

نهج البرنامج التكيفي المتعدد المراحل

الوثيقة: EB 2024/142/R.25

بند جدول الأعمال: 7(أ)

التاريخ: 16 أغسطس/آب 2024

التوزيع: عام

اللغة الأصلية: الإنكليزية

للموافقة

مراجع مفيدة: الإجراء 34 القابل للرصد لفترة التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق – تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الثاني عشر لموارد الصندوق ([GC 44/L.6/Rev.1](#))، الإجراء 18 القابل للرصد لفترة التجديد الثالث عشر لموارد الصندوق – تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الثالث عشر لموارد الصندوق ([GC 47/L.5](#)).

الإجراء: المجلس التنفيذي مدعو إلى النظر في الموافقة على نهج البرنامج التكيفي المتعدد المراحل وفقا للتوصية الواردة في الفقرات 25 و26 و27.

الأسئلة التقنية:

Michele Pennella

أخصائي السياسات والنتائج
شعبة سياسات العمليات والنتائج

البريد الإلكتروني: m.pennella@ifad.org

Thomas Rath

المستشار الرئيسي لسياسات العمليات ومخاطر تنفيذ
البرامج

شعبة سياسات العمليات والنتائج

البريد الإلكتروني: t.rath@ifad.org

نهج البرنامج التكيفي المتعدد المراحل

أولا- مقدمة

- 1- الغرض من هذه الوثيقة هو تقديم نهج البرنامج التكيفي المتعدد المراحل والتماس موافقة المجلس التنفيذي عليه. ويرد في الفقرات التالية وصف تفصيلي للعناصر التشغيلية لنهج البرامج التكيفية المتعددة المراحل.
- 2- **البرامج التكيفية المتعددة المراحل.** تمثل البرامج التكيفية المتعددة المراحل طريقة لهيكلة البرامج تتيح التصدي للتحديات الإنمائية المعقدة عبر المراحل، وتوفر إطارا مرنا وديناميكيا للاستجابات السريعة وإمكانية الالتزامات الطويلة الأجل من خلال تمديد مدة البرنامج وأثره إلى ما بعد المشروعات التقليدية. ومع تحديد المراحل اللاحقة مسبقا في البداية، على أن يجري تعديلها لاحقا أثناء التنفيذ، فإنها تتبنى استراتيجية تدريجية أكثر ملاءمة لسياقات محددة (مثل حالات ما بعد النزاع والحالات الهشة). وخلافا للنماذج الخطية، فهي تتبنى المرونة، مما يسمح بإجراء تعديلات وتكرارات مع ظهور معلومات جديدة أو تغير الظروف.
- 3- وفي إطار النهج التدريجي، يجري تنظيم البرامج كمجموعة من المراحل الفردية الأصغر حجما والمترابطة مع فترة تنفيذ أطول (تصل إلى 12 سنة). وتحكم اتفاقية تمويل المرحلة الأولية وتوثق المراحل اللاحقة من خلال تعديلات على اتفاقية التمويل الأولية (ما لم تختر الحكومة خلاف ذلك). وتتألف البرامج التكيفية المتعددة المراحل من تصميم مفصل للمرحلة الأولى مع خطة للأنشطة التي سيجري تنفيذها خلال المراحل اللاحقة التي يمكن تعديلها بناء على تقييم التقدم المحرز والدروس المستفادة من المرحلة الأولى.

ألف- الخلفية

- 4- **تجارب المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.** أظهرت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في السنوات الأخيرة اهتماما كبيرا بالأخذ بأدوات مرنة للاستثمارات في المشروعات. وفي عام 2017، أعاد البنك الدولي العمل بالآلية مع إدخال تعديلات عليها، والمعروفة باسم النهج البرامجي المتعدد المراحل. وبالمثل، أطلق بنك التنمية الأفريقي سياسة مرفق التمويل المتعدد الشرائح في عام 2022، في حين قام مصرف التنمية الآسيوي بإصلاح مرفق التمويل المتعدد الشرائح التابع له.
- 5- **الدروس المستفادة.** يستفيد النهج الجديد المقترح من تجارب الصندوق والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، على النحو التالي:
 - (أ) التصميم الجيد النوعية مقدّمًا أمر بالغ الأهمية في النهج البرامجية، حيث تحتاج المرحلة الأولى إلى أهداف واقعية تستند إلى استراتيجية تدريجية؛
 - (ب) يجب أن يكون بناء نظام قوي للرصد والتقييم أولوية منذ بداية البرنامج لضمان أن تكون الأدلة في أساس تصاميم المراحل اللاحقة؛
 - (ج) تفويض الصلاحية من المجلس التنفيذي إلى الإدارة أمر ضروري لتوفير المرونة واقتصاد الموارد التي ينطوي عليها نجاح برنامج مرحلي؛
 - (د) وتزيد المحفزات العديدة أو الكمية حصرا من جمود النهج، وقد اتجهت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف نحو مزيد من التحديات الذاتية بشأن التقدم المرضي للمرحلة السابقة.

باء- الأساس المنطقي لإدخال البرامج التكيفية المتعددة المراحل

6- تعد البرامج التكيفية المتعددة المراحل جزءاً لا يتجزأ من نموذج عمل الصندوق. وتستجيب البرامج التكيفية المتعددة المراحل للالتزامات محددة لتجديد الموارد، ولا سيما تلك التي تدعو إلى وضع مبادئ توجيهية وتجريب النهج البرمجية المتعددة المراحل¹ في إطار التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق، واستخدام النهج البرمجية المتعددة المراحل في 10 في المائة على الأقل من التصاميم الجديدة² (التجديد الثالث عشر لموارد الصندوق)³. والهدف من ذلك هو دمج البرامج القطرية في مشروعات أكبر وأكثر تأثيراً تركز على العوامل المحركة التي أتاحت التوسع الناجح لنطاق الأنشطة في المراحل السابقة. وتظهر التجربة أن دمج المشروعات في عمليات أكبر على عدة مراحل يشجع الشراكات ويعزز الملكية الحكومية، مما يسمح للبرامج بأن تظل مرنة وأن توفق بين الالتزامات الطويلة الأجل والتوجهات الاستراتيجية.

7- **البرامج التكيفية المتعددة المراحل والهشاشة.** حدد الصندوق السياقات الهشة ضمن المجالات ذات الأولوية في إطار التجديد الثالث عشر لموارد الصندوق، وعزز التزامه بإدامة المجتمعات المحلية الريفية من خلال تخصيص ما لا يقل عن 30 في المائة من الموارد الأساسية للتجديد الثالث عشر لموارد الصندوق للسياقات الهشة. وبالإضافة إلى ذلك، وضع الصندوق نهجاً تشغيلياً متجدداً إزاء الهشاشة يشجع على اعتماد برامج مرحلية ومرنة للاستجابة السريعة للسياقات المتغيرة على الأرض. ومن شأن البرنامج التكيفي المتعدد المراحل أن يوسع قائمة الصندوق الحالية لأدوات تصميم المشروعات من خلال إتاحة اتباع نهج تدريجي ومرن مصمم خصيصاً لبناء مشاركة دائمة في البلدان ذات السياقات الهشة المتأثرة بضعف المؤسسات، أو التعرض الشديد للتهديدات البيئية أو النزاعات المسلحة. وفي السياق الهش، يمكن أن ينصب تركيز المراحل الأولية على إعادة بناء الدعم الفوري، وتحقيق الاستقرار واختبار قدرات الأطراف الثالثة، بينما تعطي المراحل اللاحقة الأولوية لبناء المؤسسات، وإصلاحات الحوكمة والاستثمارات في التنمية المستدامة، مما يمهّد الطريق لتنمية طويلة الأجل ومنصفة. وتعتبر أداة البرنامج التكيفي المتعدد المراحل مفيدة أيضاً للدول الجزرية الصغيرة النامية لأنها ستستفيد من الالتزامات الطويلة الأجل والاستثمارات المرنة لمعالجة الظروف المعاكسة الناجمة عن تغير المناخ والتدهور البيئي، وبالتالي زيادة القدرة على الصمود.

8- تتألف **حافضة الصندوق الحالية بالفعل من مشروعات طويلة الأجل.** فبين عامي 2005 و2023، بلغ عدد المشروعات المنجزة 542 مشروعاً، منها 101 مشروع (أو 19 في المائة من المجموع) تراوحت مدتها بين 9 سنوات و12 سنة، و20 مشروعاً (ما يعادل 4 في المائة) استمرت لأكثر من 12 سنة.

9- **ويستخدم الصندوق حالياً ثلاث طرائق لدمج نهج متعدد المراحل.** فأولاً، يشمل العديد من المشروعات تمويلًا إضافياً لتوسيع نطاق النتائج الناجحة. ومن أصل المشروعات الـ 121 التي استمرت لأكثر من 9 سنوات، حصل 42 مشروعاً (أو 34 في المائة) على قرض "إضافي" جرت الموافقة عليه أثناء التنفيذ لتوسيع نطاق أنشطة المشروع وتوسيع نطاق انتشار المشروع أو المنطقة المستهدفة. وثانياً، جرى تصميم بعض القروض المستقلة كمرحلة لاحقة لمشروعات سابقة. ومن أصل المشروعات التي جرت الموافقة عليها خلال التجديدين الحادي عشر والثاني عشر لموارد الصندوق، حُدد 22 في المائة منها كمرحلة ثانية أو ثالثة من مشروعات سابقة. وثالثاً، وخلال الفترة نفسها، تضمن عدد محدود من المشروعات (5 في المائة) نهجاً متعدد المراحل ضمن هيكل المشروع.

¹ تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الثاني عشر لموارد الصندوق - التعافي وإعادة البناء والقدرة على الصمود (GC 44/L.6/Rev.1).

² الالتزام 1-2 "تعزيز نهج متكامل للبرامج القطرية"، الإجراء 18 القابل للرصد "ضمان أن ما لا يقل عن 10 في المائة من المشروعات الجديدة تستخدم نهجاً برمجية متعددة المراحل بحلول الفصل 4 من عام 2027".

³ تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الثالث عشر لموارد الصندوق: الاستثمار في الازدهار والقدرة على الصمود في المناطق الريفية من أجل مستقبل آمن غذائياً (GC 47/L.5).

10- وتشير التجربة إلى أنه في الحالتين الأوليين، كان من الممكن أن تستفيد المشروعات من اعتماد نهج برامجي. وفي حين أن المشروعات ذات القروض الإضافية أدت إلى زيادة الأثر، فقد كانت أقل نجاحا في تعبئة التمويل المشترك إلى ما بعد تاريخ الإنجاز الأصلي، إذ لم يكن بالإمكان توقع التمديدات. وفي الحالة الثانية، واجهت بعض مشروعات المتابعة مشاكل في الأداء في البداية بسبب الفجوة بين المشروع الأول والمشروع اللاحق. ويرجع ذلك أساسا إلى مغادرة موظفي المشروع عند إغلاقه، مما أدى إلى فقدان الذاكرة المؤسسية والمهارات التي تعين إعادة بنائها من خلال مشروع المتابعة. وتجمع البرامج التكيفية المتعددة المراحل بين مزايا التمويل الإضافي ومشروعات المرحلة الثانية من خلال بناء منظور طويل الأجل منذ البداية، مما يؤدي إلى تعزيز الأداء والالتزام طويل الأجل، وتعزيز الاستقرار. وعلاوة على ذلك، تتيح البرامج التكيفية المتعددة المراحل، من خلال استخدام نهج إنمائي طويل الأجل، فرصا للأطراف المهتمة للانضمام إلى البرنامج، والمشاركة في تمويله والتأثير عليه في كل مرحلة من مراحله.

ثانيا- البرامج التكيفية المتعددة المراحل

11- **الخصائص.** القصد هو أن تكون البرامج التكيفية المتعددة المراحل منظمة على مراحل ضمن مدة برامجية إجمالية تصل إلى 12 سنة. وتسمح المرونة الجوهرية لهذا النهج باتخاذ قرارات بشأن عدد المراحل التي سيبنى حولها البرنامج وطول كل مرحلة وفقا للأنشطة التي يتوقع البرنامج دعمها على امتداد فترة التنفيذ. ويجري تصميم المرحلة الأولى فقط بالتفصيل، بينما توصف المراحل اللاحقة بشكل أوسع بحيث يمكن تكيفها مع تطور المرحلة الأولية ونتائجها.

12- **موافقة المجلس التنفيذي.** سيقدم تقرير رئيس الصندوق إلى المجلس التنفيذي للموافقة على تمويل المرحلة الأولى من البرنامج وإقرار الهدف العام للبرنامج، والمفهوم الأساسي للمراحل التالية والحد الأقصى لتمويل المراحل الإضافية. وسيطلب أيضا من المجلس أن يأذن للرئيس بالموافقة على تمويل المرحلة (أو المراحل) اللاحقة في حدود السقف المحدد لتمويل الصندوق الذي سيوفره تقرير رئيس الصندوق لكل برنامج تكيفي متعدد المراحل، رهنا بتوافر الموارد المالية وتقييم مريض للمرحلة السابقة. وتخضع المرحلة الأولى لاتفاقية تمويل، في حين تعالج خطابات تعديل اتفاقية التمويل الأساسية لجميع المراحل اللاحقة (ما لم يطلب النظر اتفاقية تمويل مستقلة).

13- **عملية التصميم والتقييم.** بوصف البرامج التكيفية المتعددة المراحل أداة جديدة في الصندوق، فإنها ستتبع المسار 1 (مسار التصميم للعمليات التي تتطلب اهتماما مؤسسيا كبيرا) خلال التجديد الثالث عشر لموارد الصندوق، وبعد ذلك سيجري تنقيح هذا الحكم في نهاية المطاف استنادا إلى الخبرة المكتسبة. وعند التصميم، يجب أن تتضمن كل مرحلة مبادئ توجيهية للتقييم تحدد مجموعة من المعايير الهامة والواقعية (سواء كانت كمية أو نوعية) يجري على أساسها تقييم أداء المرحلة الأولى لتحديد ما إذا كانت الشروط المطلوبة للموافقة على المرحلة التالية قد استوفيت. وليس المقصود من هذه المعايير أن تكون محفزات صعبة ولكن يمكن أن تستند بدلا من ذلك إلى تحقيق نتائج مهمة أو إظهار التقدم المحرز نحو الاستعداد للمرحلة التالية.

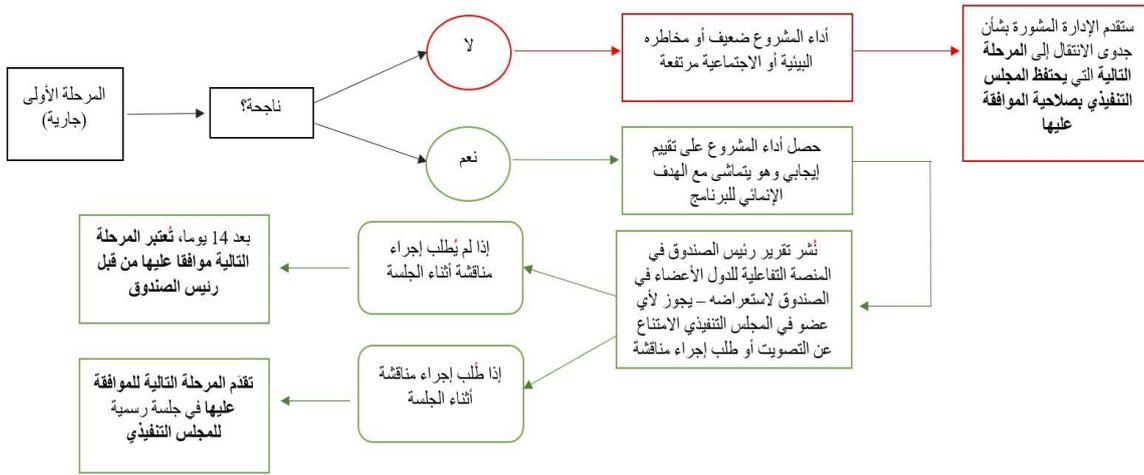
14- **تصميم المراحل اللاحقة.** بعد تقييم المرحلة الأولى، وفيما لا تزال قيد التنفيذ، سيقوم فريق تنفيذ المشروع بتصميم المرحلة اللاحقة، مدمجا الدروس المستفادة ومعادلا أنشطة المشروع مع التغييرات المحتملة في السياق طالما يجري الحفاظ على مواعيد واضحة ومباشرة مع الهدف الإنمائي الموافق عليه للبرنامج.

15- **الموافقة على المراحل اللاحقة.** في إطار هذا النموذج المقترح، إذا استوفى المشروع المعايير المحددة (أي تقييم الأداء الإيجابي والمواعاة مع الهدف الإنمائي للبرنامج)، يوافق رئيس الصندوق، بموجب الصلاحية الممنوحة له عند موافقة المجلس التنفيذي على المرحلة الأولى، على تمويل المرحلة اللاحقة ضمن السقف المحدد لتمويل الصندوق، على النحو المبين أدناه. وعند الانتهاء من عملية التصميم، تُنشر المقترحات (مذكورة إلى رئيس الصندوق والتقييم) لكي يستعرضها ممثلو المجلس التنفيذي في مهلة أقصاها 14 يوما قبل موافقة

الرئيس عليها. ويجوز لأي عضو من أعضاء المجلس تسجيل امتناع عن التصويت أو اعتراض، أو طلب تقديم المقترح إلى المجلس للموافقة عليه. وفي حالة عدم وجود طلب من أحد ممثلي المجلس التنفيذي لتقديم مقترح في الدورة القادمة للمجلس، تعتبر المقترحات معتمدة من قبل رئيس الصندوق. وهذا الإجراء المتمثل في نشر المقترحات لكي يستعرضها ممثلو المجلس التنفيذي في مهلة أقصاها 14 يوما قبل موافقة الرئيس عليها هو الإجراء نفسه المتبع حاليا للموافقات بموجب تفويض الصلاحية إلى الرئيس⁴. وشروط الإقراض للمراحل اللاحقة هي تلك التي يكون المقترض مؤهلا لها وقت الموافقة على كل مرحلة.

16- وعلى العكس من ذلك، إذا كانت المرحلة السابقة قد حصلت على تقييم غير مرضٍ (أي مشروع ذو مشاكل مزمنة، أو أداء ضعيف) أو إذا كان تصنيف المخاطر البيئية والاجتماعية مرتفعا، تنظر الإدارة في جدوى/مستوى استصواب الانتقال إلى المرحلة التالية ويحتفظ المجلس التنفيذي بصلاحية الموافقة على المرحلة التالية.

الشكل 1. عملية الموافقة على المراحل التالية



17- الفوائد. تتماشى البرامج التكيفية المتعددة المراحل مع مهمة الصندوق الرامية إلى إحداث تحول مستدام في سبل العيش الريفية. وهي تستفيد من خبرة الصندوق ومؤسسات مالية دولية أخرى. وأظهرت هذه التجربة الفوائد التالية:

- (أ) المشاركة الدائمة داخل البلدان، ولا سيما في السياقات الهشة؛
- (ب) ملكية حكومية قوية من خلال تعزيز حوار السياسات ومشاركة القطاع الخاص؛
- (ج) المرونة في تكيف تدخلات المشروعات مع الظروف غير المتوقعة طالما كانت الأنشطة متنسقة مع الأهداف الإنمائية الأصلية؛
- (د) استدامة النتائج، من خلال بناء قدرات المؤسسات العامة والمنظمات الريفية على المدى الطويل؛
- (هـ) زيادة القدرة على التنبؤ باستخدام الأموال عبر المراحل؛
- (و) زيادة التركيز على توسيع نطاق النتائج عبر مراحل المشروع، مما يعزز إدخال نهج مبتكرة في المراحل الأولى من المشروع؛
- (ز) الحد من الفجوات الزمنية والتأخيرات في تنفيذ المشروعات وزيادة الاستمرارية في إدارة البرامج مع تزويد موظفي وحدة إدارة البرامج بمنظور وظيفي أطول؛

- (ح) استراتيجية ديناميكية لاجتذاب الجهات المشاركة في التمويل من مؤسسات دولية أخرى والقطاع الخاص على امتداد مراحل المشروع، مما يعزز دور الصندوق كمجمع للتمويل؛
- (ط) توفير إطار عمل متماسك للممارسة الحالية للقروض الإضافية والمراحل الثانية، بهدف تبسيط إجراءات الموافقة على المشروعات/البرامج وتقليل عبء العمل الواقع على المجلس التنفيذي وموظفي الصندوق؛
- (ي) تُظهر التجربة السابقة في الصندوق وغيره من المؤسسات المالية الدولية أن معظم البرامج المتعددة المراحل تميل إلى إكمال جميع مراحلها.
- 18- **المخاطر.** بينما تنطوي البرامج التكيفية المتعددة المراحل على العديد من الفوائد، هناك أيضا مخاطر محتملة يتعين إدارتها:
- (أ) قد تكون البرامج المتعددة المراحل عرضة للتغيرات السياسية في البلد، وتخفيض الالتزامات الاقتصادية والمالية، والتحول في أولويات الحكومة ومصالح الجهات المانحة، مما يعرض الدعم المستدام للخطر ويطرح تحديات إضافية للتنفيذ الناجح؛
- (ب) وبالإضافة إلى ذلك، قد تؤدي الأهداف الإنمائية الفوضفاة وغير الدقيقة بشكل مفرط، إلى جانب عدم كفاية الموارد المالية في المراحل النهائية، إلى توقف المشروع أو عدم اكتمال نتائجه، مما يؤدي إلى ضياع فرص توسيع نطاق الممارسات الجيدة وضمان الخروج المنظم؛
- (ج) وقد تختلف مظروفات التمويل المتاحة للبلدان المقترضة، وكذلك شروط الإقراض، خلال فترة التنفيذ.
- 19- وعلى الرغم من هذه المخاطر، فإن البرامج التكيفية المتعددة المراحل توفر بشكل عام فرصا للحفاظ على المشاركة مع الحكومات والشركاء، ولتطوير مسارات بديلة لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها بشكل متبادل. ولتحقيق هذه الغاية، من الضروري إجراء تحليل شامل لمسار التنمية في البلد، والمشاركة الاستباقية مع الجهات المشاركة في التمويل، والتفاعل الوثيق والسلس بين الفريق القطري والحكومة للتخفيف من هذه المخاطر.
- 20- **الروابط مع نهج وسياسات إدارة الحوافظ الأخرى.** تتوافق البرامج التكيفية المتعددة المراحل مع الأدوات الأخرى المعتمدة حاليا في الصندوق، مثل نهج الإقراض القائم على النتائج، والتي يوصى بتخصيص المرحلة الأولى منها لبناء القدرات المؤسسية المطلوبة واستخدام نهج الإقراض القائم على النتائج في المراحل اللاحقة.
- 21- **سياسة إعادة الهيكلة.** على غرار أي برنامج آخر في الصندوق، يمكن إعادة هيكلة البرامج التكيفية المتعددة المراحل من خلال الحفاظ على التمييز نفسه بين إعادة الهيكلة من المستوى 1 والمستوى 2. وفي حالة وجود إعادة هيكلة من المستوى 1 معلقة في البرنامج التكيفي المتعدد المراحل، فإن أي موافقة على مرحلة لاحقة يجب أن تنتظر حتى الانتهاء من إعادة الهيكلة.
- 22- **الإلغاء.** تخضع البرامج التكيفية المتعددة المراحل لإجراءات الصندوق العادية بشأن إلغاء الموارد المالية. وكما هي الحال فيما يخص البرامج العادية، لكي تجري إعادة تخصيص التمويل ضمن الحافظة، يجب الموافقة عليه قبل أكثر من عام واحد من تاريخ الإنجاز.
- 23- **التمويل الإضافي للفجوات التمويلية.** يمكن أن تُصمَّم المراحل مع وجود فجوة تمويلية، أو يمكن أن تحدث فجوة تمويلية أثناء التنفيذ بسبب انسحاب إحدى الجهات المشاركة في التمويل أو حدوث زيادة في تكاليف المشروع. وفي مثل هذه الحالات، يمكن للحكومة أن تطلب تمويلا إضافيا لسد الفجوة التمويلية، وفقا للإجراءات العادية للصندوق.

24- التمويل الإضافي لتوسيع النطاق. يمكن أن تكون البرامج التكيفية المتعددة المراحل مؤهلة أيضا لتلقي تمويل إضافي لتوسيع نطاق المشروع أو منطقة المشروع أثناء التنفيذ، وفقا للإجراءات العادية للصندوق.

ثالثا- التوصية

25- يمثل استحداث الصندوق للبرامج التكيفية المتعددة المراحل استجابة استراتيجية للمشهد المتطور للتمويل الإنمائي، الذي يتسم بالحاجة إلى المرونة، والاستدامة والاستجابة للسياقات المتغيرة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التركيز على معالجة الهشاشة يؤكد التزام الصندوق بالتنمية الشاملة والمستدامة، مما يضمن أن تظل البرامج التكيفية المتعددة المراحل مرنة ومستجيبة للاحتياجات المتنوعة للدول الأعضاء.

26- من أجل:

(أ) الاستفادة من الدروس المستخلصة وضمان المواءمة مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى التي وافقت بالفعل على أدوات مماثلة؛

(ب) تعزيز الكفاءة في العمليات الإدارية الداخلية للصندوق؛

(ج) التقيد بالتزام التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق بوضع مبادئ توجيهية وتجريب النهج البرمجية المتعددة المراحل (الإجراء 34 القابل للرصد)؛

(د) تيسير الامتثال للالتزام التجديد الثالث عشر لموارد الصندوق باستخدام النهج البرمجية المتعددة المراحل في 10 في المائة على الأقل من التصاميم الجديدة (الإجراء القابل للرصد 18).

27- يوصى بموجب هذه الوثيقة بأن ينظر المجلس التنفيذي في نهج البرنامج التكيفي المتعدد المراحل المقترح إدخاله على النحو المبين في هذه الوثيقة ويوافق عليه.