Document: EB 2018/125/R.7/Add.3
Agenda: 3(e)(i)
Date: 8 November 2018
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

مذكرة مفاهيمية بشأن الإقراض المستند إلى النتائج

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

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

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

Lisandro Martin
مدير شُعبة أفريقيا الغربية والوسطى
رقم الهاتف: 2388 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: lisandro.martin@ifad.org

نشر الوثائق:

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

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

للعلم

المحتويات

توصية **1**

مذكرة مفاهيمية بشأن الإقراض المستند إلى النتائج **3**

أولاً – الخلفية والأساس المنطقي للإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق **3**

ثانياً –التمويل المستند إلى النتائج: المفاهيم والممارسة **4**

ألف – نطاق الآليات 4

باء – المؤسسات الدولية المالية: التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على المشروعات والبرامج 5

جيم – ملاحظات على التمويل المستند إلى النتائج المتصل بالزراعة 8

ثالثاً – التطبيق على الصندوق والعمليات التجريبية المحتملة **9**

ألف – الميزة النسبية للصندوق 9

باء – التعبير عن الطلب من جانب المقترضين 12

جيم – اختيار العمليات التجريبية 13

الذيل التمويل المستند إلى النتائج: نطاق الآلية، الخبرات المكتسبة من المؤسسات المالية الدولية الأخرى، الدروس المستفادة والتركيز على الزراعة

توصية

سيضع الصندوق، كأحد التزاماته في إطار التجديد الحادي عشر لموارده، اقتراحاً بتجريب الإقراض المستند إلى النتائج وعرضه على المجلس التنفيذي للنظر فيه. وقد استُخدمت عدة أشكال من التمويل المستند إلى النتائج لعدة سنوات في مؤسسات إنمائية متنوعة، ومن جانب كثير من الجهات الفاعلة. وسوف يستفيد الصندوق من هذه الخبرة في استكشاف خياراته في المستقبل. ومجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال مدعوة إلى استعراض الأساس المنطقي لإدخال عمليات الإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق، والاقتراح المتعلق بالمرحلة التجريبية والموافقة عليهما على النحو المبيَّن أدناه. وسوف تُقدَّم العمليات التجريبية إلى المجلس التنفيذي للموافقة عليها أثناء فترة التجديد الحادي عشر للموارد. ويشمل الاقتراح الأوَّلي ما يلي:

تجريب مجموعة متنوعة من آليات الإقراض المستند إلى النتائج: سيستفيد الصندوق من تجريب أنواع مختلفة من الإقراض المستند إلى النتائج لتحديد أفضل ما يناسب قدراته وميزته النسبية. وتُحدِّد المذكرة المفاهيمية نوعين رئيسيين من أنواع الإقراض المستند إلى النتائج المستخدمة في المؤسسات المالية الدولية الأخرى: إقراض المشروعات المستند إلى النتائج والإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج. ويدعو الاقتراح الصندوق إلى الأخذ بواحد على الأقل من كل نوع من أنواع الإقراض المستند إلى النتائج أثناء المرحلة التجريبية.

التجريب في مجالات محدَّدة: لم تُكتسب حتى الآن سوى خبرة محدودة نوعاً ما في الإقراض المستند إلى النتائج للمشروعات والبرامج في قطاع الزراعة. ويمكن أن تشمل مجالات التركيز المحتملة لإقراض المشروعات المستند إلى النتائج أثناء المرحلة التجريبية ما يلي: (1) الخدمات العامة المقدَّمة إلى المزارعين، مثل خدمات الإرشاد (المساعدة على تخطيط الأعمال مثلاً) وخدمات البنية الأساسية (مثل الري)؛ (2) برامج تحفيز التغيير السلوكي لدى المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة (مثل تغيير المحاصيل المرتبط بالتكيُّف مع المناخ). وسيستكشف الصندوق مجالات أخرى للإقراض المستند إلى النتائج في المشروعات. وتشمل مجالات التركيز المحتملة للإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج دعم الحكومات على المستوى المركزي والمحلي وعلى مستوى المقاطعات في إطار برنامج أوسع تمسك الحكومات بزمام ملكيته.

الشراكة أثناء المرحلة التجريبية: يدعو الاقتراح إلى إجراء التجارب الأولى للإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج في الصندوق بالشراكة مع مؤسسة مالية دولية لديها خبرة في هذا النوع من الإقراض، مع الاستفادة من تقييمات تقنية لاستخدام النُظم القطرية كجزء من الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج. ويمكن للصندوق استعراض هذه التقييمات في إطار دوره كجهة مشاركة في التمويل. وسيتيح هذا النهج للصندوق بناء الكفاءات المطلوبة تدريجياً، سواءً في المقر أو في الميدان، في جميع جوانب الإقراض المستند إلى النتائج، بما يشمل المناقشات مع الحكومات والتصميم والإشراف والرصد.

تحديد العمليات التجريبية: سيُجري الصندوق عملية اختيار مستندة إلى دوافع الطلب، ستعزز فيها الشُعب الإقليمية مفهوم الإقراض المستند إلى النتائج بين البلدان المقترضة. ومن المقترح أن يُجري الصندوق ما لا يقل عن عمليتين تجريبيتين أو ثلاث عمليات تجريبية (تُمثِّل نسبة متواضعة من المشروعات المعتمدة سنوياً) خلال فترة زمنية مدتها 6 سنوات. وسيتيح ذلك إجراء تقييم شامل لعملية الإقراض المستند إلى النتائج والأثر المتحقق في نهاية الفترة التجريبية.

تمويل العمليات التجريبية: ستموَّل عمليات الإقراض المستند إلى النتائج في المرحلة التجريبية جزئياً أو كلياً من موارد نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء المخصصة لكل بلد مشارك وفقاً للشروط المحدَّدة لكل فئة من فئات البلدان. وستُخصص موارد إدارية إضافية لتصميم العمليات التجريبية وتنفيذها وتقييمها.

مدة العمليات التجريبية: ستستغرق المرحلة التجريبية مدة زمنية محددة وستُصمَّم كجهد للتعلم. وفي ضوء تجارب المؤسسات المالية الدولية الأخرى، يُقترح إجراء العمليات التجريبية أثناء مدة زمنية لا تقل عن 6 سنوات من أجل اكتساب خبرة كافية لإجراء تقييم ذاتي للتصميم والتنفيذ والنتائج، واستعراض العمليات التجريبية في منتصف المدة لتقييم ما سيجري استخلاصه من دروس بعد ثلاث سنوات.

موافقة المجلس التنفيذي: يدعو الاقتراح إلى عدم استرشاد الإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق بسياسة جديدة؛ على أن تقدم بدلاً من ذلك إرشادات مؤقتة لتوجيه تصميم العمليات التجريبية وتنفيذها. ويدعو الاقتراح أيضاً إلى أن يكون إطلاق العمليات التجريبية مصحوباً بإشارة إلى أي استثناءات من السياسات قد يلزم موافقة من المجلس التنفيذي عليها. وسيُطرح أيضاً كل مشروع تجريبي على المجلس التنفيذي لمناقشته والموافقة عليه.

مذكرة مفاهيمية بشأن الإقراض المستند إلى النتائج

أولاً – الخلفية والأساس المنطقي للإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق

1- **يواجه الصندوق حالياً عقبات تقيده بسبب قائمة منتجاته الإقراضية.** وخلافاً للمؤسسات المالية الدولية الأخرى التي لديها مجال خيارات أوسع، يوجد حالياً لدى الصندوق أداة إقراضية واحدة. وقام الصندوق، في ظل ازدياد تركيزه على حوار السياسات وبناء الشراكات، بتعزيز قدرته على المشاركة في السياسات والإصلاح المؤسسي على مستويات أعلى. ويمكن لوضع آلية إقراضية توجه تمويل الصندوق نحو تحقيق نتائج ملموسة وتوسيع نطاق تمويله كي يشمل المجالات الحاسمة لإيصال برامج زراعية حكومية أوسع أن يرتقي بالصندوق إلى المستوى التالي.

2- **ويدعو إطار الانتقال في الصندوق إلى تحسين تصميم منتجات الصندوق بما يتوافق مع احتياجات أعضائه.** وحدَّد الصندوق مساراً لانتقال البلدان المقترضة بطريقة مستدامة ويمكن التنبؤ بها. ويهدف الإطار أيضا إلى تحويل الصندوق إلى منظمة قادرة على تلبية طلب المقترضين على أدوات أكثر، وزيادة المرونة فيما يقدمه من دعم. وتحقيقاً لهذه الغاية، سيحتاج الصندوق إلى مواءمة دعمه مع أعضائه كل على حدة، حسب ما أقره نموذج العمل المعزَّز لفترة التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.

3- **وسيجرب الصندوق الإقراض المستند إلى النتائج باعتباره أحد التزاماته في فترة التجديد الحادي عشر لموارده.** وتنص التزامات الصندوق لفترة التجديد الحادي عشر للموارد على أن يقوم الصندوق بتجريب منتجات متنوعة تناسب مختلف ظروف البلدان، مع ملاحظة "وضع مقترح لتجريب الإقراض المستند إلى النتائج، لينظر فيه المجلس التنفيذي"[1]. وأكد أيضاً التقييم المؤسسي للهيكلية المالية في الصندوق[2] أن الإقراض المستند إلى النتائج يُمثل أولوية تضاف إلى قائمة منتجات الصندوق.

4- **ويهدف الصندوق إلى زيادة فعالية أنشطته الإقراضية وغير الإقراضية.** وحقق الصندوق مستوى جيداً من الأداء العام في إقراض المشروعات، إذ بلغ تصنيفه الإجمالي "مُرضٍ إلى حد ما"، ولكنه يطمح إلى تعزيز هذا الأداء. ويشير التقريران السنويان الأخيران عن نتائج وأثر عمليات الصندوق للعامين 2016 و2017 إلى أن الأخذ بنُهج ذات بُعد استراتيجي أكبر لزيادة التنسيق مع الشركاء، والتركيز أكثر على التنمية المؤسسية، عوامل رئيسية لزيادة فعالية الصندوق. وينخرط الصندوق حالياً في أنشطة تتجاوز إقراض المشروعات، بما يشمل حوار السياسات، وإدارة المعرفة، وبناء الشراكات. وصُنِّفت أيضاً هذه الأنشطة في السنوات الأخيرة بأنها "مُرضية إلى حد ما"، وهناك رغبة مماثلة لتعزيز الأداء فيها. وتُبذل جهود لبناء صلات أقوى للتمكين من تدفق المعرفة من وحدات إدارة المشروعات إلى الحكومات وسائر أصحاب المصلحة؛ وتوسيع التجارب الناجحة والنتائج المتحققة على مستوى المشروعات، ودعم حوار السياسات وبناء الشراكات على النطاق الأوسع؛ والربط بصورة أفضل بين الأنشطة الإقراضية وغير الإقراضية. وسيكون من الحاسم أيضاً لمشاركة الصندوق في أي إقراض برنامجي مستند إلى النتائج تعزيز الأنشطة غير الإقراضية.

---

[1] انظر الوثيقة GC 41/L.3/Rev.1، تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، الالتزام 3-6، الإجراء القابل للرصد 36.

[2] انظر الوثيقة EC 2018/101/W.P.5.

5- **ويمكن للإقراض المستند إلى النتائج توسيع أثر الصندوق وزيادته.** ويمكن للأخذ بنهج قائم على الإقراض المستند إلى النتائج أن يزيد تركيز الصندوق على النتائج وتحقيق أثر على مستويات أعلى. ويمكن لتلك الآلية، سواءً في التمويل البرنامجي المستند إلى النتائج أو في تمويل المشروعات المستند إلى النتائج، أن تستفيد من خبرة الصندوق مع المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والشعوب الأصلية، ويمكن أن توسِّع نطاق الأثر الإنمائي على هذه المجموعات.

ثانياً – التمويل المستند إلى النتائج: المفاهيم والممارسة

ألف – نطاق الآليات

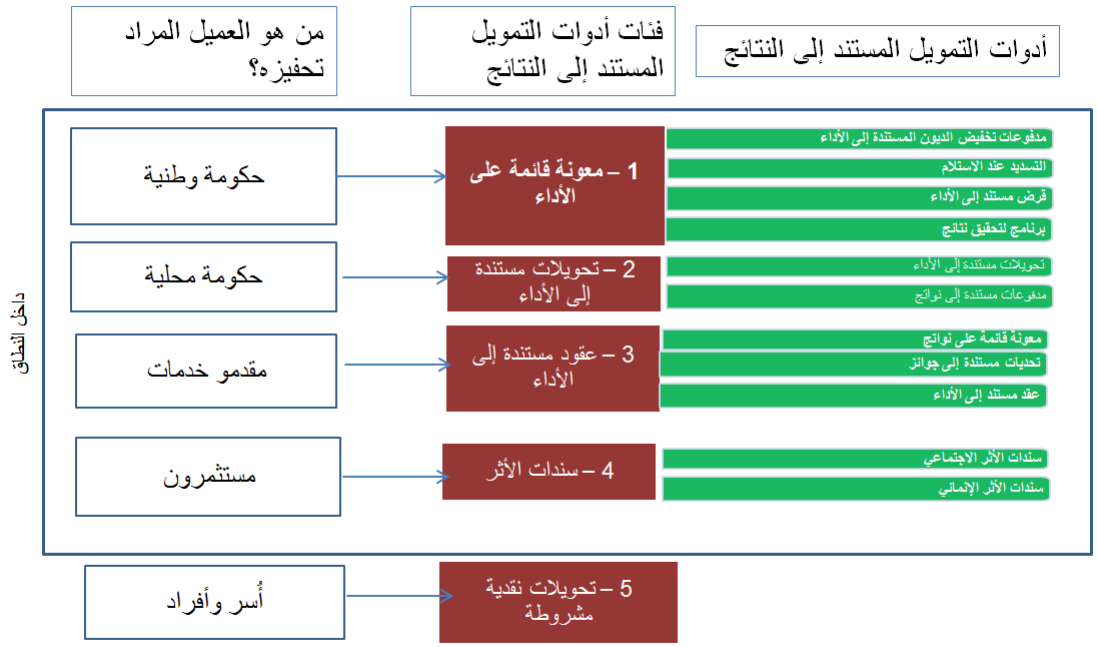
6- **شهدت السنوات العشرون أو الثلاثون الماضية اتساعاً كبيراً في التمويل المستند إلى النتائج[3].** ولا يوجد تعريف متفق عليه عموماً لتحديد التمويل المستند إلى النتائج، ولكن المؤسسات متفقة في معظمها مع رؤية البنك الدولي التي تنظر إلى التمويل المستند إلى النتائج باعتباره "مصطلحاً شاملاً يشير إلى أي برنامج أو تدخل يقدِّم مكافآت عند التثبت بطريقة مستقلة وذات مصداقية من نتيجة متحققة". ويختلف ذلك عن الإقراض التقليدي للمشروعات أو لأغراض الاستثمار الذي تصرف أمواله لتغطية نفقات مؤهلة محدَّدة.

7- **واستُحدثت مجموعة من أدوات التمويل المستند إلى النتائج وطرائقه لاستيعاب مختلف الممولين، ولتحفيز مجموعة متنوعة من العملاء، وتمويل مختلف أنواع النتائج على طول سلسلة النتائج.** ويمكن تصنيف أدوات التمويل المستند إلى النتائج إلى خمس فئات واسعة تبعاً للعميل المراد تحفيزه. وتتراوح أدوات التمويل المستند إلى النتائج بين المعونة المستندة إلى الأداء التي يكون فيها العميل المراد تحفيزه حكومة وطنية، والتحويلات النقدية المشروطة التي يكون فيها العملاء المراد تحفيزهم أُسر وأفراد، كما تشمل فئات مختلفة من الأدوات والعملاء تقع وسط هذين النوعين السابقين (انظر الشكل 1).

[3] يشيع استخدام مصطلح التمويل المستند إلى النتائج لدى الشركاء الإنمائيين، ويشمل القروض والمِنح على السواء.

الشكل 1

التصنيف المبسَّط للتمويل المستند إلى النتائج



المصدر: الشراكة العالمية بشأن المعونة القائمة على النواتج (يونيو/حزيران 2018).

8- **وتحركت المؤسسات المالية الدولية في اتجاهي التمويل الأكثر تركيزاً على النتائج والتمويل البرنامجي كجزء من جهودها لتحقيق فعالية المعونة.** واتجهت المؤسسات المالية الدولية وسائر الجهات الشريكة الإنمائية بشكل متزايد نحو تجريب مجموعة من أدوات التمويل المستند إلى النتائج وغيرها من الطرائق بما يُعبِّر بشكل أفضل عن مبادئ الملكية القطرية، ومواءمة المانحين مع الاستراتيجيات القطرية، واستخدام النُظم القطرية، والتنسيق بين المانحين، والمساءلة المتبادلة (انظر الذيل). وبدأت المؤسسات المالية الدولية تجريب الطرائق الأكثر تركيزاً على المشروعات في حدود القيود المفروضة التي كانت تربط المصروفات بالنفقات. وبمرور الوقت، أدرجت المؤسسات المالية الدولية طرائق ذات طابع برنامجي أكبر، مثل أداة البنك الدولي لتمويل البرامج القائمة على النتائج وغيرها من الأدوات المماثلة المستخدمة في المصارف الإنمائية الإقليمية لدعم البرامج المملوكة للحكومات، واستخدام النُظم القطرية وتعزيزها.

باء – المؤسسات المالية الدولية: التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على المشروعات والبرامج

9- **في إطار تمويل المشروعات أو الاستثمارات، جربت المؤسسات المالية الدولية مجموعة من طرائق التمويل المستند إلى النتائج لبعض الوقت.** وشملت تلك الطرائق المعونة القائمة على النواتج، والتحويلات النقدية المشروطة، والنُهج القطاعية الشاملة، والإقراض الاستثماري باستخدام مؤشرات مرتبطة بالمصروفات. واستُخدم التمويل المستند إلى النتائج كتمويل للمشروعات أو للاستثمارات في مجموعة من القطاعات

والبلدان. ولا تزال الأدلة التي تثبت فعالية التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على المشروعات ناشئة، ولكن الدلائل الأوَّلية مشجِّعة.

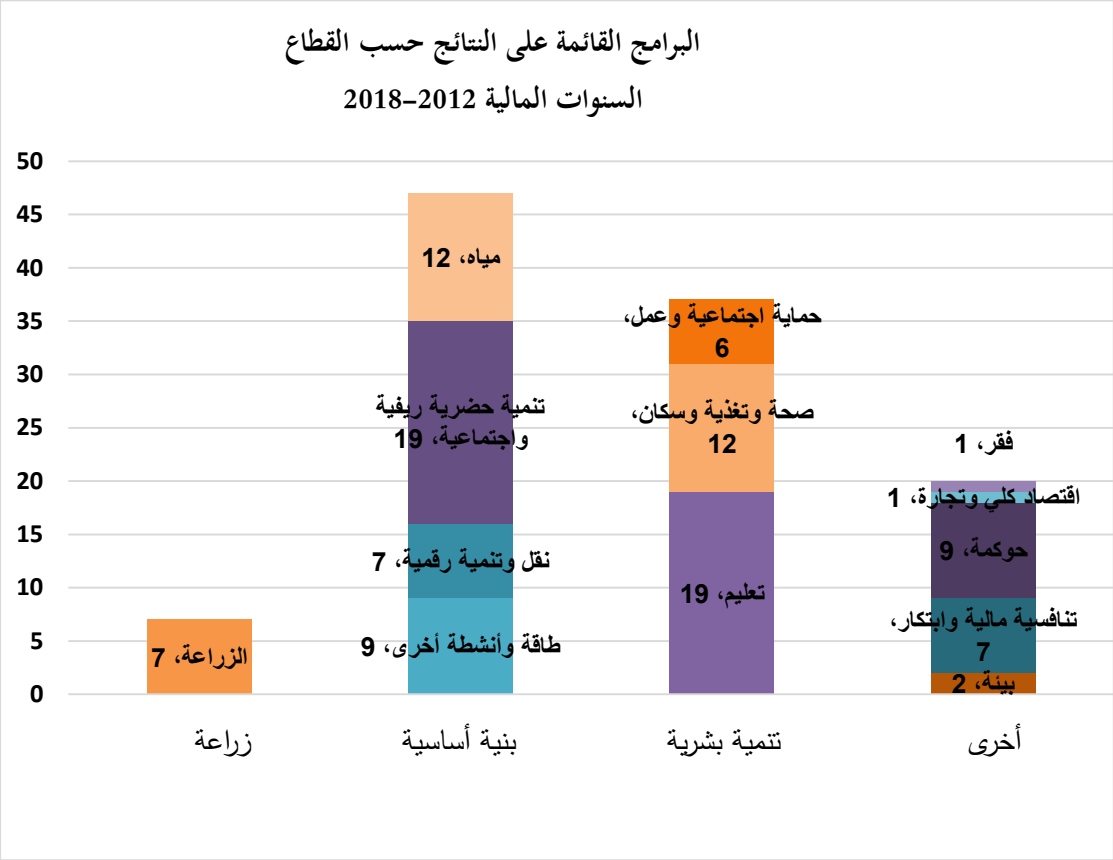
10- **ووسَّعت أربع مؤسسات مالية دولية مجموعة أدواتها الإقراضية كي تشمل التمويل البرنامجي المستند إلى النتائج.** وأدخلت تلك المؤسسات أدوات جديدة تماماً للتمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على البرامج، وتسد هذه الأدوات الفجوة بين عمليات دعم المشروعات وعمليات دعم السياسات. وأدخل البنك الدولي في عام 2012 أداة البرامج القائمة على النتائج؛ وأدخل مصرف التنمية الآسيوي أداة جديدة للإقراض المستند إلى النتائج في عام 2013 تستغرق مرحلتها التجريبية 6 سنوات؛ وأدخل مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في عام 2016 أداة جديدة للقروض القائمة على النتائج تستغرق مرحلتها التجريبية هي الأخرى 6 سنوات؛ وأدخل مصرف التنمية الأفريقي أداة جديدة للتمويل المستند إلى النتائج في نهاية عام 2017. وفي جميع هذه الحالات، كان لا بد من موافقة مجالس تلك المؤسسات على إدخال الأدوات الجديدة وما يرتبط بها من سياسات وإجراءات. ومثلما في حالة التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على المشروعات، لا يزال من السابق لأوانه التيقن من فعالية تلك الأدوات الجديدة وكفاءاتها، ولكن الاستعراضات الأوَّلية (التي أجريت في البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي) مشجِّعة.

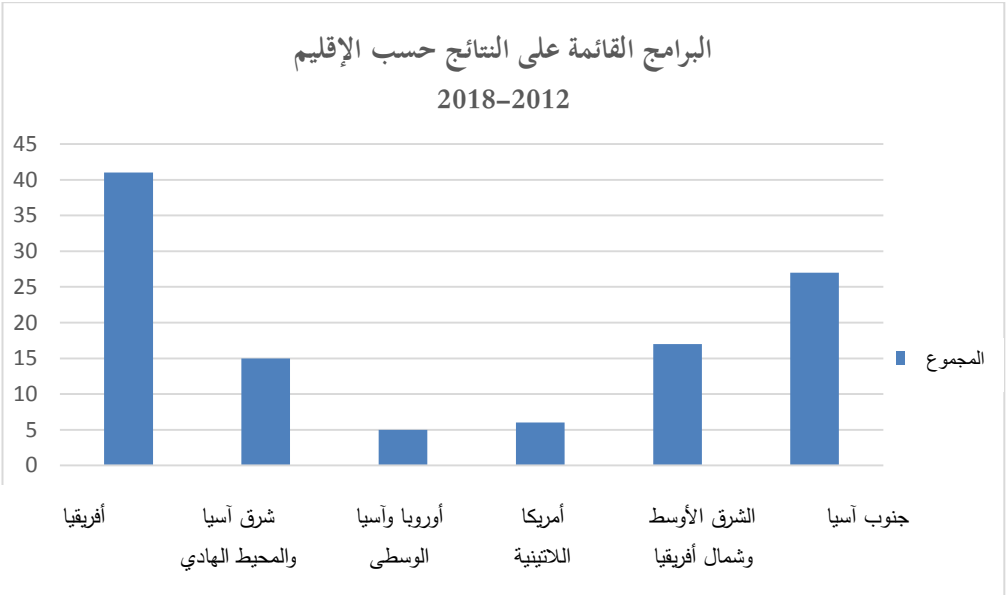
11- **وتتشابه كثيراً سمات هذه الأدوات الإقراضية الجديدة.** واستُخدم بالفعل التمويل المستند إلى النتائج من خلال عمليات تركز على البرامج في مجموعة من القطاعات والبلدان (انظر الشكل 2). وتشمل سماتها ما يلي:

- تمويل البرامج الإنمائية للمقترضين والمساعدة على تعزيزها من خلال نتائج محدَّدة بوضوح؛
- الإنفاق على تحقيق النتائج ومؤشرات الأداء، وليس على المدخلات؛
- التركيز على تعزيز المؤسسات والحوكمة والقدرات والنُظم الأساسية الكفيلة بأن تحقق البرامج نتائجها المتوقعة، وبأن تتاح مقومات الاستدامة لتلك البرامج؛
- توفير ضمانات تؤكد أن التمويل المقدَّم من الشركاء الإنمائيين يُستخدم على النحو الملائم، وأن الآثار البيئية والاجتماعية الناجمة عن البرامج تُعالج معالجة وافية؛
- تعزيز قدرة المنظمات الإنمائية على تجميع الموارد والتركيز مباشرة على بناء القدرات.

الشكل 2

التوزيع القطاعي والإقليمي لحافظة البرامج القائمة على النتائج في البنك الدولي





المصدر: قاعدة بيانات البرامج القائمة على النتائج في البنك الدولي (2018).

12- **وتتحوَّل البلدان نحو نُهج مستندة أكثر إلى النتائج، ويستفيد الشركاء الإنمائيون من الدروس المستفادة.** وتستفيد بلدان كثيرة في مختلف الأقاليم وعلى مختلف مستويات الدخل من فرصة زيادة تركيز مشروعاتها

وبرامجها على النتائج. ويتطلب ذلك التزاماً من الحكومات والوكالات المنفذة الأخرى بالعمل بطريقة قائمة على النتائج وتركز على النتائج، وتنمية القدرات الجديدة المطلوبة لهذا التحول. واستُخلصت عدة دروس من الخبرة المكتسبة حتى الآن في التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على المشروعات والبرامج، بما يشمل ما يلي:

- الحاجة إلى إجراء تقييمات أوّلية للوقوف على سياقات البلدان والقطاعات والمشروعات لتأكيد ما إذا كانت هناك نتائج محدَّدة بوضوح سيجري تحقيقها، والتغيير السلوكي المطلوب لتحقيق هذه النتائج، والجهات الفاعلة التي لا بد من مشاركتها وتحفيزها.
- يتطلب إعداد عملية للتمويل المستند إلى النتائج مناقشات مستمرة مع النظراء الحكوميين بشأن سلاسل نتائج مخرجات الأنشطة، والنواتج الوسيطة، والنواتج النهائية، واختيار المؤشرات، وهياكل السداد التي تُحدِّد تدفق الأموال.
- يلزم توفير تدريب إضافي وتقاسم المعارف مع الإدارة والموظفين على حد سواء من أجل فهم نطاق أبعاد التمويل المستند إلى النتائج. ولا بد أيضاً من توفير إرشادات إضافية وكذلك، في بعض الحالات، سياسات وإجراءات جديدة.

جيم – ملاحظات على التمويل المستند إلى النتائج المتصل بالزراعة

13- **لم يُستخدم التمويل المستند إلى النتائج في قطاع الزراعة حتى الآن إلاّ بصورة محدودة ولكن متنامية.** وتُشكِّل عدة عوامل خاصة بالقطاع الزراعي تحديات أمام التمويل المستند إلى النتائج. ويمكن للنواتج (مثل مستويات الإنتاج أو دخل أصحاب الحيازات الصغيرة من الإنتاج الزراعي) أن تتغير كثيراً بمرور الوقت ويمكن أن تتأثر بالصدمات الخارجية، وهناك احتمالات كبيرة لارتكاب أخطاء في القياس. ومقارنة بسائر القطاعات، سيحتاج التمويل المستند إلى النتائج في الزراعة تركيزاً أكبر على الحوافز المالية والمصروفات، وكذلك على مؤشرات المخرجات ومؤشرات النواتج الوسيطة (وليس على النواتج النهائية)، بما فيها المؤشرات التي تركز على تعزيز المؤسسات والنُظم وإصلاحها.

14- ويلخص الإطار 1 مجالات القطاع الزراعي التي يمكن أن ينجح دعمها من خلال التمويل المستند إلى النتائج.

الإطار 1

مجالات تركيز التمويل المستند إلى النتائج في الزراعة

التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على البرامج (القائم على الخبرة في البرنامج القائم على النتائج) يؤكد التغيير المؤسسي والإصلاح والاستثمار: ويعالج البرنامج القائم على النتائج الخاص بالزراعة وسائر أشكال التمويل المستند إلى النتائج التي تركز على البرامج مسألة تعزيز المؤسسات والنُظم في مجموعة من الخدمات الزراعية. وتشمل هذه الخدمات البحث والإرشاد، وتنمية الري، وإدارة الأراضي، ومنظمات المزارعين، والتسويق، والخدمات المالية، وكذلك مسائل التخطيط الزراعي، والإدارة، والتنظيم، والرصد والتقييم. ويشمل أيضاً البرنامج القائم على النتائج الذي ينصب على القضايا الأوسع للتنمية الريفية والحد من الفقر تركيزاً قوياً على تنمية البنية الأساسية، وتوفير الخدمات الاجتماعية في بعض الحالات. وينطوي التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على البرامج على إمكانات كبيرة لتعزيز تخطيط الإنفاق الحكومي وتنفيذ برامج الإنفاق العام في القطاع الزراعي. ويتفق ذلك مع دور الصندوق في استخدام النفقات العامة لتتبع مستوى هذه النفقات ونوعيتها في البرامج الاستراتيجية ذات الأهمية الحيوية لأصحاب الحيازات الصغيرة.

وفي المقابل، غالباً ما يستهدف **التمويل المستند إلى النتائج الذي يركز على المشروعات** فئة محدَّدة من المستفيدين. وتشمل أمثلة ذلك ما يلي:

- الإعانات المقدَّمة إلى مجموعات من المزارعين الذين ينجحون في تنفيذ استثمارات في إدارة الأراضي والري؛
- المِنح المستندة إلى الأداء المقدَّمة إلى تعاونيات المنتجين والمشروعات الصغيرة والمتوسطة التي لديها خطط عمل معتمدة وممولَّة لتنمية الأسواق؛
- الاتفاقيات القائمة على الأداء المبرمة مع مؤسسات مالية ترتبط مصروفاتها بنتائج محدَّدة تحديداً مشتركاً (مرتبطة بالتواصل مع مجموعات معيَّنة من المزارعين، وجودة الحافظة، وما إلى ذلك)؛
- الحوافز الاقتصادية للجهات الفاعلة الخاصة المتنافسة من أجل تطوير التكنولوجيات الزراعية الجديدة وتطبيقها.

ثالثاً – التطبيق على الصندوق والعمليات التجريبية المحتملة

ألف – الميزة النسبية للصندوق

15- **يمكن لتركيز الصندوق على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة أن يحدث تحولاً في نموذج تقديم الخدمات الحكومية على المستوى المحلي.** وفي إطار كثير من مجالات دعم القطاع الزراعي، تكمن الميزة النسبية للصندوق في تركيزه على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والمجتمعات المحلية الريفية وقدرته على ربطهم بالأسواق الأوسع من خلال دعم سلاسل القيمة. والصندوق معروف على وجه الخصوص باستهداف القطاعات الأفقر في القطاع الزراعي في المناطق النائية جغرافياً. ومن المعروف أيضاً عن الصندوق ريادته للابتكار وتجريب الحلول المحلية التي يمكن تكرارها وتوسيع نطاقها. ويتمكن الصندوق من خلال تركيزه على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة وخبرته في الابتكار من دعم تحقيق تحول في توفير الخدمات الحكومية كي يصبح أكثر تركيزاً على الأداء أو النتائج، ولكي يزيد الآثار على المستفيدين المستهدفين. وهناك إمكانات كبيرة للأخذ بنُهج قائمة على مشاركة أوسع في تطوير النتائج في الإقراض المستند إلى النتائج؛ ويمكن للصندوق أن يستفيد من خبرته في هذا المجال ونهجه العملي، وعلاقاته مع المجتمعات المحلية الريفية ومنظمات المزارعين، لتحقيق نتائج مجدية في المشروعات.

16- **ويمكن للصندوق أيضاً تعميم منظور أصحاب الحيازات الصغيرة في البرامج الحكومية الأوسع.** ويمكنه الاستفادة من خبرته الواسعة لدعم أصحاب الحيازات الصغيرة عن طريق دمج منظورهم في السياسات والبرامج الأوسع على المستويات المحلية والوطنية. ويمكن أن يستفيد الصندوق من الخبرة في دعم تنمية المؤسسات على المستوى المحلي للتأثير على تنفيذ البرامج، والسياسات والتنمية المؤسسية على مستويات حكومية أعلى. وسوف يتيح ذلك فرصة كبيرة أمام الصندوق لتوسيع نطاق أثره وفقاً لبرنامج عمله من أجل توسيع النطاق[4]، والحفاظ في الوقت نفسه على تركيزه على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة. وتهدف برامج الإنفاق الحكومي المتعددة السنوات من أجل التنمية الزراعية والريفية إلى تحسين الإنتاجية الزراعية من خلال مجموعة من الوسائل، مثل ربط الإنتاج الريفي بالأسواق، وتشجيع الاستثمارات في البنية الأساسية

[4] مؤسسة بروكينغز *برامج توسيع النطاق الموجَّهة إلى فقراء الريف: تجربة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والدروس المستفادة منها واحتمالاتها المستقبلية*، مؤسسة بروكينغز للاقتصاد العالمي والتنمية (يناير/كانون الثاني 2013).

الريفية المطلوبة، والإنتاج الذكي مناخياً. وعندما تضافر المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة جهودها مع الحكومة لتمويل هذه البرامج فإن بوسعها أن تدعم معاً مجموعة متنوعة من الإصلاحات (مثل إعانات التحول)، وتحسين أداء الوكالات الحكومية. ويمكنها أيضاً إضافة بؤرة تركز على النتائج لزيادة أثر التمويل المقدم من الشركاء الإنمائيين والبرامج الحكومية التي يدعمها هؤلاء الشركاء. غير أنه في ظل اتجاه هذا التركيز إلى الحكومات المركزية والبرامج الوطنية يمكن أن يغيب عن الشركاء الإنمائيين بسهولة منظور أصحاب الحيازات الصغيرة؛ ويمكن للصندوق أن يسد هذه الفجوة الحاسمة. ومن الأمثلة الحالية التي يُطبِّق فيها الصندوق هذه الممارسة إندونيسيا التي يقدِّم فيها تمويلاً موازياً لبرنامج لتطوير الري على النطاق الواسع بدعم من مصرف التنمية الآسيوي. وسوف يدمج الصندوق منظور المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة لتحسين تخطيط البنية الأساسية، وسيوفِّر بناء القدرات للمزارعين، والتمويل لسلاسل القيمة، وبناء المؤسسات الزراعية وغير الزراعية.

17- **وسعى الصندوق إلى توسيع مجموعة خدماته المقدَّمة إلى المقترضين.** وإلى جانب المؤسسات المالية الدولية الأخرى، قام الصندوق بتجريب آليات الإقراض المرن، والنُهج القطاعية الشاملة، وغيرهما من أشكال الدعم البرنامجي. وفي عام 1998، وافق المجلس التنفيذي على آلية الإقراض المرن التي مكَّنت الصندوق من توفير دعم أكثر استمراراً من خلال برامج أطول مدى، بما فيها سلسلة من القروض والأنشطة ذات التصاميم المتطورة. وكان الإقبال على هذه الآلية بعد إدخالها قوياً: اعتُمد 20 مشروعاً في إطار آلية الإقراض المرن فيما بين سبتمبر/أيلول 1998 وأبريل/نيسان 2002. غير أن المجلس أصدر قراراً في عام 2002 بأن تقتصر العمليات الممولة من آلية الإقراض المرن على العمليات المعتمدة بالفعل أو التي دخلت بالفعل ذخيرة المشروعات (لحين تقييم الآلية تقييماً شاملاً) وأُجري في عام 2007 تقييماً ذاتياً من الإدارة خلص إلى أن الآلية المذكورة لم تُحقق سوى نجاح محدود. واتُفق بعد ذلك على عدم اعتماد أي مشروعات جديدة من مشروعات آلية الإقراض المرن، ودمج السمات الإيجابية لتلك الآلية في تصاميم مشروعات الصندوق الأخرى. وشملت الجهود بعد ذلك آلية النُهج القطاعية الشاملة، مدفوعة بجدول أعمال باريس بشأن فعالية المعونة، مع التركيز على مواءمة دعم المانحين مع البرامج والنظم القطرية. ووضع الصندوق سياسة بشأن النهج القطاعية الشاملة في عام 2005[5]. وكان الغرض من مفهوم النُهج القطاعية الشاملة هو تجميع المساعدات الخارجية والأموال المحلية تحت مظلة استراتيجية قطاعية واحدة وإطار واحد للإنفاق يكون زمام ملكيته وقيادته في يد الحكومة، على أن يقوم الشركاء الإنمائيون تدريجياً بمواءمة وتنسيق إجراءاتهم مع النُظم القطرية. وفي حين أن النُهج القطاعية الشاملة كانت هامة نسبياً في القطاعات الاجتماعية، كان الإقبال عليها أقل في قطاع الزراعة[6] ولم يُشارك الصندوق في أي نُهج قطاعية شاملة جديدة بعد الموافقة على السياسة.

18- **ويمكن الاستفادة من الدروس المستخلصة من هاتين المبادرتين المبكِّرتين للدفع قُدماً بصياغة نُهج للإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق.** وفي حين أن هاتين المبادرتين لم تكللا بالنجاح التام في تحقيق أهدافهما فقد أدخلتا عناصر هامة يمكن للصندوق التأسيس عليها في جهوده في مجال الإقراض

[5] انظر الوثيقة EB 2005/84/R.5/Rev.1، النُهج القطاعية الشاملة للزراعة والتنمية الريفية، الصندوق.

[6] أشارت الدراسة التي تناولت النُهج القطاعية الشاملة في الزراعة في عام 2007 إلى 15 عملية فقط على نطاق العالم (انظر *صياغة النُهج القطاعية الشاملة في الزراعة والتنمية الريفية وتنفيذها* ؛ والمنتدى العالمي للمانحين من أجل التنمية الريفية).

المستند إلى النتائج في المستقبل. من ذلك على سبيل المثال أن العوامل الحاسمة المستخدمة في تحديد شرائح آلية الإقراض المرن أتاحت خبرة يمكن الاستفادة منها في صياغة المؤشرات المرتبطة بالمصروفات ورصدها. وبالإضافة إلى ذلك، ساهم الطابع البرنامجي للنُهج القطاعية الشاملة، بالاقتران مع التركيز على النتائج، في إرساء أساس للتمويل البرنامجي المستند إلى النتائج في المنظمات الأخرى[7]. وتوفِّر هذه المبادرات أيضاً عدداً من الدروس بشأن الأُسس الحاسمة للإقراض المستند إلى النتائج، بما يشمل القيادة الحكومية القوية والقدرة المؤسسية للحكومة وموظفي المؤسسات المالية الدولية من أجل تطوير الجوانب التقنية في سلاسل النتائج الملائمة والمؤشرات المرتبطة بالمصروفات. ويؤكد ذلك تحديات تكييف النُهج الجديدة مع سياق كل منظمة، والجهود المطلوبة لبناء الملكية والقدرة المؤسسية داخل المنظمة.

19- **واتُخذت منذ عهد أقرب مبادرات واعدة لتحسين تركيز النتائج في مشروعات الصندوق الاستثمارية.** وبات التمويل المستند إلى الأداء يُمثِّل عنصراً متزايداً في التمويل الأصغر، وجرى تبادل الخبرات المكتسبة منه مع مجموعة من مقدمي الخدمات المالية وعملائها بهدف تحسين الوصول إلى التمويل. وأدخل الصندوق الاتفاقيات المستندة إلى الأداء[8]. في عدد من عمليات التمويل الريفي عن طريق استخدام مؤشرات مستندة إلى النواتج تُشكِّل محركات لصرف الأموال وغير ذلك من الدعم المقدَّم إلى المشروعات[9]. ومن أمثلة ذلك برنامج التمويل الريفي في زامبيا الذي ربط عمليات صرف الأموال بتقارير استقصائية فصلية عن خطوط الأساس والأثر. ويمكن أن تتخذ الاتفاقيات المستندة إلى الأداء أشكال كثيرة لتحفيز مختلف الجهات الفاعلة. وفي رواندا، يُركز مشروع مساندة أنشطة الأعمال الزراعية وما بعد الحصاد على الحوافز المالية لمنظمات أصحاب الحيازات الصغيرة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة لوضع خطط أعمال ذات مصداقية ومقبولة مصرفياً وتحصل على قروض تجارية، (وتسديد القروض تماماً). وتُمثِّل هذه الأنواع من الدفعات التحفيزية المرتبطة بصرف الأموال من الصندوق ابتكارات هامة تغرس تحقيق النتائج في مشروعات الصندوق. وسوف تُبذل جهود لتحديد أمثلة أخرى لتلك الابتكارات في المشروعات السابقة والجارية والاستفادة من هذه الخبرة في نُهج الإقراض المستند إلى النتائج التي سيُطبقها الصندوق على سبيل التجربة.

20- **ويبذل الصندوق أيضاً جهوداً متضافرة للتحول بصورة أوسع نحو زيادة التركيز على النتائج.** ووضع الصندوق هيكلاً لقياس النتائج وإدارتها وللرصد والتقييم على مستوى المشروعات وعلى المستويين القطري

[7] اقتصرت تجربة الصندوق في النُهج القطاعية الشاملة على مشروعين أو ثلاثة مشروعات لم تُعتبر ناجحة تماماً. ومع ذلك، استفاد الصندوق من بعض الدروس القيِّمة وتحققت بعض النتائج الإيجابية لعملائه (مثل تقديم خدمات مزيد من الخدمات التشاركية والقائمة على النتائج في جمهورية تنزانيا المتحدة).

[8] التعريف المقبول للاتفاقية المستندة إلى الأداء في تقديم التمويل هو أن تكون "الاتفاقية (1) واضحة ومحدَّدة بشأن النتائج المتوقعة وكيفية قياسها، (2) تعزز الحوافز التي تُشجِّع على الأداء الجيد عن طريق تحديد منافع (أو جزاءات) مشروطة بتحقيق (أو عدم تحقيق) النتائج المتوقعة". (الفريق الاستشاري لمساعدة أكثر الناس فقراً، الاتفاقيات المستندة إلى الأداء: دمج عناصر مستندة إلى الأداء في اتفاقيات القروض والمِنح القياسية) (*Performance-Based Agreements: Incorporating Performance-Based Elements into Standard Loan and Grant Agreements*)، (واشنطن العاصمة 2010).

[9] مؤشرات الأداء الرئيسية في الصندوق والاتفاقيات المستندة إلى الأداء في التمويل الريفي(أكتوبر/تشرين الأول 2014). تُشير هذه الوثيقة إلى ما يلي: (1) تستخدم المؤشرات القائمة على النواتج في معظم الأحيان في الترتيبات غير الإقراضية؛ (2) تستخدم اتفاقيات القروض الثانوية بين المشروعات ومقدمي الخدمات المالية؛ (3) تستخدم اتفاقيات المِنح عندم يكون مصدر الدعم مرفقاً من مرافق المنح في الصندوق؛ (4) تستخدم اتفاقيات الإدارة عندما يُكلَّف مقدِّم الخدمات المالية بمهمة تنفيذ جزء أكبر من الأنشطة في إطار مشروع من المشروعات التي يدعمها الصندوق؛ (5) يمكن أيضاً استخدام أنواع الاتفاقيات الخاصة الأخرى (مثل خطابات الاتفاق أو ما يماثلها). ويمكن استخدام الاتفاقية المستندة إلى الأداء بعد إجراء حوار منظم يشارك فيه الصندوق ومقدِّم الخدمة المالية بشأن السياق والمؤشرات ومحرِّكات الأداء والجزاءات.

والمؤسسي. ويشمل ذلك مصفوفات لنتائج المشروعات، وبرامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستندة إلى النتائج، وكذلك التقرير السنوي عن الفعالية الإنمائية للصندوق، بالاستناد إلى نظام إدارة النتائج والأثر، والتقرير السنوي عن التقييم المستقل في الصندوق. غير أن هذا الهيكل لم ينجح تماماً في تحويل تركيز الصندوق نحو النتائج والنواتج. وتبيَّن من دراسة تناولت الصندوق في عام 2013 أن "قياس النتائج والرصد والتقييم في الصندوق عناصر محكمة في التصميم ولكنها ضعيفة في التنفيذ"[10]. وأشارت أيضاً تقارير الصندوق السنوية الداخلية إلى أنه على الرغم من تحقيق تقدم في الإشراف وإدارة النتائج بوجه عام، لا يزال الضعف يعتري الرصد والتقييم. ويوحي ذلك بأن بذل مزيد من الجهود المتضافرة لغرس التركيز المستند إلى النتائج في المشروعات والبرامج (ليس فقط في مصفوفات النتائج الملحقة بالمشروعات) يمكن أن يدعم تحسين توجه النتائج في الصندوق. وينبغي عند اختيار العمليات التجريبية تحديد الصلات الوثيقة والتآزرات مع إطار إدارة النتائج في برامج الفرص الاستراتيجية القطرية وإطار النتائج الذي تقوم على أساسه أدوات التمويل المستند إلى النتائج.

21- **ويقترح الصندوق تخصيص موارد لتحقيق ما يطمح إليه من تحول يتجاوز إقراض المشروعات الاستثمارية وتحسين إعداد المشروعات.** ووسَّع الصندوق خدمات المعرفة ويُشارك بدور أوسع في حوار السياسات اعترافاً منه بالمساهمات التي بوسعه تقديمها في ساحة السياسات. وبينما شكَّلت الموارد عقبة أمام توسيع الخدمات غير الإقراضية، يقترح الصندوق الآن أدوات التنفيذ الأسرع لبدء المشروعات كمصدر جديد للتمويل من أجل توفير خدمات تحليلية واستشارية لدعم الانخراط في السياسات المتصلة بالقطاعات الريفية، بما فيها تقييمات سياقات السياسات وتقييمات ثغرات السياسات، وتقييمات القدرات على المستويين المحلي والوطني من أجل وضع السياسات وتنفيذها. ومن المتصور أيضاً أن تدعم أدوات التنفيذ الأسرع لبدء المشروعات علاقات الشراكة، بما فيها المشاورات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. وسيمكن هذا التمويل الصندوق من إعداد مشروعات ينصب التركيز فيها على النتائج (باستخدام مقاييس أداء تقديم الخدمات الزراعية على سبيل المثال) ووضع برامج تدعم السياسات الحكومية والإصلاحات المؤسسية الأوسع.

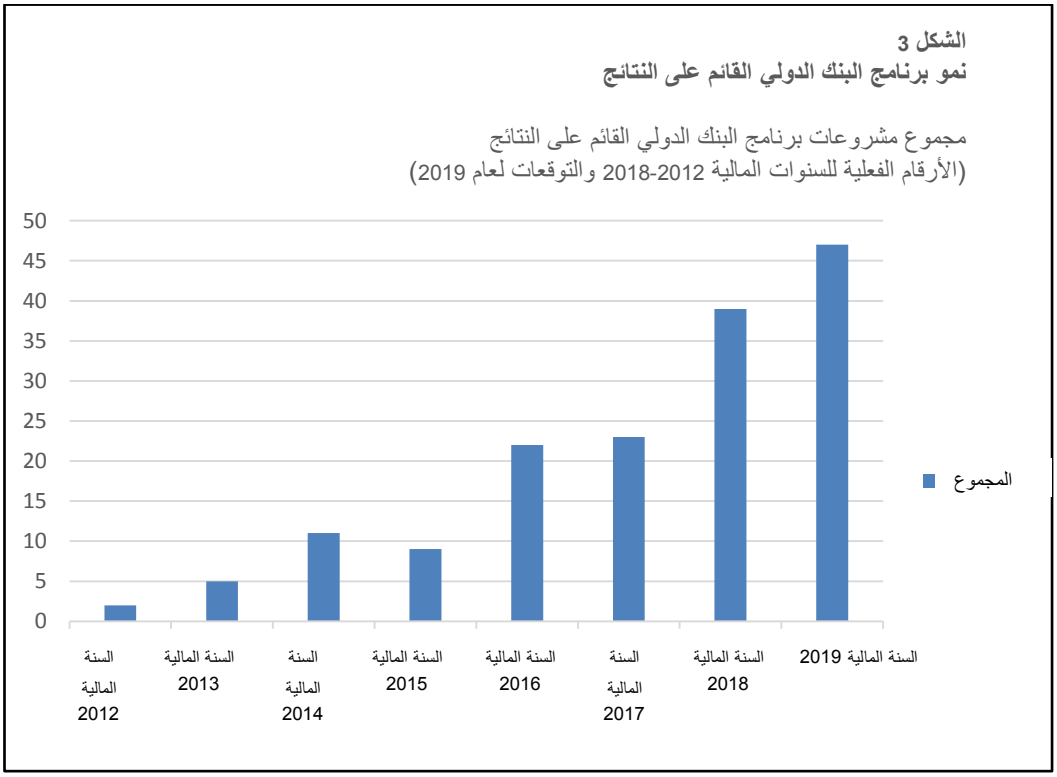
باء – التعبير عن الطلب من جانب المقترضين

22- **سُجلت زيادات سريعة في طلب العملاء على الإقراض المستند إلى النتائج.** وتشهد مجموعة تجارب الإقراض المستند إلى النتائج على التحول في الطلب من البلدان. ودفع الإقراض المستند إلى النتائج بالحكومات (وليس فقط المانحين) إلى التركيز على تحديد النواتج، وعلى الأنشطة والمخرجات والنواتج الوسيطة الأنسب لتحقيق تلك النواتج. ويمثل ذلك أيضاً إقرار بقدرة الحوافز المالية على الحفاظ على هذا التركيز. وبالإضافة إلى ذلك، يُساعد الإقراض المستند إلى النتائج إلى زيادة مساءلة الحكومات أمام مواطنيها من خلال تركيزها على إثبات أداء الخدمات الحكومية وفائدتها. وطرأت على الشكل البرنامجي للإقراض المستند إلى النتائج المستخدم في المؤسسات المالية الدولية زيادة سريعة، وهو ما تشهد عليه مبادرة البنك الدولي للبرامج القائمة على النتائج (انظر الشكل 3)، وهو ما يدل على زيادة الطلب من البلدان المقترضة. وحُدد الإقراض المستند إلى النتائج باعتباره أولوية تضاف إلى مجموعة منتجات الصندوق. وعند

[10] انظر الحاشية 4.

تقييم الهيكلية المالية للصندوق، أُجري تقييم مؤسسي[11] شمل إسهامات من الحكومات وموظفي الصندوق بشأن توسيع المنتجات المقدَّمة من الصندوق. وأشار المستجيبون إلى أن تقديم منتجات أكثر سيوسِّع مجال الاختيار والمرونة، ويمكن بالتالي للبلدان المقترضة اختيار المنتج الأنسب لتلبية احتياجاتها. وكان هناك اتفاق قوي على ضرورة أن يستحدث الصندوق نهجاً قائماً للإقراض المستند إلى النتائج[12]، وتقديم التمويل الذي تصرف أمواله على أساس تحقيق نتائج برنامجية محدَّدة ووفقاً لمؤشرات محدَّدة للأداء. وأشارت بعض البلدان المقترضة إلى اهتمامها بأن يقدِّم الصندوق الدعم من خلال نُهج أكثر استناداً إلى النتائج لتحفيز الأداء. وأشارت إلى أنها تفضل دعم الصندوق الذي يقدم إسهاماً استراتيجياً في البرامج الحكومية ويُساعد على بناء قدرات الحكومات على إدارة النفقات وبرامج الاستثمار.

الشكل 3
نمو برنامج البنك الدولي القائم على النتائج



جيم – اختيار العمليات التجريبية

23- **سيستفيد الصندوق من تجريب أنواع مختلفة من الإقراض المستند إلى النتائج لتحديد أفضل ما يناسب قدراته وميزاته النسبية.** وتقترح الإدارة أن يُجري الصندوق مجموعة من أنشطة الإقراض المستند إلى النتائج على سبيل التجربة. ومن المقترح أن يُطلق الصندوق، أثناء المرحلة التجريبية، عملية واحدة على الأقل للإقراض المستند على النتائج تدعم الإقراض القائم على المشروعات وعملية أخرى تدعم الإقراض البرنامجي. وستكون المرحلة التجريبية محدَّدة زمنياً وسيكون الغرض منها استقراء الدروس المستفادة.

[11] انظر الحاشية 2.

[12] التقييم المؤسسي، أشار 70 في المائة من المستجيبين من خارج الصندوق إلى أنهم يعطون أولوية عالية أو عليا لتطوير منتج للإقراض المستند إلى النتائج، إلى جانب 59 في المائة من المستجيبين من الصندوق.

واستناداً إلى الخبرات المكتسبة من المؤسسات المالية الدولية الأخرى، من المقترح إجراء العمليات التجريبية خلال فترة لا تقل عن 6 سنوات من أجل اكتساب الخبرة الكافية لإجراء تقييم ذاتي للتصميم والتنفيذ والنتائج. وسيتم إجراء استعراض لتلك العمليات التجريبية في منتصف المدة لتقييم الدروس المستفادة بعد ثلاث سنوات[13]. وأدخل كل من مصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية برامج تجريبية مدتها 6 سنوات لإتاحة وقت كافٍ للاستعراض والتقييم. وتبعاً لنتائج هذه البرامج التجريبية، ستقترح الإدارة طريقة لتعميم شكل من الأشكال الدائمة للإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق.

24- **ويمكن للإقراض المقدَّم من الصندوق إلى المشروعات أن يدعم الحكومات ويُحفِّز الجهات الفاعلة الأخرى من أجل زيادة التركيز على النتائج والتشديد على منظور أصحاب الحيازات الصغيرة.** وهناك إمكانات كبيرة لتحويل إقراض المشروعات في الصندوق إلى نموذج نتائج أقوى ومرتبط بالمصروفات وجعل النتائج جزءاً لا يتجزأ من حافظة استثمارات الصندوق. ويمكن تطبيق هذه الآلية على عدد من المجالات التي يدعمها الصندوق حالياً، والاستفادة من التمويل المحدود الذي يقدمه الصندوق حالياً على أساس الأداء. وفي ظل تركيز الصندوق على أُسر المزارعين، سيكون الإقراض المستند إلى النتائج مناسب بصفة خاصة لتوفير الخدمات العامة، مثل خدمات الإرشاد، والبنية الأساسية الريفية، ودعم تغيير المحاصيل المرتبط بالتكيُّف مع المناخ. ويمكن أيضاً تطبيق إقراض المشروعات المستند إلى النتائج على البنية الأساسية الصغيرة النطاق، نظراً لدور الصندوق في تعزيز عائد أصحاب الحيازات الصغيرة وزيادة مستوى دخلهم.

25- ويعتبر أيضاً مجال التقنيات والاستثمارات الذكية مناخياً أحد المجالات التي تنطوي على إمكانات كبيرة لاستخدام الحوافز المالية لتغيير سلوك المزارعين. وسيجري تشجيع الصندوق على استكشاف مجالات أخرى لتجارب الإقراض المستند إلى النتائج، وسيستعرض الصندوق المشروعات الجارية وذخيرة مشروعات التمويل الإضافي لاستكشاف المكونات أو المشروعات التي يمكن التركيز فيها على النتائج. وسوف تستفيد مقاييس الأداء المتصلة بتقديم الخدمات ونتائج تلك الخدمات من مدخلات المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة بتيسير من الصندوق. ويمكن أن تشمل هذه المشروعات مدفوعات مرتبطة بالنتائج من الحكومات المركزية إلى الوسطاء أو مقدمي الخدمات على المستوى الأدنى، وتقديم حافز واضح يشجع الوسطاء على تقديم خدمات تحقق النتائج المستهدفة. ويمكن الاستفادة من خبرة الصندوق الجارية في الاتفاقيات المستندة إلى النتائج في مجال التمويل الريفي والاستفادة أيضاً من خبرات المؤسسات المالية الدولية الأخرى في الإقراض الاستثماري باستخدام مؤشرات مستندة إلى المصروفات.

26- **وسيتطلب الإقراض المستند إلى نتائج البرامج منحنى تعلم أشد انحداراً من منحنى التعلم المطلوب للإقراض المستند إلى المشروعات.** ويمكن للصندوق أن يؤدي دوراً مفيداً في الإقراض البرنامجي المستند

[13] من ذلك على سبيل المثال أن ورقة السياسات الصادرة عن مصرف التنمية الآسيوي بعنوان *تجريب التمويل القائم على النتائج كطريقة للبرامج (Piloting a Results-Based Financing for Program Modality)* (أغسطس/آب 2012) شدَّدت على أنه من أجل "التمكين من التعلم عن طريق الممارسة، يُقترح أن يُجرِّب المصرف طريقة تمويل البرامج بالاستناد إلى النتائج لمدة 6 سنوات. ويمثل ذلك أقل مدة زمنية مطلوبة لتوليد معلومات كافية يمكن استخدامها بعد ذلك لاستعراض التمويل المستند إلى النتائج في عمليات البرامج، بما يشمل جوانب التصميم والتنفيذ على حد سواء. وخلال المرحلة التجريبية، سيتخذ المصرف تدابير للتدريب، ونشر المعلومات، والتشاور، والتعلم. وسوف يستفيد أيضاً من تبادل الخبرات مع الوكالات الإنمائية الأخرى. وستثري الخبرة المكتسبة من المرحلة التجريبية سياسة التمويل المستند إلى النتائج كطريقة لتمويل البرامج في المستقبل". وحُدِّد أيضاً لتجربة الإقراض المستند إلى النتائج في مصرف التنمية للبلدان الأمريكية إطار زمني مدته 6 سنوات.

إلى النتائج عن طريق دمج منظور أصحاب الحيازات الصغيرة في برامج كبيرة مملوكة للحكومات. وتقترح الإدارة أن يعمل الصندوق أثناء المرحلة الأولى للعمليات التجريبية مع مؤسسة مالية دولية أخرى تتمتع بخبرة في الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج، وهو ما سيمكنه من اكتساب الخبرة أثناء دخوله ميدان دعم عمليات الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج. وسيعمل الصندوق، باعتباره جهة مشاركة في التمويل، مع المؤسسة المالية الدولية الرائدة في تصميم الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج وتنفيذه، لدمج منظور أصحاب الحيازات الصغيرة في التصميم، وربما الإشراف على جزء محدَّد من تلك المشروعات وما يتصل بها من مؤشرات مرتبطة بالمصروفات. وسيلزم وضع نظام قوي لتقييم مساهمة الصندوق وتحديد أدواره في دعم الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج في المستقبل. وتطلبت هذه البرامج حتى الآن قدرات هائلة لتنظيم وإجراء مناقشات مع الحكومات بشأن قضايا السياسات الرئيسية والتنمية المؤسسية؛ وسيكون من العسير على الصندوق الاضطلاع بتلك الأنشطة منفرداً. ويتطلب أيضاً التمويل المستند إلى النتائج قدرة على تقييم النُظم الحكومية التي سيجري استخدامها عندما يُقدَّم التمويل مباشرة إلى برنامج إنفاق حكومي؛ وسيحتاج الصندوق في البداية إلى الاعتماد على مؤسسة مالية دولية رائدة في إجراء هذه التقييمات التقنية. وقد يتاح المجال أمام الصندوق بمرور الوقت لتقلد دور رائد في التمويل البرنامجي المستند إلى النتائج، خاصة في الاقتصادات الصغيرة التي يمكن أن يُقدِّم فيها الصندوق جزءاً كبيراً من التمويل الإنمائي للزراعة. ويمكن أيضاً أن تتاح فرص أمام الصندوق لدعم البرامج الحكومية على مستوى المقاطعات، لا سيما في البلدان التي تشجع فيها الحكومات المركزية الإصلاحات على مستوى المقاطعات وتكرس فيها برامج إنفاق لدعم المناطق النائية والسكان الريفيين الفقراء.

27- **وسوف يُجري الصندوق عملية اختيار تحركها قوى الطلب.** ومن المقترح أن يُحدد عدد صغير من العمليات التجريبية في النصف الثاني من عام 2018، وأن يُجري الصندوق ما لا يقل عن عمليتين أو ثلاث عمليات تجريبية (تُمثِّل جزءاً متواضعاً من الموافقات السنوية على المشروعات) خلال فترة مدتها 6 سنوات. وسيتيح ذلك تقييم العملية وأثرها تقييماً شاملاً في نهاية الفترة التجريبية. وسوف تطلب الإدارة اقتراحات من الشعب الإقليمية من أجل تحديد العمليات التجريبية الملائمة بالاستناد إلى مدخلات النظراء الحكوميين. وسيكون من الحاسم التزام الحكومة بتطوير نُهج للإقراض المستند إلى النتائج في قطاع الزراعة، وستشكل قدرة الصندوق على إجراء مناقشات متكررة مع نظرائه بشأن نتائج المشروعات والمؤشرات المرتبطة بالمصروفات معياراً هاماً في عملية الاختيار (من خلال المكاتب الميدانية مثلاً). وفي حالة الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج، سيتشاور الصندوق أيضاً مع المؤسسات المالية الدولية بشأن أدوات البرامج القائمة على النتائج والإقراض المستند إلى النتائج والتمويل المستند إلى النتائج والقروض القائمة على النتائج التي يمكن أن يبدأ في إعدادها. وستُحدَّد المعايير الرئيسية لكل نوع من العمليات التجريبية لتوجيه عملية الاختيار والتحديد[14]. وستُقدَّم العمليات التجريبية إلى المجلس التنفيذي للموافقة عليها.

[14] ستستمد معايير اختيار العمليات التجريبية من الدروس المستفادة في المؤسسات المالية الدولية الأخرى. ويمكن أن تشمل هذه المعايير النظر في البلدان التي تثبت تحقيق مستوى جيد من الأداء في السياسات والتنفيذ على الأقل خلال آخر سنتين (سواءً على المستوى الكلي أو على المستوى القطاعي)؛ وترتيبات الإدارة السليمة، بما يشمل نظاماً فعالاً للرصد والتقييم، وتقييمات دورية للمساءلة من جانب الحكومة المركزية (يُشرف عليها في الغالب مكتب الرئيس و/أو وزارة المالية). ومن الأساسي لنجاح العمليات التجريبية أن يكون هناك تفاهم واضح بين الحكومة والصندوق بشأن أنواع النتائج المراد تحقيقها، وسلسلة النتائج المطلوبة لتحقيق تلك النتائج، والجهات الفاعلة التي سيجري تحفيزها، ونوع البيانات المتاحة لرصد النتائج.

28- **وسوف يتعيَّن تصميم عمليات الصندوق التجريبية وفقاً لحجمه وموارده القائمة.** وسيتطلب الإقراض المستند إلى النتائج تحولاً في طريقة عمل الصندوق. وسيتعيَّن في المدى القصير تصميم الإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق باستخدام الموارد الحالية. وسوف يستفيد المقترضون من الموارد الحالية المخصصة وفقاً لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء لفترة التجديد الحادي عشر للموارد من أجل تمويل هذه العمليات الجديدة. وسيستفيد تصميم العمليات التجريبية وتنفيذها من الميزانيات القائمة والموظفين الحاليين. غير أنه بالنظر إلى ما سيلزم من دراية لإجراء هذه العمليات الجديدة، تقترح الإدارة تخصيص موارد إضافية لتصميم وتنفيذ العمليات التجريبية للإقراض المستند إلى النتائج أثناء فترة التجديد الحادي عشر للموارد.

29- **ويمكن للصندوق أن يستفيد من الخبرة الخارجية لدعم جهوده في الإقراض المستند إلى النتائج. وحالما يُحدَّد المرشحون للعمليات التجريبية، من المرجح أن تكتسب عملية التصميم دعماً إضافياً.** وتشمل سمات التصميم الرئيسية مقاييس للمدفوعات تُحدِّد جزء التمويل المخصص للنتائج، وهيكل التسعير، ونهج التحقق. وقد يحتاج الصندوق إلى إشراك خبراء استشاريين متخصصين في التمويل المستند إلى النتائج للمساعدة في هذا التصميم. وهناك أيضاً موارد هائلة في المجتمع الإنمائي لدعم تصميم الإقراض المستند إلى النتائج من خلال البرامج الممولة من المانحين والمؤسسات المالية الدولية. ومن الجدير بالذكر أن البنك الدولي يقدم دورات تدريبية متطورة على مختلف المستويات لبناء قدرات الموظفين للتعامل مع الجوانب الرئيسية للإقراض البرنامجي المستند إلى نتائج. وتبني الدورات قدرات الموظفين على إصدار أحكام مستنيرة بشأن خيارات تصميم الأدوات، بما يشمل أُطر النتائج والمؤشرات المرتبطة بالمصروفات. وتُقيِّم الدورات أيضاً مجالات الكفاءات المحدَّدة في التقييمات الائتمانية والبيئية والاجتماعية الواسعة للإقراض المستند إلى النتائج الذي يركز على البرامج. وتقدم مؤسسات أخرى تدريباً أكثر تركيزاً على إقراض المشروعات المستند إلى النتائج. وحالما تُحدَّد العمليات التجريبية، سيستفيد الصندوق من تلك الدورات التدريبية للأطراف الضرورية. ويجري تجريب برنامج فحص القدرة على الإدارة من أجل تحقيق النتائج (الذي يدعم الحكومات في تحسين النتائج وقدرات الرصد والتقييم) في القطاع الريفي من خلال مبادرة النهوض بالمعرفة من أجل الأثر الزراعي لتقييم نظم الإدارة المستندة إلى النتائج وقدراتها داخل البلدان ولتحديد جوانب القصور. ويمكن استخدام هذه البرامج في تجارب الإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق. ويمكن للصندوق أثناء تحوله نحو مزيد من الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج أن يستفيد من التقييمات القطرية (مثل الإدارة المالية العامة) التي تُجريها المؤسسات المالية الدولية أو غيرها من الجماعات الممولة من المانحين، أو يمكن أن يستعين بمصادر خارجية لإجراء التقييمات البيئية والمناخية بتمويل من الأداة المقترحة للتعاون التقني من أجل التنفيذ الأسرع لبدء المشروعات.

30- **وستكون هناك حاجة إلى بعض الكفاءات الجديدة وسيلزم تعديل بعض النُظم.** وسيتطلب التمويل الأكثر توجهاً نحو النتائج، سواءً في المشروعات أو البرامج، أن يضع الصندوق النتائج في صدارة تصميم المشروعات وتنفيذها. وسوف يحتاج إلى الإلمام بأنواع المؤشرات المرتبطة بالمصروفات المستخدمة في مختلف العمليات الزراعية، وتركيز المناقشات مع الحكومات على الأهداف الشاملة للمشروعات، وأنواع النتائج التي ستكون مرتبطة بالمصروفات. وسوف يتطلب ذلك توسيع القدرات الداخلية لتحديد النتائج والمؤشرات القابلة للقياس، وتقييم مصادر البيانات المطلوبة لإجراء هذه القياسات، وتحديد أساليب تحقق

مناسبة لعمليات صرف الأموال. وستتطلب هذه المشروعات أيضاً مناقشات موسَّعة مع الحكومات بشأن التغييرات المطلوب إدخالها على ترتيبات الدفع الحالية في الصندوق. وبالإضافة إلى ذلك، سيحتاج الصندوق إلى الاستثمار في تكوين علاقات مع الجهات الفاعلة داخل البلدان التي بوسعها إجراء تحقق من النتائج بواسطة أطراف ثالثة. وفي حالات الإقراض المستند إلى النتائج الذي يركز على البرامج، سيلزم من الصندوق تعزيز كفاءاته في التقييم التقني لبرامج التنمية الزراعية الأوسع، وتحليل الإنفاق العام على الزراعة، وتقييم النُظم التي تدعم هذه البرامج، (بالإضافة إلى الاستفادة من الخبرة الخارجية). وأخيراً، سيحتاج الصندوق إلى تقييم نُظمه الداخلية الخاصة بالمعالجة والمدفوعات كي يتمكن من استخدام طريقة الدفع الجديدة.

31- **وستُحدَّد المخاطر المتأصلة التي ينطوي عليها وضع نهج جديد وسيجري التخفيف منها.** ومن المخاطر الرئيسية المرتبطة بالإقراض المستند إلى النتائج احتمالات عدم صرف الأموال. ويمكن التخفيف من ذلك بعدة طرق، منها على سبيل المثال في حالة الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج الاهتمام الدقيق بالوزن الترجيحي لكل مؤشر من المؤشرات المرتبطة بالمصروفات. وينبغي أن يكون الاتفاق بين المؤسسة المالية الدولية والحكومة واضحاً بشأن الجزء الذي يمكن صرفه من القرض في حال عدم الوفاء بالمؤشرات المرتبطة بالمصروفات إلاّ جزئياً. وقد يلزم تعديل التوقعات، إذ قد يكون التنبؤ بتوقيت المصروفات في هذا الإقراض أصعب مما في الإقراض الاستثماري. وفيما يتعلق بالإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج، يتطلب استخدام النُظم القطرية تقييماً موسعاً قبل التنفيذ واتفاقاً بين الحكومة والمؤسسة المالية الدولية على خطط عمل البرامج. وسوف يُخفِّف الصندوق من عدم القدرة على إجراء هذه التقييمات عن طريق الاعتماد على التقييمات التقنية التي ستجريها المؤسسة المالية الدولية الرائدة (وسيستعرضها الصندوق وسيوافق عليها). ويمكن التخفيف من مخاطر عدم وفاء الحكومة بالتزاماتها بشأن خطط عمل البرامج عن طريق تمويل جهود بناء القدرات كجزء من العملية. ووفقاً لممارسات الإقراض البرنامجي المستند إلى النتائج في المؤسسات المالية الدولية الأخرى، يمكن اقتراح سُلف تتراوح بين 15 و25 في المائة عند التوقيع لتمكين المقترض في الشروع في إجراء التحسينات الضرورية للنظم القطرية إذا كان ذلك مطلوباً كهدف للمشروع[15].

32- **وستكون المرحلة التجريبية محدَّدة زمنياً ومصمَّمة كجهد للتعلم وسيُشارك فيها المجلس التنفيذي مشاركة كاملة.** ويدعو الاقتراح إلى عدم استرشاد الإقراض المستند إلى النتائج في الصندوق بسياسة جديدة؛ ويمكن بدلاً من ذلك توفير إرشادات مؤقتة لتصميم العمليات التجريبية وتنفيذها. ويدعو الاقتراح كذلك إلى أن يكون إطلاق العمليات التجريبية مصحوباً بإشارة تُبين أي استثناءات محدَّدة من السياسات سيكون مطلوب من المجلس التنفيذي الموافقة عليها. وسيُعرض أيضاً كل مشروع تجريبي على المجلس التنفيذي لمناقشته والموافقة عليه. وستجري هيكلة العمليات التجريبية بحيث تُحدِّد أفضل السُبل التي يمكن للصندوق أن يسلكها للمُضي قُدماً بعد تقييم العمليات التجريبية. وسوف تستعرض الإدارة وقتئذٍ، بالتشاور مع المجلس التنفيذي، الحاجة إلى أي تغييرات قانونية أو أي تعديلات في السياسات لتعميم هذا الجهد.

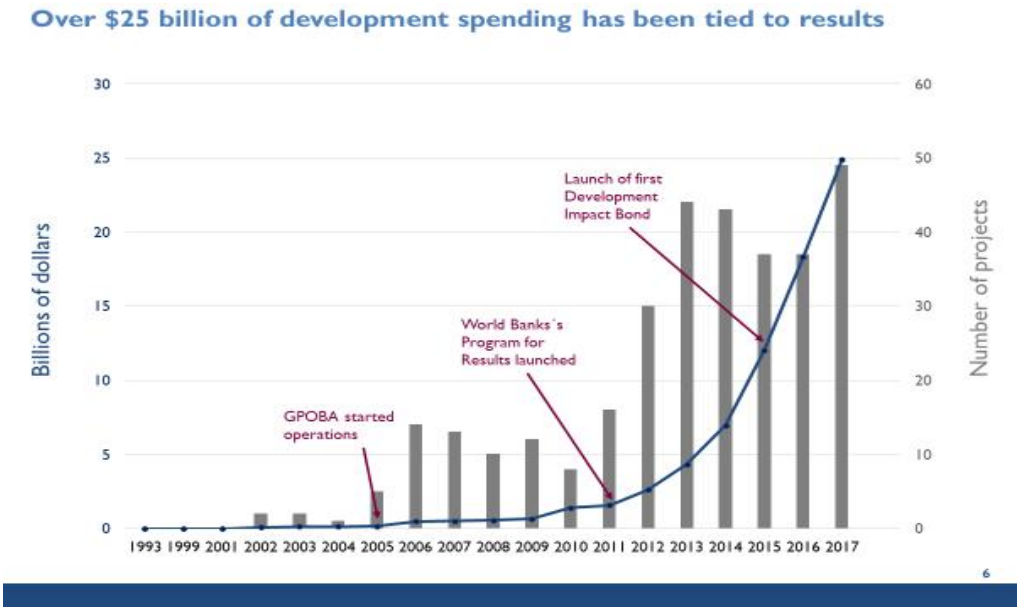
[15] ينص التوجيه الصادر عن البنك الدولي بشأن البرنامج القائم على النتائج على أنه "يجوز للبنك، من أجل تزويد المقترض بموارد تتيح البدء في البرنامج أو تيسير تحقيق المؤشرات المرتبطة بالمصروفات، أن يوافق على تقديم سلفة (بعد بدء نفاذ الاتفاق القانوني الخاص بالتمويل) بنسبة تصل إلى 25 في المائة من التمويل (ما لم تكن الإدارة قد وافقت على نسبة أعلى) لواحد أو أكثر من المؤشرات المرتبطة بالمصروفات التي لم تتحقق بعد ("السلفة"). وعند تحقيق المؤشر (المؤشرات) التي صُرفت السلفة من أجلها، تُخصم (تسترد) قيمة السلفة من المبلغ المستحق صرفه في إطار هذا المؤشر (هذه المؤشرات)."

RBF: The spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture

I. The Spectrum of Mechanisms

1. Over the past twenty to thirty years there is been a large expansion in results-based financing (RBF).[16] From very small beginnings in the early 1990s,[17] the level of RBF financing topped $25 billion in 2017 (see figure 1). There is no commonly agreed definition of RBF but most institutions would share the World Bank 's (WB) perspective that it is "an umbrella term referring to any program or intervention that provides rewards upon the credible, independent verification of an achieved result".[18] This is in contrast to more traditional project or investment lending under which funds are disbursed against specific eligible expenditures. Most would also agree with the WB definition of results as "those elements within a results chain that lie beyond the input stage. They can be outputs, intermediate outcomes, final outcomes or – more likely – a mix." RBF agreements involve two central agents: a results funder and an incentivized agent. They also involve three important building blocks: selecting measurable results; setting up verification and payment mechanisms; and providing support to incentivized agents.

Figure 1
Financing Tied to Results in Low and Middle-Income Countries



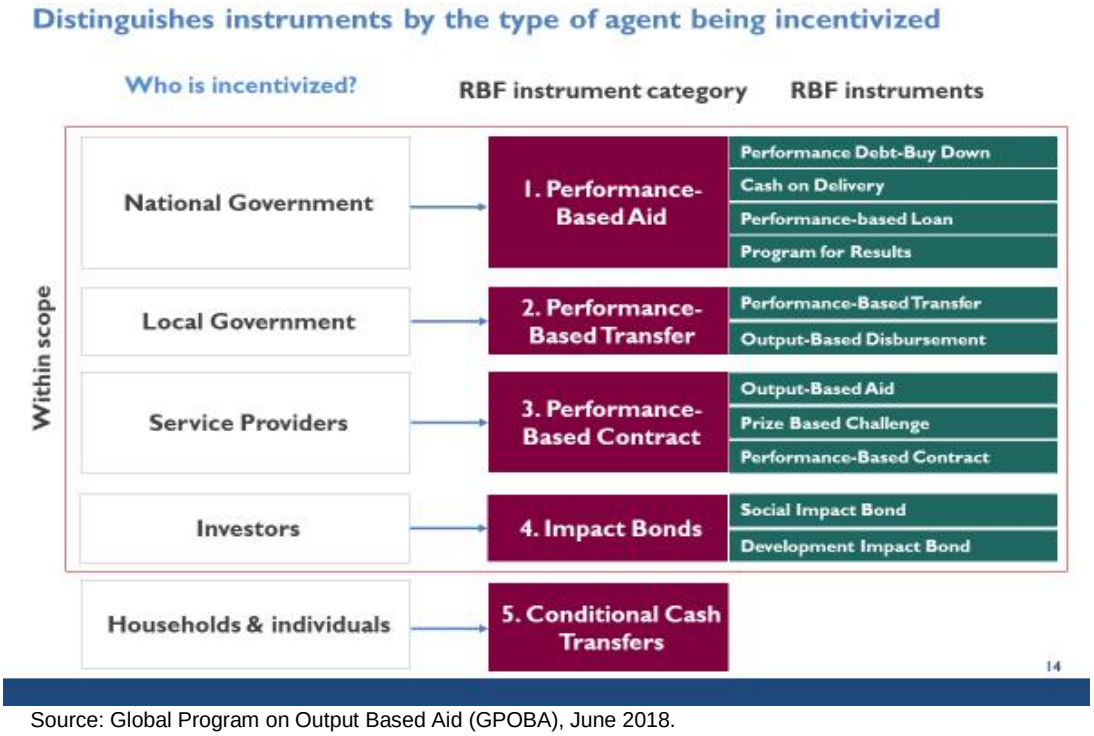
Source: "A Practitioners Guide to Results-Based Financing"; Instiglio (2017), and the Instiglio RBF Database.

2. A range of RBF instruments and modalities have been developed to accommodate different financiers, incentivize a variety of agents and fund different types of results along the results chain. RBF instruments can be grouped into five broad categories according to who is the incentivized agent, ranging from performance-based aid where the incentivized agent is a national government to conditional cash transfers where the incentivized agents are households and individuals, and different categories of instruments and agents in

[16] Results based financing is the term used most frequently by development partners (DPs) and encompasses all forms of finance (both loans and grants).
[17] In fact, RBF approaches were under implementation much before the 1990s with one of the earliest output-based aid schemes (broadly defined as seeking to tie disbursements to the achievement of specific outputs) focused on provision of reproductive health care services in South Korea in the 1960s (see Output-based Aid; A Compilation of Lessons Learned and Best Practice Guidance, GPOBA/IDA-IFC Secretariat, June 2009.
[18] World Bank, Results Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems, 2017.

between (see figure 2). Moreover, within each of these categories distinct instruments have been developed. In addition to which agent is being incentivized, they highlight what kinds of results are being financed (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and how involved the donor is in supporting the achievement of these results. As a form of performance-based aid, for example, cash on delivery is an instrument that focuses on "the power of incentives rather than guidance or interference",[19] with donors being hands off on program activities and disbursing against final or near final outcomes. Program for Results (PforR)[20] by contrast is an instrument that is much more hands-on, with an emphasis on donor technical support to governments to improve institutions and systems and deliver results along the results chain, not just at the final outcomes stage. In the case of performance-based contracts where the incentivized agent is one or more service providers, instruments include output-based aid (OBA) where disbursements are tied to specific outputs as well as performance-based contracts where disbursements are explicitly linked to service providers successfully meeting or exceeding certain clearly defined minimum performance indicators. Choosing among these instruments requires determining which actors need to be involved and what kinds of results should be incentivized as well as what specific design features can maximize the value added of RBF to address a specific development challenge.

Figure 2
Simplified Typology for RBF



Source: Global Program on Output Based Aid (GPOBA), June 2018.

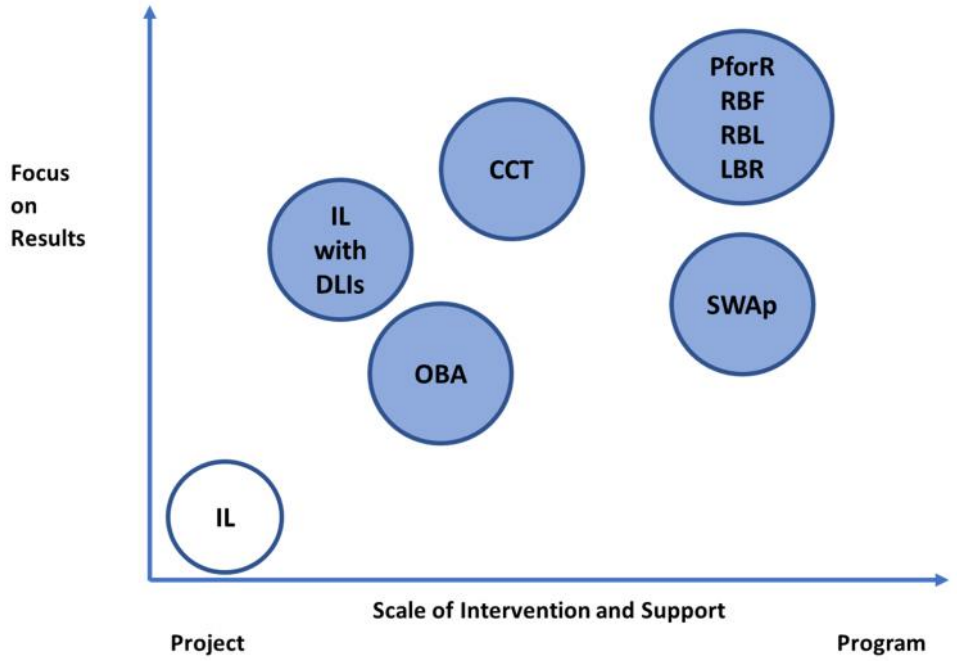
3. For most international financial institutions (IFIs) and other development partners (DPs) the focus on results has been one critical element in a broader effort to enhance the overall effectiveness of development assistance. The Aid Effectiveness agenda has focused heavily on results, together with other key principles including country ownership, alignment of donors around country strategies, use of country systems, donor coordination, and mutual

[19] Birdsall, N. and Savedoff, W. Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid, Center for Global Development 2010.
[20] PforR is the RBF instrument introduced by the World Bank in 2012.

accountability. As part of this agenda, IFIs and other DPs have increasingly experimented with a range of RBF instruments and other modalities to better reflect these multiple principles to improve the delivery of development finance.

4. IFIs have moved in the dual directions of more results-focused and more programmatic financing as part of their aid effectiveness efforts. IFIs, in particular, were initially constrained by the limitations of their project financing instrument, where disbursements were tied to expenditures; as such they began their experimentation with more project focused modalities, such as OBA, conditional cash transfers (CCTs), sector wide approaches (SWAps) and investment lending with disbursement linked indicators (DLIs). Over time, IFIs have also focused on more programmatic RBL modalities such as the PforR instrument of the World Bank and similar instruments of the Regional Development Banks that are support government-owned programs and the use and strengthening of country systems (see figure 3).[21]

Figure 3
Examples of RBF Modalities Supported by IFIs



II. IFIs and Project Focused RBF

5. Within project or investment financing, IFIs have been experimenting with a range of RBF modalities for some time. For example, the concept of OBA was formally introduced into the WB in 2000 under the Global Program on Output-based Aid (GPOBA) that supports delivery of public services through targeted performance related subsidies. Some IFIs have also been supporting CCTs for many years and this modality has increased significantly in importance since the mid-1990s. In contrast to OBA which usually involves a "supply side" subsidy paid to the provider to incentivize it to deliver services, CCTs focus on the "demand

[21] This figure is intended only to be illustrative of the range of efforts underway to move from more traditional investment lending to more results-based and programmatic lending. Traditional investment lending itself focuses on how the expenditures financed can over time help achieve both outputs and outcomes and, in many cases, finances a range of activities that may be more akin to a program than a specific project. New approaches also vary in the extent to which they are results and programmatic focused and in some cases have been combined, e,g. SWAps with DLIs. The innovations within IL as well as the new modalities have provided important building blocks for the introduction of totally new programmatic and results-based instruments by four of the IFIs.

side" subsidies paid to final beneficiaries to incentivize them to seek particular services. In the period beginning in the mid-1990s an increasing number of IFI operations have also supported SWAps). In addition to helping advance donor alignment to country strategies and focus on institutional change and reform, SWAps have helped countries and DPs to align to a common results framework and apply coherent monitoring procedures.[22] Within its investment lending instrument, the World Bank has also made explicit provision for an option of investment project financing (IPF) with DLIs under which disbursements are dependent on both expenditures having been made and indicator targets having been met. In 2003 the Inter-American Development Bank (IDB) introduced the performance driven loan (PDL) as a 6-year pilot program. The PDL was similar to the World Bank IPF with DLIs, designed as an investment loan that disbursed once the project or program's actual development results were achieved and the Bank verified the expenditures incurred by the Borrower to reach the results. Except for IDB's PDL, which required Board approval of a new instrument, these examples of RBF have been introduced with additional guidance to staff but no changes in Board approved policies.

6. RBF under project or investment financing has been used across a range of sectors and countries. RBF under project financing has tended to concentrate on the social and infrastructure sectors and less on agriculture. OBA, for example, has been focused largely on the infrastructure and social sectors and GPOBA only recently approved its first operation in the agriculture sector. CCTs have been heavily focused on helping the poor have better access to the health and education sectors. SWAps were also first used largely in the social sectors but expanded to include water, transport and agriculture as well as other sectors. RBF under project financing has also been used in many different regions and countries. OBA has been particularly prominent in Africa and Latin America. The heaviest concentration of CCTs has been in Latin America but they have also been used in other regions and countries and in both middle and low-income countries. SWAps started in donor-intensive low-income countries in Africa and South Asia but later grew strongly in middle-income countries.

7. The evidence base on the effectiveness of project focused RBF approaches is still emerging. Unfortunately, many approaches to RBF have not been set up with rigorous evaluation components. Indeed, in many cases when RBL has been a component of a larger project, information systems make it difficult to track the implementation of those components separate from the overall. As a result, a consensus around the overall strengths, weaknesses and impact of project focused RBF has yet to emerge.[23] Nonetheless, preliminary indications are encouraging. For example, CCT operations financed by the WB compare well to the total WB portfolio and there is considerable evidence that CCTs have improved the lives of poor people.[24] An analysis of SWAp project performance by the World Bank also showed indicators that compared favorably with the overall lending portfolio, with the share of commitments at risk and problem projects significantly lower. There is also some, if limited, evidence that OBA projects have been more effective and less costly than traditional projects in achieving immediate objectives, although OBA has not always addressed issues of scalability and sustainability. On the downside, however, there have been concerns about the effectiveness of IDB's PDL instrument due mainly to the double burden of verifying eligible expenditures and verifying development results and the fact that the results took too long to achieve; as a result, no new PDL operations have been approved since 2009.[25].

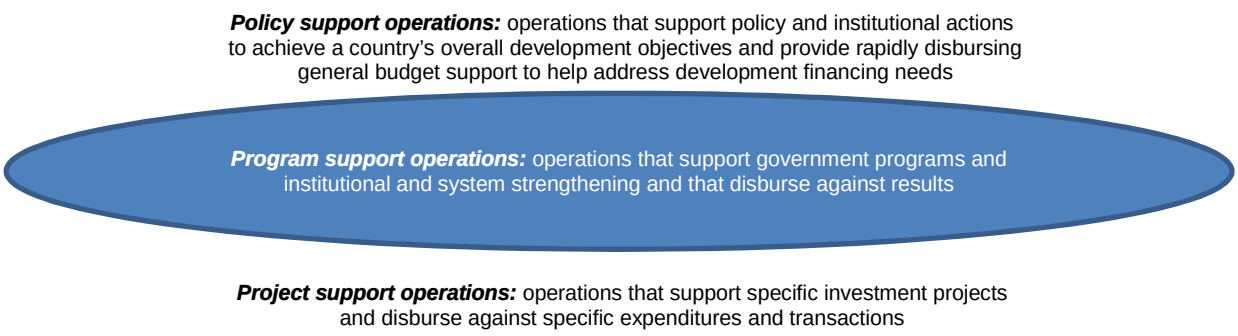
[22] FAO, Investment Lending Platform, Sector Wide Approaches, 2018
[23] GPOBA and Results for Development (RforD): Situating OBA in the context of RBF in education, February 2016
[24] WBG A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing, December 2011
[25] See IDB Proposal to Establish the Bank's Sovereign Guaranteed Loan Based on Results – Revised Version, November 2016 for further discussion on the effectiveness of the PDL instrument.

III. IFIs and Program Focused RBF

8. Four IFIs have expanded their suite of lending instruments to respond to a broad set of demands from clients. Many client countries are implementing their own programs for development and poverty reduction rooted within the country's legal, policy, regulatory and institutional environments. They are asking DPs for finance and expertise to improve their programs' effectiveness and efficiency in achieving results. In considering how best to respond to these demands, all four IFIs felt that their existing project-based and policy-based lending instruments were inadequate and that a new instrument (building on and taking account of some of the innovations and experimentation with existing instruments) would enable them to better focus on institutional and system strengthening in addition to investment and policy support (see Box 1).[26]

9. These IFIs have introduced a totally new program focused RBF instrument. The WBG introduced the PforR instrument in 2012; the Asian Development Bank (AsDB) introduced a new RBL instrument in 2013 with a six-year pilot phase; the Inter-American Development Bank (IDB) introduced a new loan based on results (LBR) instrument in 2016 also with a six-year pilot phase; and the African Development Bank (AfDB) introduced a new RBF instrument at the end of 2017. In all cases, Board approval of the introduction of the new instrument and associated policies and procedures was required. In the case of the World Bank, the PforR instrument has already emerged as a significant new lending instrument with new PforR operations approved in the current fiscal year expected to total around $11 billion in commitments. Meanwhile in the AsDB, expected future demand for the instrument has resulted in the Board raising the original 5 per cent ceiling on RBL commitments to 10 per cent even as the pilot phase is still on-going.

Box 1
The Missing Middle of IFI Instruments



10. The specific features of these new lending instruments are very similar. Although different titles have been ascribed to these instruments, they have very similar features, namely:

- Financing and helping strengthen borrowers' development programs with clearly defined results. These programs, comprising expenditures and activities, can be ongoing or new, sectoral or sub-sectoral, and national or subnational programs, as well as community development programs.

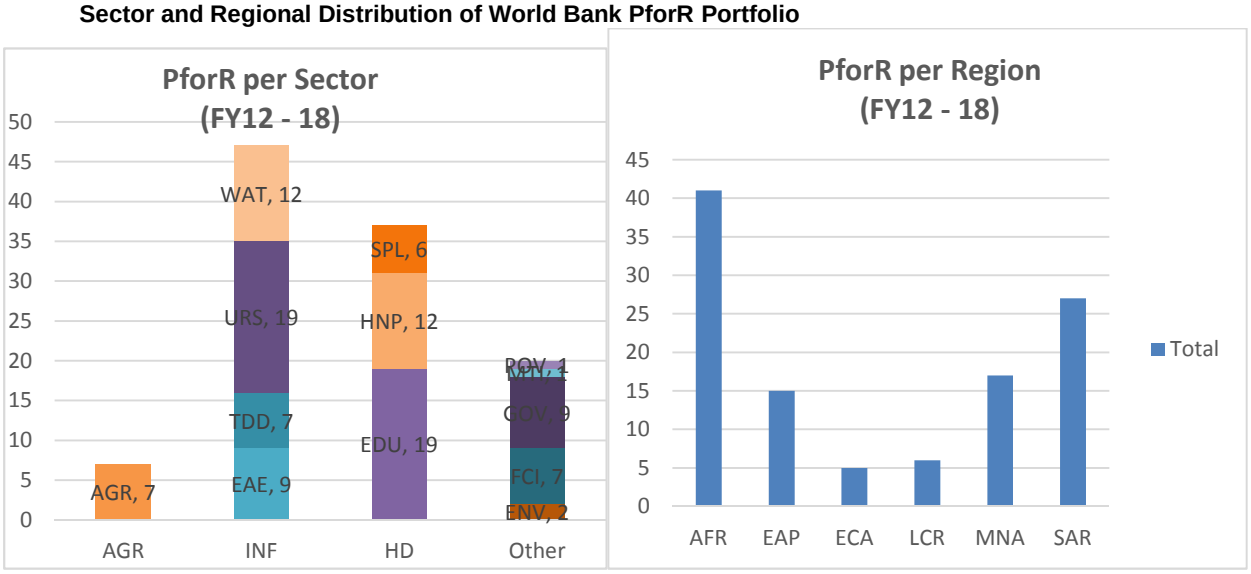
[26] The IDB structure is slightly different; IDB has two lending categories - an investment lending category and a policy-based lending category – and the LBR has been introduced as a new instrument under the investment lending category.

- Disbursing upon achievement of results and performance indicators, not inputs. Disbursements are determined by achievement of monitorable and verifiable indicators, rather than by inputs.[27]
- Focusing on strengthening the institutional, governance, capacity, and systems that are essential to ensuring that the programs achieve their expected results and can be sustained. A priority area for both preparation and implementation support is to strengthen the capacity and systems of the institutions that implement the program, thereby enhancing development impact and sustainability.
- Providing assurance that DP financing is used appropriately and that the environmental and social impacts of programs are adequately addressed. The program's fiduciary and environmental and social management systems need to be assessed and agreement reached with the borrower on any additional measures to provide the necessary assurances.
- Enhancing the ability of development organizations to pool resources and focus directly on capacity building. DPs align their support around government-owned programs and are encouraged to co-finance a common program and coordinate their technical as well as financial support.

11. RBF through program focused operations has already been used across a range of sectors and countries. The WBG has approved the most operations to date (116 expected by end June 2018). Most of the operations have been in infrastructure and the social sectors, but the agriculture sector as well as other sectors are also making use of the instrument. The instrument has also been used by all regions and many countries, with the Africa and South Asia regions leading the way (see figure 4). Both middle and low-income countries have made use of the instrument with two thirds of the operations this fiscal year being in low-income (IDA eligible) countries. In the case of the ASDB initially it was the social sector that was keen to use RBL, but staff working in other sectors, such as energy, transport, and urban development are now also processing new RBL programs and a first RBL operation in the agriculture sector is under implementation. To date the AsDB has approved 16 operations for both low and middle-income countries. IDB has also approved three LBR operations while the AfDB is just getting started.

[27] Disbursements finance the borrower's overall expenditure program rather than being linked to individual transactions for the purchase of works, goods and services.

Figure 4
Sector and Regional Distribution of World Bank PforR Portfolio



Source: World Bank database on PforR (2018).

12. It is still too early to be certain about the effectiveness and efficiency of these new instruments, but the early reviews are encouraging. In the case of the World Bank, the two-year review of the PforR instrument in March 2015 concluded that "the PforR instrument has been successfully rolled out across a broad range of countries and sectors, policy requirements have been met, and implementation for all but one of the approved operations is broadly on track".[28] In June 2016, a report by the World Bank's Independent Evaluation Group (IEG)[29] came to broadly similar conclusions - noting in particular that the structure of assessments had proven to be appropriate, that the results frameworks were reasonably coherent, that issues of ownership and partnership were being well addressed in program documents and that the management of risks was progressing well. That report also included recommendations, particularly with respect to strengthening the design of the results frameworks and DLIs, strengthening the design and monitoring of Program Action Plans (PAPs) and strengthening the monitoring and reporting of results. Since then two PforR operations have closed and were rated Satisfactory. An independent assessment of the Rwanda Agricultural Transformation PforR[30] has also provided some encouraging findings. In addition, the Independent Evaluation Department (IED) of the AsDB has conducted a mid-term review of AsDB's pilot program for RBL[31] and concluded that "the preliminary results of the RBL programs are promising and that the modality has significant potential to add value to AsDB operations".

IV. Lessons Learned and Practical Implications

13. Countries are making the shift to more results-based approaches. Many countries from different regions and at different income levels are seizing the opportunity to make their own projects and programs more results focused. This requires commitment on the part of Governments and other implementing agencies to work in a performance-based and results-focused manner, and to develop the new capacities needed for this shift. They are attracted to the concept that RBF should help increase the effectiveness of development assistance by: making

[28] World Bank Group: Program-for-Results: Two-Year Review, March 18, 2015.
[29] World Bank Independent Evaluation Group: PforR: Early Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument.
[30] Unique Review of Rwanda Agriculture Program for Results, December 2017.
[31] Asian Development Bank Independent Evaluation Department: Results-Based Lending at the Asian Development Bank: An Early Assessment.

results more visible and drawing the attention of recipients to what really matters; ensuring that the needs for institutional, system and behavioral change are well aligned with the investments in hard infrastructure; ensuring that the interests of funders and recipients are well aligned to the welfare of beneficiaries; and incentivizing providers to deliver activities that more directly meet beneficiaries needs and improving accountability mechanisms. In this regard, it is important both that governments are clearly in the driver's seat with respect to the design of RBF approaches and programs and that both the overall results to be achieved and the specific DLIs are developed in a participatory manner with active engagement of all concerned stakeholders.

14. Employing an RBF approach requires significant upfront assessments. To determine if RBF is feasible in a given context, a rigorous assessment is needed of the country, sector and project situation to ascertain if there are clearly defined results to be achieved, what behavioral change is needed to achieve these results, and what actors need to be involved and incentivized. In the case of program focused RBF it is critical that these programs support Government designed programs and focus on institutional development and reform well beyond traditional investment projects. It is also necessary to carry out a careful assessment of the country's own systems in the given sector—fiduciary, governance, environmental and social-- in terms of performance, capacity and risks, and how these systems and capacities need to be strengthened to deliver broader programs and investments. Finally, coordination and co-financing with other DPs can be challenging, given differing operating modalities and timelines, the need to determine respective roles in the design and implementation of an operation etc. None of this is easy and, in some cases, may result in the design of RBF operations being more cumbersome and slower than for more standard project/investment operations. There are also cases (for example high value procurements or difficult environmental and social issues) where RBF is not appropriate and the use of the more a traditional project investment may be mandated by particular IFIs.

15. The challenges of disbursing against results should not be underestimated. Developing an RBF operation requires continuous discussion with Government counterparts on activity-output-outcome results chains, the selection of indicators and the payment structures which determine the flow of funds. It is also important to establish the approach to develop these results and indicators, for instance through government databases or more participatory approaches such as beneficiary surveys. This may be easier for some sectors than for others.[32] For example, in education there is reasonably clear evidence on the "line of sight" from an input (of getting books into the hands of children) to the output (having children use the books) to the outcome (that the children can read). In other sectors, such as agriculture, the pathway to final outcomes is likely to be less certain. Indicators for disbursement also need to be clearly defined, along with the means for independent verification.[33] The use and mix of output and outcome indicators will depend on the ability to influence the results. Consideration also needs to be given to the balance between different types of indicators (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and the speed of disbursements. Financial

[32] The DIE study suggests that "result- based approaches are easiest to implement if there is a good understanding of the results chain and an explicit theory of change for setting appropriate incentives", *Results-based Approaches in Agriculture: What is the Potential? (*2016).

[33] For example in the case of the WBG PforR instrument, the DLI verification protocol needs to include at a minimum: clear definition of the DLI and how it will be measured; objective, detailed definition of what is required to consider the DLI as achieved; indication of whether disbursements associated with the DLI will be scalable; definition of the data sources that will be used to measure the DLI's achievement, including reporting frequency; baseline data and expected timing of DLI achievement clearly established based on comparable data sources; name of the government agency or third-party entity that will be responsible for providing relevant data and for verifying achievement of the DLI; and indication of the independence of the verification agency/party; source: WBG PforR Interim Guidance Note to Staff on DLIs and Disbursement Arrangements, June 2012.

planning can be more challenging because of the inherent uncertainty about the results the implementing organization will be able to deliver and feasible mechanisms for disbursing against results need to be determined, including disbursement scalability (meaning financing proceeds proportional to the progress toward achieving a DLI) as a risk reduction mechanism. Adequate monitoring frameworks need to be put in place and to include collection of baseline data of sufficient quality.

16. RBF requires clear policies and guidance as well as the capacity development of managers and staff in IFIs. This is particularly important in the case of more program focused RBF where the need for new operational policies and procedures has been most clearly established. The two-year review of the World Bank PforR instrument also noted that there was a clear need for more training and knowledge sharing and enhanced understanding of the instrument among managers as well as staff, including more cross-team learning. In this regard, it is critical to develop competencies to undertake assessments of country systems, including assessment of relevant technical systems as well as fiduciary, environmental and social, and broader governance systems. Competencies in the development of results frameworks and broader monitoring and evaluation systems as well as in the design and verification of specific DLIs are also essential. The IED review of the AsDB's RBL instrument also emphasized the importance of additional capacity development efforts and focused on: the determination of the appropriate context for deploying the instrument, program soundness assessment, DLI selection, results frameworks, monitoring and evaluation assessments, independent verification, design and monitoring of PAPs, and program fiduciary assessments.

V. Observations on Agriculture Related RBF

17. RBF has had relatively limited, but growing, application to date in the agriculture sector. A 2017 scan of development programs in the agriculture sector that are utilizing RBF approaches[34] focused in particular on operations financed under the WB PforR program and the multi-donor AgResults program. Four agricultural PfoRs are now under implementation (in Rwanda, Morocco, Vietnam and Punjab) and seven more are in various stages of preparation[35] (see Box 2). The AsDB is now supporting the Government of Indonesia to implement its first RBL operation in the agriculture sector.[36] AgResults has pilot projects in Zambia, Kenya and Nigeria [37] that provide results-based economic incentives to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agricultural technologies. Recently GPOBA approved its first operation in the agriculture sector, for irrigation systems for small scale farmers in Burkina-Faso. The 2017 scan of RBF approaches in agriculture also noted that there is a central to local government grant program in China to support irrigation in Hebei province, as well as a development impact bond (DIB) in Peru focusing on sustainable cocoa and coffee production by indigenous people. In addition, there are examples of RBF components of otherwise more traditional agricultural investment projects, including components that feature performance-based contracts.

18. Several factors specific to the agricultural sector pose challenges for RBF. In particular agricultural outcomes (such as production levels or smallholder

[34] Instiglio, Results-Based Financing in Agriculture and Land Administration, 2017.
[35] Rwanda Transformation of Agriculture Sector Program, Vietnam National Targeted Programs Support, Punjab Agricultural and Rural Transformation, and Morocco Strengthening Agri-Food Value Chains.
[36] Indonesia Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Program is now under implementation.
[37] AgResults is a multi-donor initiative which provides incentives for high impact ag innovations in research and delivery to promote global food security, health nutrition and benefit smallholder farmer. "Launched in 2010 to overcome market failures impeding the establishment of sustainable markets for developmentally beneficial agriculture innovations by offering results-based economic incentives ("pull financing") to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agriculture technologies".

income from agricultural production) are highly variable over time, highly context specific and subject to external factors such as climate variability and changes in world market prices and final outcomes may take many years to achieve. In addition, there are a variety of actors in the agricultural sector—both public, non-profit and private—with a complex web of incentives. Because RBF is predicated on a good understanding of the results chain, developing financial incentives to change the behavior of specific stakeholders can be more challenging in the agricultural sector relative to social sectors (which focus on the provision of a social service to a targeted beneficiary group). This is largely because agriculture is a productive sector (not a public service) and identifying the behavior change needed by private actors to cause specific results, in the broader context of private and market forces, is very context specific. Measurement is also a key challenge. When RBF is financing outcomes, such as changes in productivity, these results will need to be based on longer term trends, and the RBF will need to support a longer-term effort. There is also considerable potential for measurement error in the agricultural sector: among other challenges, rural populations can be hard to measure, land boundaries can be ill-defined, and units of measure are often not standardized. All of these factors make agriculture a challenging sector for RBF and reinforce the importance of considering the full results chain and focusing financial incentives and disbursements as much if not more on some of the output and intermediate outcome indicators, including those that emphasize institutional and system strengthening and reform.

Box 2
Areas of Focus for Agriculture RBF

Program focused RBF highlights institutional change, reform and investment: Agriculture-specific PforRs and other program focused RBF address institutional and system strengthening across a range of agricultural services including research and extension, irrigation development, land management, farmer organizations, marketing, financial services as well as issues of agricultural planning, management, regulation, monitoring and evaluation. PforRs focusing on broader issues of rural development and poverty reduction also include such components in addition to a strong emphasis on infrastructure development and in some cases the provision of other social services.
Project focused RBF by contrast often targets a specific beneficiary group. Examples include:

- *Subsidies paid to particular groups of farmers that successfully implement investments in land management and irrigation*
- *Performance based grants to producer cooperatives and SMEs with business plans for market development that have been approved and obtained financing*
- *Performance based agreements with financial institutions with disbursements linked to jointly identified results with respect to outreach to particular groups of farmers, quality of portfolio etc.*
- *Economic incentives to competing private actors for the development adoption of new agricultural technologies.*

19. There are some areas in the agriculture sector with potential for successful RBF support (see box 2). First, it will likely be easier to design RBF to ensure output results related to the provision of public services to farmers, such as agricultural extension services (focusing on e.g., market information, or business planning assistance) and infrastructure services (such as roads, ports, irrigation, water, energy, market platforms). Second, direct support to farmers tying financing with the expected outcome of increased productivity or income will be more difficult, as there are many factors that can affect these outcomes. Providing incentives for e.g. increased farmer utilization of inputs such as seeds, fertilizer or finance may or may not have the intended effect on increased productivity or incomes, unless there is clear evidence to support this in a given context. There may, however, be potential to provide RBF to farmers if the expected behavioral change is well-understood and clearly tied to the outcome--for instance, incentive programs for farmers to change crop production to less water-intensive crops in drought-prone areas, or incentives for farmers to relocate production areas in flood prone zones. Third, there is significant potential to provide more programmatic RBF support at central, provincial and local

government levels for policy reform and institutional development in a broad swath of areas including property rights, land use planning, irrigation management, agricultural extension and research, disease and pest management, production subsidies etc. This more programmatic support can be coupled with physical investments as part of a broader government expenditure program such as those supported by WB PforRs in agriculture.