Document: TFWG 2018/1/W.P.5
Agenda: 5
Date: 25 April 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

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Lisandro Martin
مدير بالإنابة
شعبة 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:

Alessandra Zusi Bergés
كبيرة موظفي وحدة شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2092 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb@ifad.org

مجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال – الاجتماع الأول
روما، 4 مايو/أيار 2018

للاستعراض

المحتويات

ألف – الرسائل الرئيسية	1
باء – الخطوات المقبلة	1
أولا – الخلفية	**2**
ثانيا – لمحة عامة عن العمليات الإقراضية الإقليمية	**3**
ثالثا – العمليات الإقراضية الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية الأخرى	**4**
رابعا – تنفيذ العمليات الإقليمية في الصندوق	**6**
خامسا – برنامج العمل المنفذ	**7**
سادساً – مسائل للمناقشة مع مجموعة العمل	**9**

الذيول

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

الذيل الثاني: مفهوم المنافع العامة الإقليمية

مذكرة مفاهيمية عن العمليات الإقراضية الإقليمية

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 الأفريقية وغيره.

5- وتتوقف 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. 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، يقترح الصندوق البناء على الأدوات القانونية والمالية الموجودة بالفعل، وعلى الآليات الحالية لتخصيص الموارد كما يرد شرحه في الفقرات 13، و29–32. 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- يتوقع أن تمهد الخطوات التالية لإدخال العمليات الإقليمية في الصندوق:

- مواصلة استعراض تجربة المؤسسات المالية الدولية في العمليات الإقليمية.
- تحديد نهج لتصميم العمليات الإقليمية وإطارها القانوني.
- عرض مذكرة مفاهيمية موسَّعة 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.
- توقع البدء في تنفيذ عمليات تجريبية في عام 2019 أو عام 2020.

أولا – الخلفية

8- يوسِّع الصندوق انخراطه على المستوى الإقليمي اعترافاً 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.

9- ويتجاوز كثير من التحديات الإنمائية، مثل تلوث الأنهار العابرة للحدود أو تقاسم طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، حدود البلدان. ومن الأفضل تقديم كثير من السلع والخدمات – 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 إلاّ من خلال التنسيق والتعاون على المستوى الإقليمي. 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.

10- 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.

11- 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.

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

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

13- وعلى الرغم من أن الصندوق يعتزم البدء في تنفيذ العمليات الإقليمية على سبيل التجربة في فترة التجديد الحادي عشر، ستصمم هذه التجارب من خلال 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 وسياسة التمويل لدعم العمليات الإقراضية الإقليمية في فترة التجديد الثاني عشر لموارد الصندوق وما بعدها.

ثانيا – لمحة عامة عن العمليات الإقراضية الإقليمية

14- 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. ويشترك 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 خدمات متعددة البلدان ومنافع عامة إقليمية.

15- 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، 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. 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 الهشاشة:** دعم أسواق العمالة الإقليمية ومعالجة التحديات المتصلة بالهجرة.

16- 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[1].

17- 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 مع الأولويات الوطنية للبلدان المشاركة. وينبغي أن تستمر الملكية والمواءمة بعد مرحلة التصميم، وينبغي أن تظل مترافقة مع التنفيذ وبعده. 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

18- 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).

19- 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 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،

[1] 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.

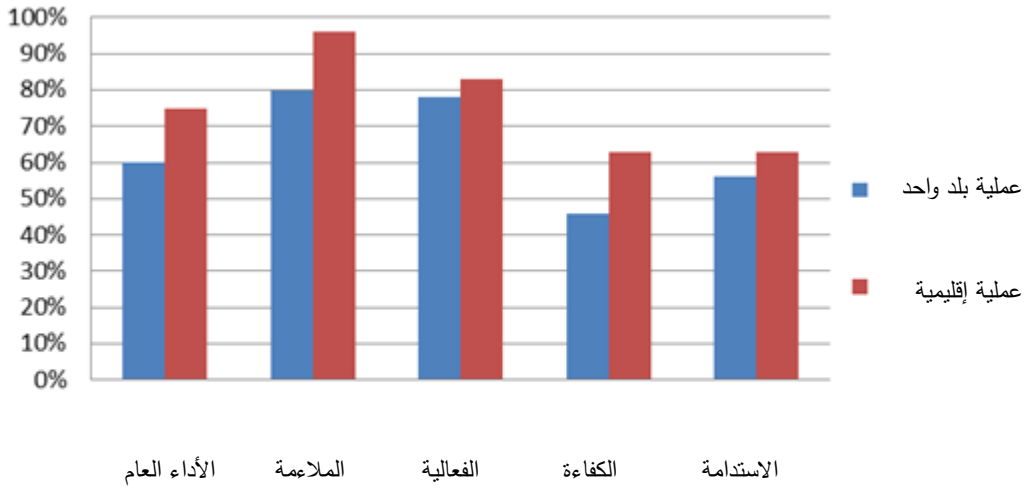
ولكنها تشمل مجموعة متعددة من المنظمات (مثل المنظمات الإقليمية والوطنية ودون الوطنية) التي يمكنها الحصول على مِنح بالاقتران مع هذه العمليات.

20- 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.

21- وتُبين تقييمات العمليات الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية الأخرى أنه بينما يلزم زيادة التنسيق والاهتمام أثناء التصميم والتنفيذ، **تكون العمليات الإقليمية في كثير الأحيان أكثر نجاحاً وتُحقق منافع أوفر 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.

22- 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 – للتأسيس على أفضل الممارسات وللاستفادة من هذه الخبرة الواسعة. وبالإضافة إلى ذلك، ستُقدَّم لمحة عامة عن أثر العمليات وكيفية قياس هذا الأثر.

رابعا – تنفيذ العمليات الإقليمية في الصندوق

23- بالنظر إلى مهمة الصندوق وإلى تركيزه على الزراعة والتنمية الريفية، سيكون للعمليات الإقراضية الإقليمية التي سيضطلع بها الصندوق تركيزاً مماثلاً. وهناك عدة أمثلة لمشروعات التنمية الريفية الإقليمية في المؤسسات المالية الدولية الأخرى، لا سيما البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي[2]، على الرغم من تركز أغلبية العمليات الإقليمية في قطاعات أخرى، مثل التمويل والنقل.

24- وهناك عدة مداخل لمشروعات التنمية الريفية ذات النطاق الإقليمي. ويعتمد نجاح الزراعة على توفر الموارد 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 والتنوع البيولوجي للأراضي الزراعية، ونوعية الهواء والماء، وتوافر المياه، وأداء التربة، واستقرار المناخ (انبعاثات غازات الدفيئة، وتخزين الكربون)، والأمن الغذائي، وسلامة الأغذية، ومقومات الاستمرارية الريفية، ورعاية حيوانات المزارع.

25- 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.

26- وسوف تُمكِّن العمليات الإقراضية الإقليمية الصندوق من توسيع نطاق هذه الأنشطة الإقليمية والاستفادة من الخبرة. وهناك عدة أنشطة في مجالات تركيز الصندوق وميزته النسبية يمكن أن تستفيد من العمليات الإقليمية (انظر الإطار 1).

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:

- 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.

[2] وجه مصرف التنمية الأفريقي حوالي 7 في المائة من إقراضه الإقليمي في الفترة 2000–2010 إلى مشروعات التنمية الزراعية والريفية.

- 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 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.

27- وستكون العمليات الإقراضية الإقليمية مناسبة بصفة خاصة للبلدان التي تنخفض حصتها من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ذلك أن إدارة المشروعات وتنسيقها بصورة مشتركة سيؤدي إلى تخفيض التكاليف الإدارية التي ستتكبدها البلدان المشاركة. ومن منظور الصندوق، ستتحقق أيضاً زيادات من حيث الكفاءة لأن عمليات التصميم المشتركة وما سيعقبها من إشراف ستتطلب تكاليف أقل مقارنة بمشروعات البلد الواحد.

28- 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.

خامسا – برنامج العمل المنفذ

29- **في إطار 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 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[3]. 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.

30- 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.

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

32- **وفي إطار 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.

33- **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.

[3] يُفسِّر ذلك وجود نافذة منفصلة لدى معظم المؤسسات المالية الدولية لتمويل العمليات الإقليمية بالإضافة إلى مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء كي تُشكِّل حافزاً مالياً. ويمكن للمبالغ الممولة أن تُغطي العملية الإقليمية كلها أو يمكن أن تُشارك في تمويل جزء (الثلثان مثلاً) من حصة البلد في مشروع إقليمي، مع تمويل الجزء المتبقي (أي الثلث) من المخصصات القطرية.

34- 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.

35- 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.

سادسا – مسائل للمناقشة مع مجموعة العمل

36- 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.[4]

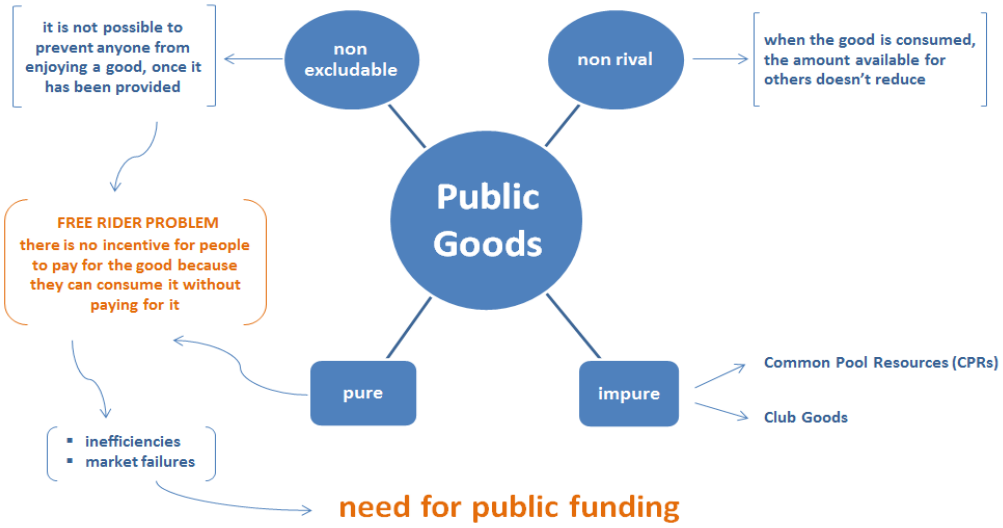
   (a) **Benefits are non-rival** when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;

   (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

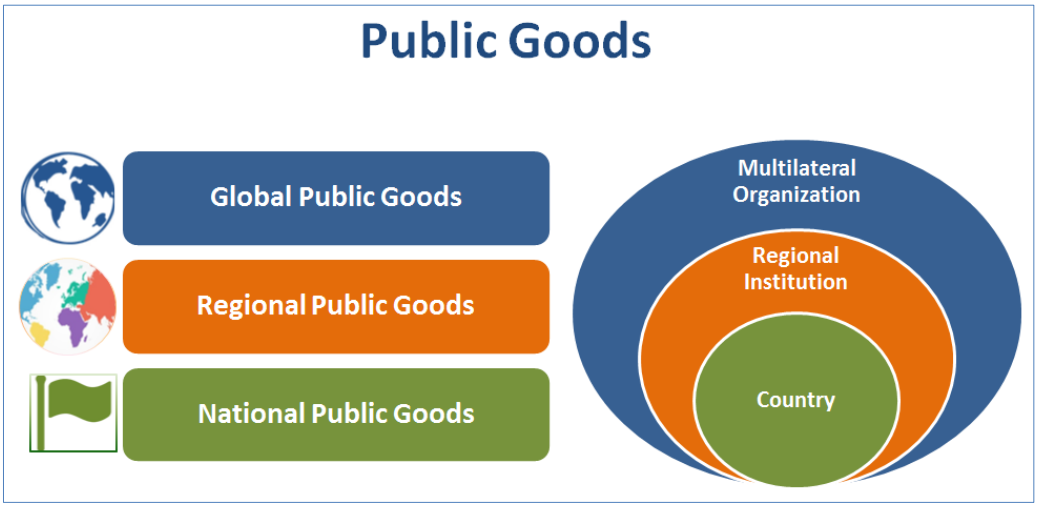


3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization,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

[4] 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.[5]

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).[6]

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

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