Document: TFWG 2018/2/W.P.5
Agenda: 4(C)
Date: 11 June 2018
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

مذكرة مفاهيمية عن العمليات الإقراضية الإقليمية

مذكرة إلى السادة أعضاء مجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال

وضع خط تحت النص الجديد الذي أضيف إلى النسخة المقدَّمة في الاجتماع الأول لمجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال لتيسير الرجوع إليه.

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

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

مجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال – الاجتماع الثاني
روما، 28 يونيو/حزيران2018

للاستعراض

المحتويات

الرسائل الرئيسية	2
الخطوات المقبلة	3
أولا – الخلفية	**3**
ثانيا – لمحة عامة عن العمليات الإقراضية الإقليمية	**5**
ثالثا – العمليات الإقراضية الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية الأخرى	**6**
رابعا – الميزة النسبية للصندوق في العمليات الإقليمية	**8**
خامسا – الطلب على دعم الصندوق للعمليات الإقليمية	**9**
سادسا – برنامج العمل المنفذ	**11**

الذيول

الذيل الأول: المعايير الرئيسية للعمليات الإقراضية الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية

الذيل الثاني: مفهوم المنافع العامة الإقليمية

مذكرة مفاهيمية عن العمليات الإقراضية الإقليمية

توصية معروضة على مجموعة العمل للنظر فيها

مجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال مدعوة لتحليل الاقتراح الأولي بشأن العمليات الإقراضية الإقليمية للصندوق، والمصادقة عليه لاحقا. ويمكن لهذا الاقتراح أن ينقح استنادا إلى المزيد من التحليل كجزء من برنامج العمل الوارد في القسم سادسا أدناه. وسوف يشمل برنامج العمل الذي سينفذ خلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق ما يلي: (1) استكمال تقييم لممارسات المؤسسات المالية الدولية، والدروس المستفادة بشأن العمليات الإقليمية؛ (2) تحديد مجالات الطلب على انخراط الصندوق المحتمل، والبلدان المهتمة بالعمليات الإقليمية التجريبية؛ (3) تحديد المشروعات التجريبية، والعناصر الضرورية لتصميم وتنفيذ المشروعات، ومجالات التعلم.

يشمل *الاقتراح الأولي* المعروض على مجموعة العمل للنظر فيه ما يلي:

تحديد العمليات التجريبية: ستروج الشعب الإقليمية لمفهوم العمليات الإقراضية الإقليمية بين البلدان المقترضة كجزء من المناقشات المتعلقة بذخيرة مشروعات برنامج القروض والمنح لفترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.

معايير الأهلية: ستشمل المعايير عدد البلدان (المحتمل أن يكون اثنين أو أكثر مع بعض المرونة بالنسبة لعمليات البلد الواحد ذات الأثر الإقليمي)، والنتائج المتوقعة.

تمويل العمليات التجريبية: يمكن للعمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية أن تمول من خلال ما يلي:

1- جزء من أو كامل مخصص نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لكل بلد مشارك وفقا للشروط الموضوعة لكل فئة من البلدان ("الحمراء"، و"الصفراء"، و"الخضراء")؛
2- الأنشطة الإقليمية الممولة بالمنح والمصممة لتكميل قروض الصندوق القائمة بذاتها في بلدين أو أكثر؛
3- مصادر إضافية للتمويل، بما في ذلك التمويل الخاص بتغير المناخ والبيئة مثل المرحلة الثانية من برنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة التابع للصندوق، ومصادر تمويل خارجية مثل مرفق البيئة العالمية، والصندوق الأخضر للمناخ.

الوضع القانوني: سيكون لكل بلد مشارك اتفاقية تمويل منفصلة مع الصندوق من أجل مكون القرض، والتي ستتضمن أحكاما حول كيفية مساهمة الأنشطة الخاصة بالبلد في المشروع الإقليمي الأوسع. وسوف توقع الاتفاقيات الخاصة بالمنح الإقليمية مع متلقين مختارين للمنحة، وتنص على كيفية ارتباط الأنشطة الممولة بقروض الصندوق الجارية لكل بلد مشارك خلال تنفيذ العملية الإقراضية الإقليمية.

موافقة المجلس التنفيذي: ستعرض العمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية على المجلس التنفيذي للموافقة عليها بغض النظر عن المبالغ الممولة.

التعلم من العمليات التجريبية: ستشدد المرحلة التجريبية على التعلم لتعزيز تصميم العمليات في المستقبل؛ وسيتم تكريس الموارد الكافية (الموظفين والتمويل) لعملية التعلم.

سيتم عرض *الاقتراح النهائي* للنظر فيه في ندوة غير رسمية للمجلس التنفيذي في 11 سبتمبر/أيلول 2018،

وسيتم عرضه لإقراره في الاجتماع الخامس لمجموعة العمل في 29 أكتوبر/تشرين الأول. وإذا تمت الموافقة على الاقتراح، فسيتم تضمينه في إطار الانتقال النهائي الذي سيعرض على المجلس التنفيذي.

من المتوقع تصميم والبدء في تنفيذ العمليات التجريبية خلال عامي 2019 و2020. وسوف تُثري نتائج العمليات التجريبية نهجا معززا للعمليات الإقراضية الإقليمية، مع توصيات من أجل تمويل إضافي للقروض والمنح لتحفيز الأنشطة الإقليمية. وسوف تدرج هذه التوصيات في المشاورات الخاصة بالتجديد الثاني عشر لموارد الصندوق.

الرسائل الرئيسية

1- تحتاج البلدان في مسيرتها إلى نُهج وأدوات جديدة لتلبية احتياجاتها المتطورة. وتُمثِّل العمليات الإقراضية الإقليمية وسيلة جديدة يمكن للصندوق أن يُطوعها كي تناسب البلدان والأقاليم لدعمها في تحقيق كامل إمكاناتها الإنمائية.

2- وتعالج العمليات الإقراضية الإقليمية التحديات الإنمائية العابرة للحدود التي لا تملك فرادى البلدان سوى حوافز محدودة لمواجهتها بمفردها.

3- والعمليات الإقليمية تمولها مؤسسات مالية دولية أخرى منذ أكثر من عقد، وهي تمثل أداة قوية عندما تُستخدم في السياقات المناسبة.

4- وبالرغم من أن العمليات الإقليمية تحتاج في بعض الأحيان إلى تنسيق واهتمام أكبر أثناء التصميم والتنفيذ، فإنها تحقق في كثير من الأحيان نجاحاً أكبر من مشروعات البلد الواحد، وهو ما أثبتته التقييمات المستقلة التي أجراها مصرف التنمية الأفريقي وغيره.

5- ~~تتوقف الزراعة الناجحة على توفر الموارد الطبيعية، بما يشمل المياه التي تحتاج في كثير من الأحيان إلى نُهج إدارة إقليمية. وينطبق الأمر نفسه على مكافحة الآفات والأمراض والوصول إلى الأسواق عبر الحدود الوطنية.~~ يتطلب عدد من التحديات التي يواجهها أصحاب الحيازات الصغيرة نُهجا عابرة للحدود وإقليمية. على سبيل المثال، فإن إدارة موارد المياه والآفات والأمراض الزراعية لا تعرف حدودا. ويفاقم من تلك المشاكل تغير المناخ، الذي يزيد من اتساع وحدة ندرة المياه، والفيضانات، وانتشار الأنواع والآفات الغازية. ولا يمثل ذلك سوى بعض من عدة مداخل لتصميم وتنفيذ مشروعات تنمية ريفية عابرة للحدود متسقة على نحو وثيق مع مهمة الصندوق.

6- وبغية تجريب العمليات الإقليمية خلال فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، تقترح الإدارة يقترح ~~الصندوق~~ البناء على الأدوات القانونية والمالية الموجودة بالفعل، وعلى الآليات الحالية لتخصيص الموارد كما يرد شرحه في الفقرات ~~13–~~15، ~~29–32~~ و34~~–40~~. من شأن ذلك أن يوفر ما يكفي من الوقت والخبرة لتقييم نظام منفصل لتخصيص الموارد أو وضعها جانباً كما هو الحال في المؤسسات المالية الدولية الأخرى. وسيجري تحليل هذه الاعتبارات بالتوازي مع استعراض نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء قبل انطلاق التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق.

الخطوات المقبلة

7- يقترح يتوقع أن تمهد الخطوات التالية لإدخال العمليات الإقراضية الإقليمية في الصندوق:

- مواصلة استعراض تجربة المؤسسات المالية الدولية في العمليات الإقراضية الإقليمية.
- ~~تحديد نهج لتصميم العمليات الإقليمية وإطارها القانوني.~~
- عرض مذكرة مفاهيمية موسَّعة، تشمل تجريب العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، خلال الحلقة الدراسية غير الرسمية المقرر عقدها في 11 سبتمبر/أيلول 2018.
- ~~وضع الصيغة النهائية لمذكرة مفاهيمية، بما يشمل أي تنقيحات مطلوبة في السياسات، في مطلع عام 2019، لمناقشتها مع المجلس التنفيذي في وقت لاحق من تلك السنة.~~ سيشمل إطار الانتقال النهائي، الذي سيعرض على مجموعة العمل في 29 أكتوبر/تشرين الأول 2018 للمصادقة عليه، نهجا لتجريب العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق والخطوات المقبلة.
- وإذا وافق الأعضاء على النهج المقترح لتجريب العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، سيتم استكمال الإجراءات التشغيلية المؤقتة للعمليات التجريبية في أوائل عام 2019.
- ~~من المتوقع البدء في تنفيذ العمليات التجريبية خلال عام 2019 أو عام 2020.~~ من المقترح تصميم والبدء في تنفيذ عمليات إقراضية إقليمية تجريبية خلال عامي 2019 و2020.

أولا – الخلفية

8- ~~يزيد الصندوق من انخراطه على المستوى الإقليمي.~~ في يوليو/تموز 2017، أصدر الأمين العام للأمم المتحدة التقرير إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية من أجل تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 – *كفالة مستقبل أفضل للجميع*. ويحتوي هذا التقرير على مقترحات في سبعة مجالات، أحدها تجديد النهج الإقليمي للأمم المتحدة.

9- لقد قدمت المساعدة الإنمائية للصندوق تقليديا باستخدام نموذج قطري. ووفقا لعملية إصلاح الأمم المتحدة، أكد الصندوق على التزامه بتحسين التعاون مع المؤسسات الإقليمية وشبه الإقليمية. ويقوم الصندوق بتعزيز هيكله التنظيمي لتنفيذ النُهج الإقليمية بشكل أفضل. وكجزء من عملية اللامركزية في الصندوق، يجري إنشاء مراكز شبه إقليمية في جميع الأقاليم الخمسة التي تغطيها عمليات الصندوق، مما يمكن الصندوق من اكتساب كفاءات وتقديم مساهمات أكثر جدوى للعمليات الإقليمية وشبه الإقليمية.

10- وبما يتماشى مع نهجه الإقليمي المعزز، يعترف الصندوق ~~اعترافا منه~~ بأن العمليات الإقراضية الإقليمية يمكن أن تشكل أداة قوية لمعالجة تحديات التنمية التي تتجاوز الحدود القطرية. ولم تعد الحلول المستندة إلى البلدان وحدها كافية في عالم يزداد فيه تكامله الاقتصادي العالمي والإقليمي.[1]

11- ~~ويتجاوز~~ الكثير من ~~التحديات~~ المخاطر البيئية الرئيسية التي تهدد التنمية الريفية، ~~مثل تلوث الأنهار العابرة للحدود أو تقاسم طبقات المياه الجوفية~~ عابرة للحدود بطبيعتها، ~~حدود البلدان~~. ومن الأفضل تقديم الكثير من ~~السلع~~ والخدمات المطلوبة لمعالجة هذه التهديدات – مثل خدمات النقل، والوقاية من الأمراض، وإدارة الموارد الطبيعية وأحواض المياه – على المستوى الإقليمي للاستفادة من وفورات الحجم، ~~ولا سبيل إلى نجاح جهود التغلب على هذه التحديات وتسخير الفرص إلا من خلال التنسيق والتعاون على المستوى الإقليمي.~~ وضمان الاتصال، وتوسيع فرص الوصول إلى السلع والخدمات. وبالإضافة إلى ذلك، تتطلب معالجة هذه القضايا قواعد ومعايير متماسكة عبر البلدان المجاورة. ويمكن للحلول المتعددة البلدان وتجميع الموارد أن يساعد على زيادة موارد البلدان المنفردة لتحقيق أثر أفضل وأوسع. ويمكن أن يعود ذلك بفوائد كبيرة على البلدان الصغيرة (مثل الدول الجزرية الصغيرة النامية)، والبلدان الضعيفة التي تُعاني بشكل غير متناسب من التحديات العابرة للحدود، مثل الكوارث الطبيعية.[2]

12- كان إدخال العمليات الإقليمية أحد المقترحات المتضمنة في ورقة النهج من أجل إطار الانتقال، والتي وافق عليها المجلس التنفيذي للصندوق في ديسمبر/كانون الأول 2017. وجاءت تلك الموافقة استجابة لطلبات من الدول الأعضاء من أجل توسيع نطاق أدوات الصندوق التي يمكن أن تدعم البلدان في انتقالها الإنمائي. ولذلك ينبغي النظر إلى العمليات الإقراضية الإقليمية كأداة إضافية يمكن أن توفِّر حلولاً تُناسب البلدان والأقاليم التي تواجه تحديات إنمائية عابرة للحدود.

13- وتتبنى ورقة نهج إطار الانتقال (EB 2017/122/R.34) صراحة الحاجة إلى دعم الصندوق للإقراض الإقليمي من أجل تكميل مِنحه الإقليمية التي تُعزز الابتكار وبناء القدرات على الصعيد الإقليمي. وتُشير ورقة نهج الانتقال إلى أن:

> مواطن الضعف بطبيعتها عابرة للحدود. وتُشكِّل العمليات الإقليمية في كل المؤسسات المالية الدولية جزءاً جوهرياً من الاستراتيجية الأوسع لتعزيز التكامل الإقليمي انطلاقاً من إمكاناتها الكبيرة لتحقيق أثر إنمائي. ووضعت أُطر استراتيجية وتشغيلية محدَّدة للتعرُّف على السمات المحددة للعمليات الإقليمية التي تتيح إمكانية تحقيق عوائد اقتصادية أكبر مقارنة بالعمليات الوطنية، وإن كانت تنطوي أيضاً على تحديات إضافية كبيرة مقارنة بالعمليات القطرية المعتادة. كما أن العمليات الإقليمية فعالة في توفير منافع عامة إقليمية.

14- وعلاوة على ذلك، وفي سياق اجتماعات هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، التزمت الإدارة "باستكشاف خيارات عمليات إقراضية إقليمية" (الالتزام 3–6 لفترة التجديد الحادي عشر،

---

[1] كما شددت المنتديات رفيعة المستوى التي أصدرت إعلان باريس بشأن فعالية المعونة (2005)، وبرنامج عمل أكرا (2008)، وشراكة بوسان من أجل التعاون الإنمائي الفعال (2011) على مساهمة النهج الإقليمي في زيادة فعالية الإجراءات الإنمائية.

[2] قد تكون العمليات الإقليمية مفيدة أيضا لمعالجة الهشاشة عبر الحدود. سيتم استكشاف هذا المجال أكثر كجزء من برنامج الصندوق الخاص للبلدان التي تعاني من أوضاع هشة، الذي سيعرض على المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2019.

الإجراء القابل للرصد 36)، وتهدف المؤسسة إلى أن تكون جاهزة لتنفيذ مشروعها التجريبي الأول خلال فترة التجديد الحادي عشر.

15- وبما ~~على الرغم من~~ أن إدارة الصندوق تقترح ~~يعتزم~~ البدء في تنفيذ العمليات الإقليمية على سبيل التجربة في فترة التجديد الحادي عشر، ستصمم هذه التجارب من خلال استخدام ~~البناء على~~ الوسائل المالية المتاحة حالياً، أي القروض من خلال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، إضافة إلى استخدام محدود للمنح من خلال نافذة مكون المنح والقروض الإقليمية. وسوف تُثري التجارب المكتسبة من التجديد الحادي عشر أي تعديلات في نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء[3] وسياسة التمويل لدعم العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق وما بعدها.

ثانيا – لمحة عامة عن العمليات الإقراضية الإقليمية

16- العمليات الإقراضية الإقليمية مستمرة منذ بعض الوقت في المؤسسات المالية الدولية الأخرى. وتشمل هذه العمليات في العادة ما لا يقل عن ثلاثة بلدان في نفس الإقليم، ويُسمح باستثناءات للعمليات التي تشمل بلداناً أقل في سياقات معيَّنة، مثل البلدان التي تعاني من أوضاع هشة. ويمكن أن يشترك في العمليات الإقراضية الإقليمية أيضاً ~~في العادة~~ منظمات إقليمية (غير مقترضة) تؤدي أدواراً متعددة، مثل المشاركة في التمويل، أو التيسير، أو التنفيذ. ويُشكِّل التنسيق جزءاً لا يتجزأ من العمليات الإقراضية الإقليمية؛ ويمكن أن يتولى هذه المهمة بلد من البلدان المقترضة أو منظمة أو هيكل آخر يمكن أن يجمع بين المصالح الوطنية الفردية ويُعزز جهوداً جماعية أوسع لتوفير أنشطة متعددة البلدان ومنافع عامة إقليمية.

17- وتموِّل العمليات الإقراضية الإقليمية التدخلات العابرة للحدود أو المتعددة البلدان التي تؤثر على عدد من البلدان. وتشمل القضايا الحاسمة التي من الأفضل معالجتها من خلال العمليات الإقليمية أو التي لا يمكن معالجتها إلاّ من خلال تلك العمليات، ما يلي:

(أ) **تعزيز الاتصال الإقليمي:** دعم شبكات النقل والبنية الأساسية الأخرى العابرة للحدود أو التي تحقق منافع لبلدان متعددة. ويفتقر البلد الواحد في كثير من الأحيان إلى الحوافز، والقواعد وعمليات التخطيط، وأحياناً القدرة المالية (خاصة في البلدان الصغيرة)، اللازمة لإجراء هذه الاستثمارات، وهو ما يمكن أن يكون له دور حاسم في تحسين فرص دخول الأسواق أمام جماعات مثل المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة أو الرعاة الرُحل الذين يعيشون في المناطق الحدودية.

(ب) **توسيع التجارة الإقليمية في الزراعة ومنتجات الأغذية.** تؤثر تحسينات التجارة تأثيراً إيجابياً على النمو ودخل المزارعين والأمن الغذائي الإقليمي. ويُساهم توسيع الأسواق العابرة للحدود في زيادة التجارة الأقاليمية والمساعدة على الدفع قُدماً بالابتكار والنمو.

(ج) **حماية المنافع المشتركة والموارد الطبيعية المشتركة.** تتطلب إدارة الموارد الطبيعية المهدَّدة (مثل الموارد الغابية والسمكية) العابرة للحدود الوطنية تدخلاً مشتركاً من أصحاب المصلحة الإقليميين.

[3] ومن المقرر بالفعل إجراء استعراض لمعادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء من أجل فترة التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق تلبية لطلب المجلس التنفيذي في دورته الحادية والعشرين بعد المائة المنعقدة في سبتمبر/أيلول 2017.

ويمكن لهذه العمليات أن تساعد أيضاً على عكس مسار تدهور الأراضي والحفاظ على التنوع البيولوجي، ودعم الإدارة المتعددة البلدان لمخاطر الكوارث.

(د) **وضع معايير مشتركة** لدعم التنسيق في بلدان إقليم ما، مثل تنسيق اللوائح المالية أو تدابير الصحة والصحة النباتية.

(هـ) **تعزيز الأمن والحد من الضعف:** دعم أسواق العمالة الإقليمية ومعالجة التحديات المتصلة بالهجرة.

18- وينطوي النهج الإقليمي إزاء العمليات على عدة مزايا. وتُشكِّل العمليات الإقراضية الإقليمية إطاراً استراتيجياً واسعاً لمعالجة تحديات التنمية التي تشترك فيها مختلف البلدان في نفس المنطقة، وبالتالي تحقيق المستوى الأمثل للتخطيط وجهود التشغيل والتكاليف. وتتيح هذه العمليات الإقليمية تجميع الموارد، وهو أمر له أهميته الكبيرة للبلدان الأصغر والمقيَّدة مالياً. كما أن العمليات الإقراضية الإقليمية تُعزز التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، ويمكن أن تفضي إلى ابتكارات في أفضل الممارسات التي يمكن توسيع نطاقها في الأقاليم والمؤسسات الإقليمية الأخرى[4].

19- ومن **التحديات** الرئيسية للعمليات الإقليمية ضرورة تحقيق المواءمة السياسية، وهي درجة من التكامل، والملكية المشتركة في كل البلدان المستفيدة من العملية. وتتطلب معالجة ذلك حواراً بشأن السياسات لتمهيد الطريق أمام إيجاد حلول إقليمية وضمان ~~المواءمة~~ مواءمتها مع الأولويات الوطنية للبلدان المشاركة. وينبغي أن تستمر الملكية والمواءمة بعد مرحلة التصميم، وينبغي أن ~~تظل متوافقة مع~~ تصبح جزءا لا يتجزأ من التنفيذ وما بعده. ومن المسائل الحاسمة الأخرى عند هيكلة عملية إقراضية إقليمية كيفية تقدير حصة المنافع التي ستعود على كل بلد من البلدان المشاركة في العملية، وبالتالي مساهمته في العملية.

ثالثا – العمليات الإقراضية الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية الأخرى

20- يمكن للمنظمات الإقليمية والمتعددة الأطراف، مثل المصارف الإنمائية الإقليمية والبنك الدولي، أن تقوم بدور تحفيزي في توفير أنشطة متعددة البلدان ومنافع عامة عابرة للحدود من خلال قدرتها على تجميع المعرفة وتوليدها ونقلها، والمساعدة على إدارة المفاوضات، وتوفير التمويل. وأدخلت عدة مؤسسات مالية دولية آليات لتمويل العمليات الإقليمية، بما فيها البنك الدولي (2003)، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية (2004)، ومصرف التنمية الآسيوي (2006)، ومصرف التنمية الأفريقي (2014).

21- وهناك قواسم مشتركة بين المؤسسات المالية الدولية في طريقة تعريفها للعمليات الإقليمية، ومنها ما يلي: (1) المشروعات التي تشمل بلداناً متعددة وتتطلب تخطيطاً متعدد البلدان وتنسيقاً بين بلدان متعددة وتوليد منافع بين البلدان؛ أو (2) مشروع وطني يحقق تأثيراً كبيراً عابراً للحدود؛ أو (3) مشروعات تُشكِّل جزءاً من برنامج استثماري إقليمي فرعي أو استراتيجية إقليمية؛ أو (4) مشروعات تُحقق منافع عامة لا يمكن لبلد واحد أن يحققها منفرداً بطريقة فعالة من حيث التكلفة؛ أو (5) مشروعات توفِّر قاعدة للانطلاق منها في تحقيق مستوى رفيع من المواءمة بين السياسات. ويتسع بدرجة كبيرة نطاق القطاعات المؤهلة، وهي تتراوح

[4] Sandler, T., "Regional public goods and international organizations", in *The Review of International Organizations*, March 2006, Volume 1, Issue 1, p. 5–25. https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2.

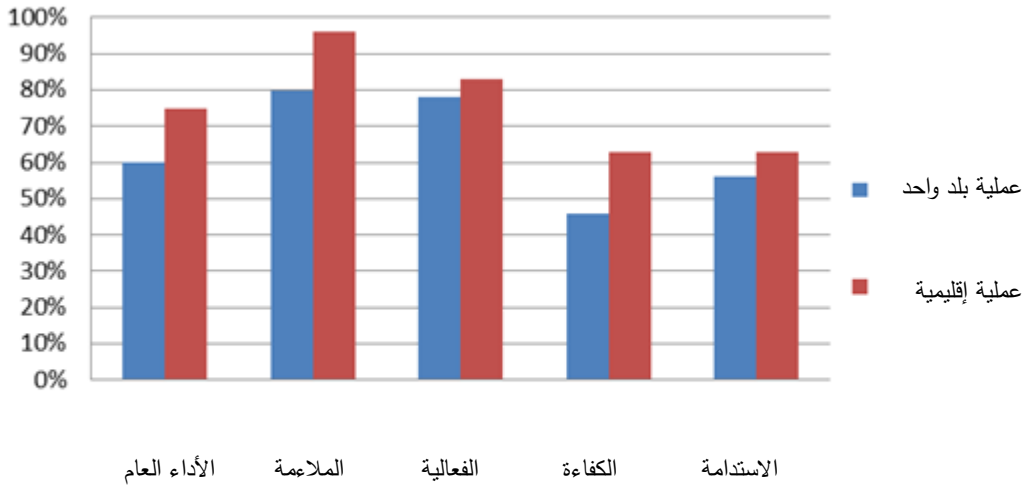
بين البنية الأساسية والزراعة والتجارة والاستثمار والتعاون النقدي والمالي. ويبدو أن الكيانات المؤهلة للعمليات الإقليمية للمؤسسات المالية الدولية تقتصر على البلدان الأعضاء في حالة الحصول على قروض، ولكنها تشمل مجموعة متعددة من المنظمات (مثل المنظمات الإقليمية والوطنية ودون الوطنية) التي يمكنها الحصول على مِنح بالاقتران مع هذه العمليات.

22- والسمة المشتركة بين برامج المؤسسات المالية الدولية في العمليات الإقليمية هي تطور هذه الآليات. فقد أنشئت تلك الآليات عموماً في بداية عمليات "التعلم بالممارسة" التي تطلبت تكييفاً هائلاً على مر الزمن. وتشمل العناصر الرئيسية التي نُقحت مع استمرار نُضج البرامج ما يلي: إنشاء نوافذ مخصصة للقروض الإقليمية توفِّر حافزاً مالياً لفرادى البلدان لتشجيعها على المشاركة ولزيادة مبالغ القروض بما يتجاوز المخصصات المحددة لكل بلد في إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء؛ وإنشاء برنامج للمِنح يكون مصاحباً للعمليات الإقليمية سواءً لدعم المشاركة القطرية أو لتمويل تنسيق العمليات؛ وإعطاء الأولوية لاختيار مشروعات العمليات الإقليمية؛ وتوفير دعم إضافي أثناء التنفيذ لتذليل صعوبات صرف الأموال.

23- وتُبين تقييمات العمليات الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية الأخرى أنه بينما يلزم زيادة التنسيق والاهتمام أثناء التصميم والتنفيذ، ~~تكون العمليات~~ يمكن للعمليات الإقليمية ~~في كثير من الأحيان~~ أن تكون أكثر نجاحاً وتُحقق منافع ~~أكثر وفرة~~ أكبر من مشروعات البلد الواحد. ويمكن الحصول على أدلة تثبت ذلك في التقييمات المستقلة التي أجراها مصرف التنمية الأفريقي، من بين مؤسسات أخرى.

الشكل 1

النسبة المئوية للعمليات المُرضية التي مولها مصرف التنمية الأفريقي (2000–2010)



المصدر: وثيقة *"تعزيز التكامل الإقليمي في أفريقيا: تقييم عمليات المصرف المتعددة الجنسيات، 2000–2010"* الصادرة عن مصرف التنمية الأفريقي.

24- وكجزء من برنامج العمل لوضع آلية للعمليات الإقراضية الإقليمية في الصندوق، سيستمر تقييم تجارب المؤسسات المالية الدولية الأخرى. وسيجري النظر في السمات الرئيسية والدروس المستفادة من العمليات

الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية الأخرى – لا سيما العمليات الإقليمية في قطاع التنمية الزراعة والريفية – بالنسبة لملاءمتها للصندوق. وبالإضافة إلى ذلك، ستُقدَّم لمحة عامة عن أثر العمليات وكيفية قياس هذا الأثر.

رابعا – تنفيذ الميزة النسبية للصندوق في العمليات الإقليمية في الصندوق

25- بالنظر إلى تركيزه على القروض السيادية المقدمة لبلد واحد، فإن الصندوق غير قادر حاليا على دعم البلدان بشكل كافٍ في معالجة القضايا الإنمائية العابرة للحدود، أو المتعددة البلدان، أو الإقليمية بطبيعتها. والصندوق يدعم بالفعل عدة أنشطة إقليمية من خلال برنامج المنح الإقليمية[5]، وتمول مبادرات إقليمية أخرى من خلال الأموال المتممة لمرفق البيئة العالمية.[6] غير أن آليات التمويل هذه غير كافية للعديد من الأقاليم، وشبه الأقاليم، والبلدان لتحقيق كامل إمكاناتها الإنمائية. وكنتيجة لذلك، هناك طلب كبير لا تتم تلبيته على خدمات الصندوق.

26- يتمتع الصندوق بميزة نسبية تتمثل بسد الفجوات التي تتركها المؤسسات المالية الدولية الأخرى. بالنظر إلى مهمة الصندوق وإلى تركيزه ~~على الزراعة والتنمية الريفية، سيكون للعمليات~~ ستركز العمليات الإقراضية الإقليمية التي سيضطلع بها الصندوق على الزراعة والتنمية الريفية ~~تركيزا مماثلاً~~. ولا تتلقى هذه المجالات دعما كبيرا من البرامج الإقليمية للمؤسسات المالية الدولية الأخرى التي تركز على البنية الأساسية.[7]

27- يتطلب عدد من التحديات التي يواجهها أصحاب الحيازات الصغيرة نُهجا عابرة للحدود وإقليمية. على سبيل المثال، فإن إدارة موارد المياه والآفات والأمراض الزراعية لا تعرف حدودا. ويفاقم من تلك المشاكل تغير المناخ، الذي يزيد من اتساع وحدة ندرة المياه، والفيضانات، وانتشار الأنواع والآفات الغازية. ولا يمثل ذلك سوى بعض من عدة ~~أمثلة~~ نقاط دخول ~~إقليمية~~ لتصميم وتنفيذ مشروعات تنمية ريفية عابرة للحدود متسقة مع ~~في مؤسسات مالية دولية أخرى، لا سيما البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي، على الرغم من تركز أغلبية العمليات الإقليمية في قطاعات أخرى مثل التمويل والنقل. وهناك الكثير من المداخل للتنمية الريفية الإقليمية النطاق. وتعتمد الزراعة الناجحة على توفر~~ مهمة الصندوق.

28- ~~لقضايا~~ البيئة والموارد الطبيعية، ~~بما فيها المياه التي تتطلب في كثير من الأحيان نُهج إدارة إقليمية. وينطبق الأمر نفسه على مكافحة الآفات والأمراض. وبالمثل، ينتج قطاع الزراعة مجموعة متنوعة من السلع التي يمكن تداولها في التجارة – مثل الأغذية والألياف والوقود – ويمكن أن يستفيد إنتاج هذه السلع وتداولها في بعض الحالات من الجهود الإقليمية. وتنطوي الزراعة أيضاً على مؤثرات خارجية بيئية واجتماعية تشمل البيئة الزراعية~~ مثل التنوع البيولوجي، ونوعية الهواء والماء، وتوافر المياه، وأداء التربة، ~~واستقرار المناخ (انبعاثات غازات الدفيئة، وتخزين الكربون)~~ واستقرار الأغذية المناخ آثار هامة على التنمية المستدامة

[5] تشمل الأمثلة برنامج دعم منظمات المزارعين في أفريقيا، والتحالف من أجل ثورة خضراء في أفريقيا، ومنتدى الثورة الخضراء الأفريقية.

[6] تشمل الأمثلة المشروع الذي يهدف إلى توفير الخدمات الإقليمية للبرنامج التجريبي بشأن تعزيز الاستدامة والقدرة على الصمود من أجل الأمن الغذائي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى – نهج متكامل.

[7] كان حوالي 7 في المائة من العمليات الإقراضية الإقليمية في مصرف التنمية الأفريقي خلال الفترة 2000–2010 لمشروعات التنمية الزراعية والريفية. وحوالي 68 في المائة من دعم مجموعة البنك الدولي (بما في ذلك القروض، والائتمانات، والأسهم، والضمانات، والمنح) للأنشطة الإقليمية موجه نحو النقل، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والطاقة، مع أقل من 10 في المائة للزراعة. وقد دعم البرنامج الإقليمي للبنك الدولي الموجه نحو البلدان التابعة للمؤسسة الدولية للتنمية 11 عملية فقط خلال السنوات الـ 14 الماضية.

للزراعة وسلاسل القيمة ذات الصلة. وهذا بدوره يؤثر على الأهداف الاجتماعية–الاقتصادية مثل الأمن الغذائي، وسلامة الأغذية، ومقومات الاستمرارية الريفية، ورعاية حيوانات المزارع. ~~ويدعم الصندوق حالياً عدداً من الأنشطة الإقليمية من خلال برنامجه للمِنح الإقليمية. وتشمل الأمثلة برنامج دعم منظمات المزارعين في أفريقيا، والدعم المقدَّم إلى التحالف من أجل ثورة خضراء في أفريقيا، ومنتدى الثورة الخضراء الأفريقية. وتموَّل مبادرات أخرى من خلال الأموال المتممة المقدمة من مرفق البيئة العالمية، مثل مشروع المحاور الذي سيُقدِّم خدمات إقليمية إلى برنامج دعم الاستدامة والقدرة على التأقلم من أجل تحقيق الأمن الغذائي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، باستخدام النهج التجريبي المتكامل. غير أن هذه الآليات التمويلية غير كافية لتحقيق كامل إمكانات التنمية في كثير من الأقاليم.~~

29- للصندوق خبرة بالفعل في التصدي للتحديات المتعلقة بتغير المناخ بواسطة نهج إقليمي. ويهدف برنامج النهج المتكامل بشأن الأمن الغذائي الممول من مرفق البيئة العالمية (انظر الحاشية 6)، الذي يقوده الصندوق، إلى زيادة تبني نظم إنتاج محسنة وقادرة على الصمود من أجل الأمن الغذائي والتغذية المستدامين من خلال الإدارة المتكاملة للأراضي وسلاسل القيمة الغذائية في 12 بلدا أفريقيا. وقد أدمج الصندوق مكونا إقليميا في البرنامج – والذي يعزز التعاون الإقليمي والتعلم بين بلدان الجنوب. وهذا البرنامج هو مثال قابل للتكرار حول كيف يمكن للصندوق أن يعمل على المستوى الإقليمي.

خامسا – الطلب على دعم الصندوق للعمليات الإقليمية

30- هناك أنشطة عديدة في مجالات تركيز الصندوق ~~سوف تُمكِّن العمليات الإقراضية الإقليمية الصندوق من توسيع نطاق هذه الأنشطة الإقليمية والاستفادة من الخبرة وميزته النسبية~~ يمكن أن تستفيد من العمليات الإقليمية (انظر أدناه). وفي كل مجال، ينبغي مقارنة الميزات النسبية للصندوق في توفير الحلول بتلك الخاصة بالمؤسسات الأخرى.

أمثلة لمجالات عمليات الصندوق الإقراضية الإقليمية

~~سيُجري الصندوق عملية تشاور موسَّعة لتحديد المرشحين المحتملين لعملياته الإقراضية الإقليمية التجريبية. وتشمل أمثلة أنواع الأنشطة التي يمكن أن تستفيد من دعم الصندوق ما يلي:~~ استنادا إلى الطلب في الماضي على عمليات البلد الواحد وتحديد التحديات الإنمائية العابرة للحدود التي يمكن التصدي لها بمساعدته، يتوقع الصندوق طلبا على العمليات الإقراضية الإقليمية في المجالات التالية:

- مسائل إدارة الآفات والأمراض المتصلة بالمحاصيل والثروة الحيوانية، التي من المتوقع أن يطرأ عليها تحول في ظل تأثيرات تغيُّر المناخ~~، لا سيما في ممرات التجارة~~.
- إدارة الموارد الطبيعية والكوارث، مثل الجفاف، في البلدان التي تتقاسم بيئات طبيعية مشتركة وتتميَّع فيها الحدود والمجتمعات المحلية.
- تعزيز القدرة على الصمود ~~وتنسيق الاستجابات الطارئة للظواهر الجوية الشديدة~~ وإدارة مخاطر الكوارث من خلال التدابير الوقائية، وإنشاء نظم الإنذار المبكر على نحو متسم بكفاءة التكاليف بين البلدان،

مثل الدول الجزرية الصغيرة النامية.

- إدارة التبادل التجاري الكبير في الحيوانات عبر الحدود (مثل النُظم الرعوية في جنوب شرق آسيا، وشرق أفريقيا، وغرب أفريقيا)، والترحال الرعوي عبر مختلف أنحاء شرق أفريقيا، ومنطقة القرن الأفريقي ومنطقة الساحل.
- إدارة الموارد السمكية المشتركة عبر الحدود السياسية، مثل البحيرات الأفريقية الداخلية الرئيسية.
- الاستثمارات المتعددة البلدان في سلاسل السلع (مثل منتجات الألبان) ومواءمة سياسات التجارة في هذه السلع، على سبيل المثال في جنوب آسيا.

31- تشمل المؤشرات المبكرة ذات الصلة بالمجالات التجريبية للصندوق ما يلي:

(أ) توجد فرص كبيرة لمشروع عابر للحدود يشمل عدة بلدان في جنوب آسيا. وتشمل المجالات الرئيسية لاستثمار الصندوق في تجارة المنتجات الزراعية العابرة للحدود، ودعم الخدمات اللوجستية الزراعية. ويمكن استخدام عملية إقليمية لتعزيز التركيز التسويقي للعمليات التي يدعمها الصندوق في هذه المنطقة، ولا سيما لتيسير النقل من أحد بلدان رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي إلى آخر. ولن يؤدي ذلك فقط إلى تقليل وقت الانتظار عند الحدود، بل سيعمل أيضا على تنسيق معايير الجودة، وتيسير تطوير مرافق الخدمات اللوجستية الزراعية، وتمكين معالجة المنتجات ذات القيمة الأعلى بناءً على طلب السوق الإقليمي.

(ب) في الكاريبي، تعتبر الدول الجزرية الصغيرة النامية عرضة بشكل خاص للمناخ والصدمات الاقتصادية. وحتى تلك التي لديها أراضٍ زراعية غير مستخدمة، ومعدلات مرتفعة للبطالة بين الشباب، والهجرة لا تستغل إمكاناتها لإنتاج الفواكه والخضروات الطازجة، ومصايد الأسماك. ونتيجة لذلك، يتم استيراد معظم الأغذية، مما يؤدي إلى نظم غذائية منخفضة الجودة، وسوء التغذية. ويمكن لبرنامج يركز على الزراعة الذكية مناخيا، وريادة أعمال الشباب في سلاسل القيمة الزراعية والمتعلقة بمصايد الأسماك أن: يحسن جاذبية الوظائف الزراعية للشباب باستخدام التكنولوجيات الابتكارية؛ والإبقاء على الشباب في المناطق الريفية؛ وتحسين جودة النظم الغذائية المحلية؛ والحد من استيراد الأغذية.

(ج) وبالإضافة إلى ذلك، هناك فرص لتعزيز إدارة موارد مصايد الأسماك في البحيرات الداخلية الكبيرة لأفريقيا مثل بحيرة فيكتوريا، وبحيرة تنجانيقا. وقد طلبت منظمة إدارة مصايد الأسماك في بحيرة فيكتوريا، وهي هيئة متخصصة لجماعة شرق أفريقيا، بالفعل تقديم مقترحات لعمليات إقليمية، رغم أنها ممولة بالمنح.

32- ومن منظور الكفاءة، ستكون العمليات الإقراضية الإقليمية مناسبة بصفة خاصة للبلدان التي تنخفض حصتها من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ذلك أن تجميع الموارد واحتمال إدارة المشروعات وتنسيقها بصورة مشتركة ~~سيؤدي~~ يمكن أن يؤدي إلى تخفيض التكاليف الإدارية التي ستتكبدها البلدان الإفرادية المشاركة. ~~ومن منظور الصندوق،~~ وستتحقق أيضاً زيادات من حيث الكفاءة بالنسبة للصندوق لأن عمليات التصميم المشتركة وما سيعقبها من إشراف ستتطلب تكاليف أقل مقارنة بمشروعات

~~البلد الواحد. وفي ضوء ما سبق، فإن البلدان التي ستطلب على الأرجح عمليات إقليمية من الصندوق هي البلدان المعرضة لاستنفاد مواردها الطبيعية وللظواهر الجوية الشديدة وتواجه تحديات إقليمية من أجل ضمان إنتاجية المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة. وأما المجموعات الأخرى، فهي الدول الجزرية الصغيرة النامية المعرضة لظواهر جوية شديدة وتنخفض حصتها من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، والبلدان متوسطة الدخل المهتمة بتعزيز سلاسل القيمة عبر الحدود.~~

33- وتقترح إدارة الصندوق إجراء مشاورات واسعة من أجل تحديد المرشحين المحتملين للعمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية. وسيتم تيسير هذه المشاورات بفضل الحضور الميداني المعزز للصندوق، وإجرائها بالتزامن مع المناقشات بشأن برامج نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، بهدف تحديد واحدة أو أكثر من العمليات التجريبية مع نهاية عام 2018. وقد خلقت مؤسسات مالية دولية أخرى بالفعل حوافز – مثل النوافذ المخصصة والتمويل بالإضافة إلى مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء – للبلدان لمعالجة القضايا الإقليمية. وقد أدى هذا إلى التخلص من المعضلة التي يواجهها العديد من البلدان في الاختيار بين الأولويات الإقليمية والوطنية، والتي سيتعين عل الصندوق معالجتها بعد المرحلة التجريبية.

سادسا – برنامج العمل المنفذ

34- لقد وضعت مؤسسات مالية دولية أخرى مثل البنك الدولي نُهجا للعمليات الإقليمية مع مرور الوقت، مطورة نُهجها المؤسسية الخاصة على أساس الدروس المستفادة. وتقترح إدارة الصندوق نهجا مماثلا، مع تقييم الخبرات المكتسبة من خلال المرحلة التجريبية (استنادا إلى إجراءات مؤقتة) لكي تستنير بها المبادئ التوجيهية التشغيلية في المستقبل. وترد أدناه الطريقة المقترحة للمضي قدما.

35- **المرحلة التجريبية ومرحلة التعلم**. سوف تشكل فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق (2019–2021) مرحلة تعلم تستخدم فيها الأدوات المالية الحالية للصندوق لتجريب عدد صغير من العمليات الإقليمية (اثنتين على الأرجح). ويمكن زيادة هذا العدد بحسب الطلب في السنوات اللاحقة. وسوف تكون العمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية محكومة بإجراءات مؤقتة.

36- والتفكير الحالي بشأن الإجراءات المؤقتة الخاصة بالعمليات الإقراضية الإقليمية هو كما يلي:

(أ) تحديد العمليات التجريبية: من أجل تحديد عمليات للمرحلة التجريبية، ستروج الشعب الإقليمية في الصندوق لمفهوم العمليات الإقراضية الإقليمية بين البلدان المقترضة خلال عملية وضع برنامج القروض والمنح لفترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.

(ب) تمويل العمليات الإقراضية الإقليمية: ستمول العمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق من خلال الأدوات المالية الحالية للصندوق، ولا سيما الواردة فيما يلي:

(1) حصة كل بلد مشاركة في العمليات الإقراضية الإقليمية من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء: يمكن للبلدان المشاركة أن تشارك بكامل حصتها من

المخصصات أو بجزء منها في العمليات الإقراضية الإقليمية.[8] ووفقا لشروط التمويل الخاصة بكل بلد، يمكن أن تتألف مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء من أموال قروض (لبلدان الفئتين "الخضراء" و"الصفراء")، ومنح قطرية (لبلدان الفئة "الخضراء" فقط)، أو منح بموجب إطار القدرة على تحمل الديون (لبلدان الفئتين "الصفراء" و"الحمراء").[9] وبالنسبة لبلدان الفئة "الخضراء"، يمكن استخدام المنح القطرية[10] لتمويل الأنشطة المتعلقة بالعمليات الإقراضية الإقليمية مثل التنسيق الإقليمي الإضافي، والتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، وإدارة المعرفة العابرة للحدود، والأنشطة الأخرى التي تدعم جهود البلدان باتجاه التكامل الإقليمي.

(2) المنح الإقليمية: وفقا لسياسة تمويل المنح في الصندوق، ينبغي لمنح الصندوق أن: (1) تقدم مساهمة كبيرة لمنفعة عامة عالمية، أو إقليمية، أو وطنية ذات صلة بمهمة الصندوق؛ (2) تركز على تدخلات يكون لتمويل المنح فيها قيمة مضافة واضحة وميزة نسبية على القروض العادية؛ (3) لا تستخدم كبديل لموارد من الميزانية الإدارية للصندوق. وتخضع المنح الإقليمية للصندوق لعمليات موافقة تنافسية، ويتم تنفيذها من قبل أطراف ثالثة (أي كيانات غير حكومية). ومن المقترح استخدام المنح الإقليمية لتمويل المنافع العامة الإقليمية التي تكمل قروض الصندوق الجارية القائمة بذاتها لبلد أو أكثر من البلدان. وستسعى المنح بشكل صريح لمعالجة القضايا التي لا يمكن للقروض الوطنية القائمة بذاتها أن تعالجها، وستكون مرتبطة بالبرنامج الإقراضي للصندوق.

(3) التمويل المشترك الإضافي والشراكات: بما يتماشى مع استراتيجية الصندوق المقترحة للتمويل المشترك، تقترح إدارة الصندوق تحديد والبحث عن مصادر إضافية للتمويل لتكميل الموارد الأساسية لتمويل العمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية. ويشمل ذلك تعبئة موارد إضافية للمرحلة الثانية من برنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة، وشراكات الصندوق مع مرفق البيئة العالمية، والصندوق الأخضر للمناخ. وسوف تتعلم إدارة الصندوق من النُهج المتبعة مع مرفق البيئة العالمية من أجل معالجة التحديات البيئية الإقليمية والعابرة الحدود، وتحقيق النتائج.

---

[8] تعمل المؤسسات المالية الدولية الأخرى التي تقدم عمليات إقراضية إقليمية مع سقف لحصة المخصصات المستندة إلى الأداء التي يمكن للبلدان استخدامها في العمليات الإقليمية. وتتراوح الحصص من 10 في المائة لدى مصرف التنمية الأفريقي إلى 20 في المائة فلدى مصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي. ويتمثل أحد الأسس المنطقية لهذه السقوف في ضمان توافر الأموال للأولويات الوطنية، ولا سيما في البلدان ذات المخصصات الصغيرة. غير أن مؤسسات مالية دولية أخرى لديها مخصصات أكبر تستند إلى الأداء وتمول عادة عدة مشروعات في بلد واحد. وفي هذه الحالة، من المعقول وضع سقف لأن حافظة المشروعات المتنوعة هي تدبير جيد لإدارة المخاطر. وبما أن الصندوق يقدم مخصصات صغيرة بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء فإنه ليس من الكفاءة أن يضع سقوفا للعمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية لفترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق لأنها قد تصبح صغيرة جدا. ويمكن إعادة النظر في هذه القضية إذا تم إدخال نافذة بتمويل إضافي من أجل العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق.

[9] تخضع شروط التمويل لكل بلد لسياسات التمويل المقدم من الصندوق ومعاييره، والترتيبات المقترحة لتنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في الصندوق (الوثيقة EB/2007/90/R.2).

[10] تدرج المنح القطرية في مخصصات البلدان بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، وتعادل 1.5 في المائة من برنامج القروض والمنح في الصندوق. والبلدان "الخضراء" (البلدان غير المؤهلة للحصول على تمويل بالمنح بشروط إطار القدرة على تحمل الديون) مؤهلة للحصول على تمويل هذه المنحة. وتشمل المنح القطرية ما يلي: (1) منح مكونات القروض (أي جزء من مشروع استثماري)؛ أو (2) المنح القائمة بذاتها. ويمكن استخدام كلا النوعين من المنح القطرية في تمويل العمليات الإقراضية الإقليمية.

(ج) الوضع القانوني: من المقترح أن يكون لكل بلد مشارك اتفاقية تمويل منفصلة مع الصندوق بالاعتماد على حصتها من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. وسوف ينص الجدول 1 من اتفاقية التمويل – "وصف المشروع وترتيبات التنفيذ" – على كيفية توافق الأنشطة الخاصة بالبلد مع المشروع الإقليمي الأوسع. وسوف تشمل الاتفاقيات الخاصة بالمنح الإقليمية نصا واضحا يفصل كيفية تنسيق الأنشطة الإقليمية مع الجهات الفاعلة الوطنية خلال تنفيذ العمليات الإقراضية الإقليمية.

(د) شروط الإقراض: ستكون شروط الإقراض المعمول بها هي تلك الخاصة بكل بلد مقترض.

(هـ) معايير الأهلية: سيتم وضع معايير واضحة لأهلية العمليات الإقليمية. وسوف تشمل هذه المعايير بصورة مؤقتة ما يلي:

(1) يجب أن تتضمن العمليات الإقليمية المقترحة تفاصيل عن كيفية تقديم نتائج إنمائية محددة بطريقة أكثر فعالية من عملية البلد الواحد.

(2) ستشمل العمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية في العادة بلدين أو أكثر، مع بعض المرونة بالنسبة لعمليات البلد الواحد ذات الأثر الإقليمي. وتتماشى هذه الممارسة مع ممارسة المنظمات المقارنة مثل مصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية الأفريقي اللذين يشترطان مشاركة بلدين أو أكثر (أو بلد واحد ذي أثر إقليمي) في العملية الإقليمية. ويشترط البنك الدولي مشاركة ثلاث بلدان على الأقل، ما لم تكن إحداها تعاني من أوضاع هشة، في هذه الحالة لا يلزم سوى بلدين.

(3) ستتم مواءمة تركيز العمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية مع الأهداف الاستراتيجية لبرامج الفرص الاستراتيجية القطرية للبلدان المشاركة.

(و) سيتم البحث عن أوجه تآزر مع الهيكل اللامركزي للصندوق، والاستفادة من النهج الإقليمي في تنفيذ البرنامج القطري المتضمن في هذا النموذج.

(ز) وحدة التعلم: في العمليات التجريبية، سيتم إيلاء الاهتمام للرصد والتقييم، والتعلم، بما في ذلك التمويل الكافي للتعلم من التجربة. وسوف تستمر إدارة الصندوق في التعلم من المؤسسات المالية الدولية الأخرى مع تطور هياكلها، وآليات تنفيذها للعمليات الإقليمية.

(ح) الموافقة: ستعرض العمليات الإقراضية الإقليمية على المجلس التنفيذي للموافقة عليها بغض النظر عن المبالغ الممولة. ومن الناحية المثالية، سيتم عرض جميع اتفاقيات التمويل على المجلس التنفيذي في نفس الوقت، على الرغم من أن ذلك ليس شرطا قانونيا. وسوف ينسق الصندوق مع البلدان المقترضة ومتلقي المنح لضمان التوقيت المناسب للموافقة على القروض والمنح.

37- في أواخر عام 2019 أو أوائل عام 2020 (متى تم تصميم بعض العمليات التجريبية وبدأ التنفيذ)، سيقيم الصندوق فوائد وتحديات هذا النهج لكي يقدّر المزيد من الطلب على العمليات الإقراضية الإقليمية بين البلدان المقترضة. واستنادا إلى نتائج هذا التقييم، ستقرر إدارة الصندوق ما إذا كانت ستتابع تطوير نهج معزز للعمليات الإقراضية الإقليمية وتعميم هذا النهج في الخدمات التي يقدمها الصندوق.

38- **النهج المعزز للعمليات الإقراضية الإقليمية.** رهنا بنتائج التقييم المذكور أعلاه، سيدرج نهج معزز للعمليات الإقراضية الإقليمية في المشاورات الخاصة بالتجديد الثاني عشر لموارد الصندوق، التي ستبدأ في أوائل عام 2020.

39- كما هو الحال في المؤسسات المالية الدولية الأخرى، من المحتمل أن يشمل النهج المعزز نافذة محددة تستطيع البلدان الحصول من خلالها على الأموال بالإضافة إلى مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء من أجل العمليات الإقراضية الإقليمية. وسوف يعاد النظر في برنامج المنح في الصندوق في ذلك الوقت لتقييم ما إذا كان يجب تعزيز المنح الإقليمية أو تعبئة مصادر منح أخرى لدعم العمليات الإقراضية الإقليمية. كما سيحدد هذا النهج المعزز الحاجة إلى: سياسات أو استراتيجيات محددة تتعلق بالعمليات الإقراضية الإقليمية؛ والتغييرات القانونية والإجرائية للعمليات الإقراضية الإقليمية ما بعد المرحلة التجريبية.[11] كما يمكن أيضا تعديل المبادئ التوجيهية لبرامج الفرص الاستراتيجية القطرية للتعبير عن جدول أعمال التكامل الإقليمي، الذي يمكن للعمليات الإقراضية الإقليمية المساعدة في تعزيزه.

40- **خطة عمل بشأن العمليات الإقراضية الإقليمية في سياق إطار الانتقال.** يمكن لأعضاء مجموعة العمل أن يتوقعوا المعلومات التالية المتصلة بإطار الانتقال في اجتماعاتهم التالية:

(أ) حلقة دراسية غير رسمية في 11 سبتمبر/أيلول 2018: في هذه المناسبة، ستعرض إدارة الصندوق ما يلي:

(1) موجزا لتقييم الإدارة الحالي لنهج المؤسسات المالية الدولية الأخرى الخاصة بالعمليات الإقراضية الإقليمية (فيما عدا القضايا المذكورة أعلاه، والتي تتعلق بشكل رئيسي بتصميم العمليات الإقراضية الإقليمية، سيشمل التقييم معلومات عن آليات التنفيذ)؛

(2) نسخة محدثة لنهج تجريب العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.

(ب) اجتماع مجموعة العمل الخامس في 29 أكتوبر/تشرين الأول: ستعرض إدارة الصندوق إطار الانتقال النهائي للمصادقة عليه من قبل مجموعة العمل، بما في ذلك نهج تجريب العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، والخطوات المقبلة.

(ج) وإذا وافق الأعضاء على النهج المقترح لتجريب العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، سيتم استكمال الإجراءات التشغيلية المؤقتة في أوائل عام 2019، وتصميم العمليات التجريبية والبدء بها خلال عامي 2019 و2020.

(د) ~~وكجزء من برنامج العمل من أجل وضع آلية للعمليات الإقراضية الإقليمية، سيتعيَّن على الصندوق معالجة عدد من مسائل التصميم والمسائل المالية. وسوف تضع المؤسسة معايير محدَّدة للعمليات~~

[11] وفقا لاتفاقية إنشاء الصندوق، يمكن للصندوق أن يقدم قروضا للمنظمات الحكومية الدولية التي تشارك فيها الدول الأعضاء في الصندوق. وفي هذه الحالة، يمكن للصندوق أن يطلب ضمانات حكومية أو من نوع آخر. والتمويل من خلال المنظمات الحكومية الدولية هو نهج آخر للعمليات الإقليمية التي سيتم استكشافها في فترة التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق، على الرغم من أن هذا النهج لا يبدو ملائما لفترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق نظرا إلى أن نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء يخصص الأموال حاليا للبلدان وليس للكيانات الإقليمية.

~~الإقراضية الإقليمية وستستكشف أفضل سُبل نشر مجموعة من القروض والمِنح لدعم تلك العمليات، فضلاً عن تحديد مصادر تمويل هذه القروض والمِنح. وخلال المرحلة التجريبية في فترة التجديد الحادي عشر، يفترض أن تحتاج الدول الأعضاء في الصندوق إلى الاستفادة من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لتمويل الجزء الخاص بالقروض في العمليات الإقليمية. وقد يعني ذلك ضرورة تحديد البلدان المقترضة لأولويات التمويل المتوفر لها بين البرنامجين القطري والإقليمي. غير أن مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء يمكن تكميلها بتمويل من المصادر المتممة المحددة في الصندوق، مثل مرفق البيئة العالمية، ويمكن أن تقترن بتمويل من مؤسسات أخرى (مثل المؤسسات المالية الدولية) كتمويل مشترك لزيادة نطاق أثر الصندوق.~~

(هـ) ~~وبالإضافة إلى تمويل القروض، يمكن للصندوق أن يستخدم جزءاً من نافذة المِنح العالمية/الإقليمية لدعم العمليات الإقليمية، ولا سيما لتمويل المنافع العامة الإقليمية. ويُخصص الصندوق حالياً مبالغ صغيرة نسبياً لتمويل الأنشطة الإقليمية، ويحقق ذلك من خلال المِنح فقط، وتحديداً من خلال النسبة البالغة 5 في المائة من البرنامج الشامل للقروض والمِنح المخصصة للمِنح العالمية والإقليمية. ويفترض أن هذا المستوى من التمويل المتاح للمِنح الإقليمية لن يُنقح خلال فترة التجديد الحادي عشر. إضافة إلى ذلك، يمكن استخدام منح مكون القروض لتمويل آلية تنسيق تنفيذ العملية الإقليمية.~~

(و) ~~ولغايات التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، ستمثل المشروعات التجريبية الإقليمية أداة تعلم لتقدير جدوى إعداد استراتيجيات إقليمية/متعددة الأطراف للتجديد الثاني عشر لموارد الصندوق.~~

(ز) ~~وكجزء من برنامج العمل من أجل وضع آلية لعمليات الصندوق الإقراضية الإقليمية، ستلزم معالجة عدة مسائل قانونية. وسيكون من الأساسي تحديد هيكل الاتفاقات القانونية – كأن تتخذ على سبيل المثال شكل اتفاقيات تمويل فردية لكل مقترض مشارك، أو اتفاقية تمويل مشتركة لكل المقترضين المشاركين، أو اتفاقية تمويل واحدة مع "مقترض رئيسي" مصحوبة باتفاقيات فرعية للمشاركين الآخرين، مع ما يرتبط بذلك من تداعيات على خدمة الدين وتنسيق مواعيد صرف الأموال. وسيتعيَّن على الصندوق استعراض جميع السياسات/الإجراءات ذات الصلة لتحديد كيفية هيكلة الاتفاقات القانونية الخاصة بالعمليات الإقراضية الإقليمية وما سيلزم تعديله في الإطار القانوني الحالي و/أو إطار السياسات الحالي لتيسير إدخالها. وسيلزم النظر أيضاً في شروط الإقراض عبر البلدان المتعددة وسائر المقترضين المحتملين، وكذلك النظر في سير ترتيبات الأموال والإبلاغ المالي/عمليات مراجعة الحسابات. وحالما يتم الانتهاء من إطار سياسة العمليات الإقراضية الإقليمية، سيضع الصندوق خارطة طريق لأي هياكل داعمة خاصة، مثل إدارة القروض، أو إعداد الفواتير، أو الإبلاغ، أو الكشف عن البيانات المطلوبة للعمليات الإقراضية الإقليمية.~~

(ح) ~~وكجزء من برنامج العمل من أجل وضع آلية للعمليات الإقراضية الإقليمية في الصندوق، ستُحدَّد المشروعات التجريبية. وسوف يُجري الصندوق سلسلة من المشاورات الداخلية والمناقشات مع حكومات الدول الأعضاء لتحديد مجالات النشاط المحدَّدة والمرشحين المحتملين للعمليات الإقراضية الإقليمية التجريبية التي ستنطلق في فترة التجديد الحادي عشر. ويمكن أن يشمل ذلك رسم خريطة~~

للتحديات المحددة ومجالات التدخل في كل إقليم. ويمكن إجراء استعراض للجهات المتلقية لمِنح الصندوق الإقليمية لاستخلاص الدروس المستفادة من الأنشطة السابقة والحالية وتحديد المجالات التي يمكن دعمها في المستقبل.

(ط) ويمكن تحديد بعض قضايا التنفيذ مسبقاً، بينما من المرجح أن تنشأ مسائل أخرى أثناء سير المرحلة التجريبية. وسيتعيَّن على الصندوق الاستعداد لتنمية القدرة على إجراء حوار السياسات المطلوب لتمهيد الطريق أمام العمليات الإقراضية الإقليمية وتعميق العلاقات مع المنظمات الإقليمية لتيسير التنسيق أو حتى لدعم تصميم العمليات الإقليمية وتنفيذها. وانطلاقاً من الخبرة المكتسبة من المرحلة التجريبية خلال التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، ستوضع خطوط توجيهية وستُحدَّد عمليات بحيث يصبح بالإمكان تصميم عمليات إقراضية إقليمية وتنفيذها بأسلوب منظم في التجديد الثاني عشر للموارد وما بعده.

(ي) وستشمل الخطوات المطلوبة لتطوير عمليات إقراضية إقليمية تجريبية برنامج العمل المحدَّد أعلاه، بما يشمل مواصلة استعراض تجربة المؤسسات المالية الدولية في العمليات الإقراضية الإقليمية؛ وجمع معلومات عن الأنشطة ذات الصلة والبلدان المرشحة للعمليات الإقليمية المحتملة؛ ومسائل التصميم والمسائل القانونية المحدَّدة أعلاه. وسوف تشمل أيضاً مشاورات مع المجلس. وستعاود الإدارة النظر في هذه المسألة بتقديم مذكرة مفاهيمية موسَّعة لمناقشتها في حلقة دراسية غير رسمية من المقرر عقدها في 11 سبتمبر/أيلول 2018. وسيعقبها وضع اللمسات الأخيرة على مسودة المذكرة المفاهيمية، بما يشمل أي تنقيحات مطلوبة في السياسات في مطلع عام 2019 لمناقشته مع المجلس التنفيذي في وقت لاحق من تلك السنة. ومن المتوقع إطلاق العمليات التجريبية خلال عام 2019 أو عام 2020.

سابعا – مسائل للمناقشة مع مجموعة العمل

مجموعة العمل مدعوة إلى تقديم رأيها بشأن الجوانب التالية: عناصر برنامج العمل الذي سيضطلع به الصندوق لتصميم آلية العمليات الإقراضية الإقليمية، بما يشمل مواصلة استعراض تجربة المؤسسات المالية الدولية في العمليات الإقليمية؛ وجمع المعلومات عن الأنشطة ذات الصلة والبلدان المرشحة للعمليات التجريبية المحتملة؛ والقضايا التصميمية والقانونية المحدَّدة أعلاه.

Key parameters of Regional Operations across IFIs

	Asian Development Bank	African Development Bank	World Bank	Inter-American Development Bank
Eligible entities	Developing Member Countries	Regional member countries	IDA member countries	IDB member states can access additional lending for projects promoting regional integration. Regional Public Goods Initiative finance grants to regional, national and private entities.
Eligible sectors	(i) cross-border infrastructure (hard and soft); (ii) trade and investment; (iii) monetary and financial cooperation and (iv) regional public goods	(i) regional infrastructure development; (ii) enhancement of industrialization and trade and (iii) strengthening country and regional mechanisms and institutional capacities	All sectors in which the Bank is active	Any area in which the Bank is active with specific requirements to promote regional integration or regional public goods
Financing instruments	Loans and grants under specific set-asides from both the ordinary (OCR) and the concessional (ADF) windows	African Development Fund country and multinational resources (concessional), African Development Bank resources (ordinary), Fragile States Facility, Private sector window	Grants, credits, loans under a Regional window and within the Scale-Up Facility	Specific loan funds are set aside for regional integration. Grants under a Regional window for regional public goods.

The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.[12]

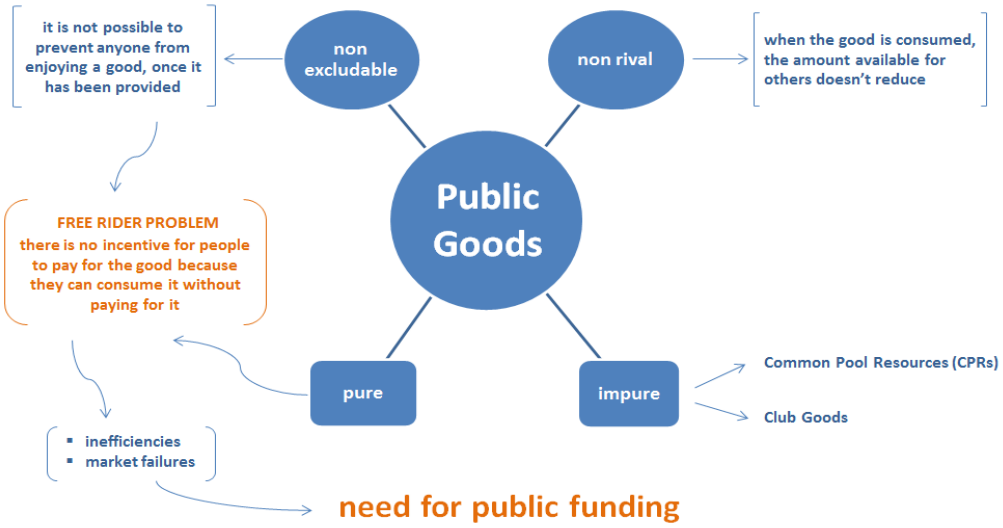
   (a) **Benefits are non-rival** when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;

   (b) **Benefits are non-excludable** when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.

2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. **Non-exclusion** results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the *free rider problem*). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public goodwill be either undersupplied or not supplied. Benefit **non-rivalry** means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 2

The nature of Public Goods

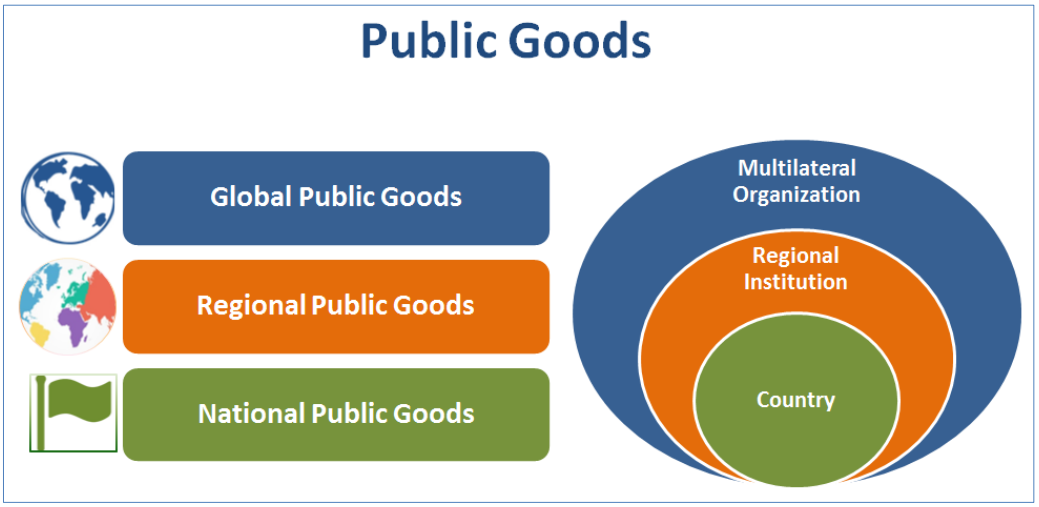


3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization, or other collective is required for provision.

[12] The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 3

Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods, and therefore are subject to the free-*rider problem* of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.

5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.[13]

Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).[14]

[13] Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

[14] Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.