designed by the end of IFAD11.

2. **Portfolio-level Outcome Indicator#1:** The target is that by the end of IFAD11, up to 30 per cent of new projects will use the FIPS, expecting between 18 - 24 projects accessing PFF and 12 – 33 accessing TAPS. This will be recorded in ORMS dashboards displaying number of project using PFF and/or TAPS.

Shorter time lags

3. The second expected result from the introduction of the FIPS facilities is the reduction of time lags between EB approval and first disbursement. As shown in IFAD's disbursement study, when time periods are shorter, loans disburse more consistently and quickly throughout the project's life.[4]

4. **Portfolio-level Outcome Indicator #2:** The aim is to reduce the average time from project EB approval to first disbursement from 17 months to 12 months.[5] By the end of IFAD11, IFAD's portfolio will consist of 40 per cent new projects with 30 per cent requesting FIPS resources. Due to the portfolio composition, the target will be reached gradually. By the end of IFAD11, the time lag between EB approval and first disbursement is expected to be reduced to 15 months and a continuous decrease is expected beyond IFAD-11.

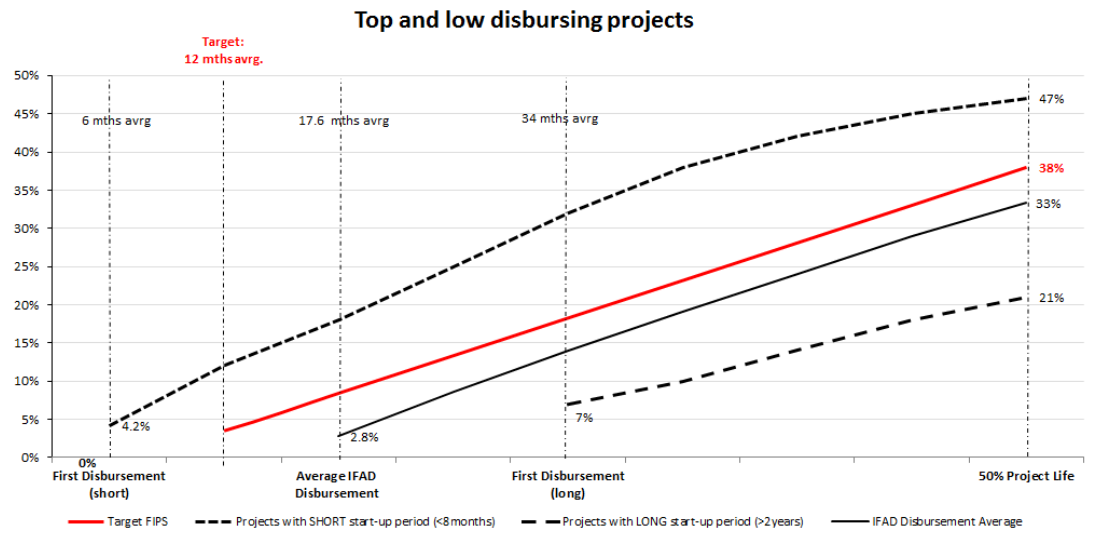
Improved disbursement rate

5. The key assumption underlying the FIPS results framework is that shorter time lags have a positive effect on the project and its disbursement rate performance, translating into better portfolio quality. This assumption is based on a portfolio analysis comparing historic disbursement rate of groups of projects with different start-up periods.

6. Graph 1. below shows that projects[6] with a shorter project start-up period have on average a higher disbursement rate compared to projects with long start-up periods. Projects with short start-up (less than 8 months) disburse almost 50 per cent of the loan by the implementation's mid-point compared to only 21 per cent disbursement rate for projects with long start-up (more than 2 years). IFAD's current disbursement rate at mid-point is at 33 per cent.

[4] IFAD Disbursement performance, no 14 Research Series, 2016.
[5] Report of the consultation on the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources: Leaving no one behind: IFAD's role in the 2030 Agenda, 16 January 2018 IFAD11/5/INF.2 para 17.
[6] Projects which have been approved since 2010 and which are either closed, disbursable or expired.

Graph 1. Average disbursement rate by project start-up period



7. **Portfolio-level Outcome Indicator #3**: The red line simulates the set target for FIPS to increase the overall IFAD disbursement average rate from the current 33 per cent up to 38 per cent at mid-lifecycle. This target will be reached gradually; it is expected to increase to 35 per cent by the end of IFAD11 and continuously beyond IFAD- to reach target.

Decrease of actual problem projects

8. Projects with a longer start-up periods are more likely to be actual problem projects compared to projects with shorter start-up period. A portfolio analysis of the last ten years shows that around 28 per cent of all projects (69 out of 244) have turned into an *actual problem project*[7] in their first three years of implementation, due to unsatisfactory rating of their overall implementation performance.

9. **Portfolio-level Outcome indicator #4:** The aim of the FIPS is to improve implementation readiness of projects in the first years of the project cycle. Therefore, it is expected that FIPS will have a positive effect on preventing projects from turning into problem projects in the first three years of implementation. The portion of 28 per cent of problem projects on the overall portfolio will decrease by the end of IFAD11 down to 25 per cent.

[7] An actual problem project is defined by one of the two indicators is in the unsatisfactory range (below 3) 1. Assessment of overall implementation performance and 2. Likelihood of achieving the development objective.