ادارة تقييم العمليات التابعة للبنك الدولي

تقرير مراجعة الفعالية الانمائية لعام ١٩٩٨

روبرت بكلي

١٩٩٩
البنك الدولي
واشنطن العاصمة

www.worldbank.org/html/oed/ardefm98.htm

تصـديـر

أثارت الأزمة المالية المستمرة تساؤلات بشأن الأسس التي تستند اليها المساعدات الانمائية ودور المؤسسات المالية الدولية. وبدأ يظهر اطار جديد للمساعدات الفنية، أساسه الشراكة. وهذه هي الخلفية التي يستند اليها تقرير هذا العام من سلسلة التقارير التي تصدرها ادارة تقييم العمليات التابعة للبنك بعنوان «*الاستعراض السنوي للفعالية الانمائية*».

وعلى غرار ما حدث في السنوات الماضية، يتابع «الاستعراض» ويرصد أداء عمليات البنك استنادا الى نتائج عمليات التقييم التي أجريت في الآونة الأخيرة. وتبدو الاتجاهات مشجعة للغاية، ولكن حين تتعثر فجأة البلدان التي ظل أداؤها جيدا طوال هذه السنوات بالطريقة السيئة التي تعثرت بها في العام الماضي، فان معنى الاتجاهات السائدة على مستوى المشروعات يستدعي دراسة متأنية ومتمعنة.

وعليه، فان هذا «الاستعراض» يستفيد من عمل الباحثين الذين جمعهم معهد الدراسات الانمائية في جامعة ساسكس لتقييم مدلولات الأزمة. كما يعتمد على أداة جديدة نسبيا أدخلتها ادارة تقييم العمليات – وهي تقييمات المساعدة القطرية – لوضع الدروس المستفادة من خبرة البنك في المشروعات في اطار أوسع.

ويكمل هذا الاستعراض «*التقرير السنوي عن أداء الحافظة*»، الذي يوثّق النتائج التي تتوصل اليها «مجموعة ضمان الجودة» بشأن العمليات الجارية و«*التقرير السنوي عن تقييم العمليات*»، الذي يعرض تقييم ادارة تقييم العمليات لوضع وآفاق عمليات التقييم الداخلي.

روبرت بتشوتو
المدير العام، ادارة تقييم العمليات

موجـــز تنفيـــذي

يأتي هذا الاستعراض للفعالية الانمائية في وقت تسود فيه أزمة. ففي شرق آسيا، سقط حوالي ٢٠ مليون نسمة مرة أخرى في وهدة الفقر في العام الماضي. وتعاني روسيا من اضطرابات سياسية واقتصادية. وتمر اليابان بمرحلة انكماش اقتصادي له مدلولات عميقة بالنسبة للاقتصاد العالمي. وقد تفاقمت المشاكل الاقتصادية بفعل الكوارث الطبيعية، كالفيضانات في بنغلادش، وفي الصين، وفي أمريكا الوسطى. وقد شحبت آفاق تحقيق أهداف تخفيض أعداد الفقراء التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وهذه الأزمة حافلة بالدروس التي يمكن أن يستفيد منها العاملون في مجال التنمية وخبراء التقييم على حد سواء. فالبلدان النامية تواجه الآن تدهورا شديدا في البيئة المؤاتية، مما يبرز آثار التدفقات غير المنظمة للموارد المالية الخاصة والاعتماد العالمي المتبادل والتأثير المتزايد للعوامل الخارجية في تحديد الآثار الانمائية.

وجود اقتصاد كلي مستقر ليس كافيا

سلامة أوضاع الاقتصاد الكلي ليست كافية لمواصلة النمو المنصف للجميع. فعلى نقيض أزمة الديون في الثمانينات، فان الأزمة المالية الحالية بدأت في بلدان كانت تتمتع بأوضاع مالية قوية نسبيا، وسياسات نقدية سليمة، وأنظمة تجارية منفتحة على الخارج. وحين حلت الأزمة، كانت موازنات معظم البلدان التي تأثرت بها متوازنة أو متجهة نحو تحقيق فائض، وكان معدل التضخم خاضعا للسيطرة، وكانت أسعار الفائدة متجهة نحو الهبوط، وكانت البطالة المسجلة منخفضة.

المؤسسات لها أهميتها

أظهرت الأزمة مدى الخسائر التي يمكن أن تقع نتيجة وجود مواطن ضعف في المؤسسات – لا سيما في القطاعات المالية والاجتماعية. والواقع أنه بات واضحا الآن أن وجود مؤسسات قوية أمر ضروري لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. فالمؤسسات الضعيفة تزيد من تعرض اقتصادات البلدان النامية وتلك السائرة على طريق التحول الى نظام السوق لآثار التغيرات في ثقة المستثمرين من القطاع الخاص. ولذلك فان أهمية تنمية القدرات المؤسسية تتجاوز كثيرا مجرد تجنب الأزمات:

- بالنسبة للمشروعات التي يساندها البنك، يمكن أن تكون لنوعية المؤسسات آثار هامة على الفعالية الانمائية. وتكون هذه الآثار واضحة بشكل خاص في حالة البلدان المنخفضة الدخل.
- حين تكون المؤسسات ضعيفة بصورة منتظمة، فان المشروعات تحقق عوائد أقل وتواجه مخاطر أكبر.
- المؤسسات القوية تعزز قدرة البلد المعني على التكيّف. وبوسعها أن تضاعف وأكثر من احتمال بقاء البلد الذي يجتاز مرحلة التكيف سائرا على الطريق السليم.

ويظهر تحليل لأوضاع ٤١ بلدا منخفض الدخل أن بلدا واحدا منها حصل على تقدير مرض فيما يتعلق بنوعية المؤسسات. وتحدث نسبة ٤٠ في المائة فقط من المشروعات التي يساندها البنك آثارا جوهرية على تنمية القدرات المؤسسية؛ وكانت النتائج متفاوتة بالنسبة لاصلاحات أجهزة الخدمة المدنية التي تمت كعناصر ضمن

قروض التكييف الهيكلي؛ وكان أداء مشروعات اصلاح ادارة القطاع العم أدنى دائما من المعدل العام لمشروعات البنك، على الرغم من أن تحسنا طرأ عليها٠ وأظهر تقييم أجرته ادارة تقييم العمليات أن مشروعات اصلاح القطاع المالي التي يساندها البنك حققت نتائج مرضية ومستمرة في ٥٠ في المائة فقط من البلدان المعنية٠ وجدير بالذكر أن تنمية القدرات المؤسسية أمر بطيء ويصعب تحقيقه في بيئة مؤسسية ضعيفة، ويتطلب تنسيقا قويا للمساعدات وتنمية القدرة على استيعاب المساعدات وتخفيض مخاطر تحميل المؤسسات أكثر مما تطيق٠

تخفيض أعداد الفقراء وشبكات الأمان الاجتماعي

يتمثل أحد الدروس الطبيعية المرتبطة بذلك في أن التنمية الاجتماعية يجب أن تحتل الموقع الرئيسي – في تقييم الفعالية الانمائية وفي تمويل برامج المساعدة القطرية على حد سواء٠

اذ تشير التقديرات الى حدوث انخفاضات خطيرة تتراوح بين ١٠ في المائة و١٥ في المائة في مستوى العمالة في اندونيسيا وتايلند٠ ومع حدوث تخفيضات في قيمة العملات والغاء الدعم المقدم لأسعار السلع، فان العمال العاطلين حديثا سيعانون من انخفاض شديد في دخولهم وارتفاع حاد في الأسعار٠ ويعني التكامل المتزايد في البيئة الاقتصادية العالمية أن تعرض البلدان للصدمات سوف يستمر٠ ولذلك يجب منح قدر من الاهتمام أكبر كثيرا لشبكات الأمان للمساعدة في حماية الفقراء وأشباه الفقراء من تحمل قدر غير متناسب من تكاليف هذه الصدمات٠

وجدير بالذكر أن البلدان التي تعاني من الأزمة ليست البلدان الوحيدة التي تتعرض لتزايد درجة عدم الانصاف (أي عدم عدالة توزيع الدخل) فيها٠ اذ تظهر بيانات عن ٧٤ بلدا حدوث زيادة هائلة في درجة عدم الانصاف داخل البلدان خلال التسعينات — فقد تعرض ٤٩ بلدا لتزايد درجة عدم الانصاف، بينما شهدت عشرة بلدان فقط انخفاضا في درجة عدم الانصاف٠ ويؤكد هذا الحاجة الى التشديد على أهمية الاشراك، والتنمية الاجتماعية، وشبكات الأمان في تصميم وتنفيذ استراتيجيات الاصلاح وبرامج التنمية٠

تركيز قطري مستند الى الشراكة

يجب أن تؤخذ العوامل المالية والمؤسسية والاجتماعية معا في الاعتبار٠ فلكي يؤدي النمو الى تحقيق تنمية قابلة للاستمرار، يجب أن تتوفر استراتيجيات مساعدة قطرية تعطي أهمية كافية للعوامل الهيكلية، وبناء القدرات، والعدالة الاجتماعية، وتحدد الثقوب المحتملة في الزورق، حيث يمكن أن تؤدي العيوب الهيكلية الى ضياع مكاسب التنمية٠

ويبدأ قيام البنك بدور موثوق به بمساندته مشروعات فعالة٠ ويعني هذا عمليات مرتبطة بالبيئة الاجتماعية والمدنية والاقتصادية الأوسع نطاقا٠ ولزيادة امكانات النجاح، يجب أن يعمل البنك في شراكة مع المقترضين، والمانحين، وأصحاب المصلحة الآخرين للتركيز على تعظيم الأثر الانمائي على المستوى القطري٠ ولكي يفعل البنك ذلك، يجب أن يراعي الآثار الجانبية الهامة التي يمكن أن تحدثها الأنشطة المترابطة على السياسات والمؤسسات القطرية٠ كما يتطلب الأمر أن يدرك جميع المشتركين مواطن قوتهم وضعفهم النسبية، جنبا الى جنب مع الاستعداد لتحديد المسؤوليات وتقاسمها٠ ان اتباع استراتيجية مستندة الى الشراكة يمثل سياسة سليمة من منظور انمائي، كما يمثل سياسة مالية مؤسسية سليمة٠

ولا يزال يتعين عمل الكثير لتحسين نوعية استراتيجيات المساعدة القطرية٠ وحيثما أجريت تقييمات للمساعدات القطرية، تقدّر ادارة تقييم العمليات أن استراتيجيات المساعدة كانت مرضية بنسبة ٦٨ في المائة فقط٠ وتؤكد التحليلات أن نتائج المشروعات تعتمد بشدة على الاستراتيجية القطرية٠ فعلى سبيل المثال، لم يظهر التحليل أن أداء المشروعات كان ضعيفا في أي بلد كانت لديه استراتيجية قطرية مرضية٠

أداء المشروعات تحسن بصورة جوهرية

زادت نسبة المشروعات التي يساندها البنك والتي كانت نتائجها مرضية عند انتهاء دفع حصيلة القروض من متوسط تراوح بين ٦٥ في المائة و٧٠ في المائة في فترة السنوات ١٩٩٠–١٩٩٦ الى متوسط متوقع يبلغ ٧٥ في المائة أو أكثر في فترة السنتين ١٩٩٧–١٩٩٨، بما في ذلك نسبة ٧ في المائة منها كانت نتائجها ممتازة٠ وقد أظهر هذا التحسن الملحوظ التزام البنك والمقترضين بتحسين الفعالية الانمائية٠

وقد حدثت تحسنات كبيرة في النوعية في قطاعين من القطاعات التي كان أداؤها أسوأ ما يكون (وهما القطاع المالي وادارة القطاع العام) وفي منطقة أفريقيا، ولا سيما في قطاع الزراعة٠ ويفسر تحسن أداء المقترضين، وازدياد واقعية تصاميم المشروعات، وتحسن ادارة حافظة المشروعات التحسن الذي طرأ على النتائج٠ ولكن القدرة على الاستمرار وأثر المشروعات على تنمية القدرات المؤسسية ظلا أدنى كثيرا من هذه المستويات٠

منظور عالمي وشامل

خلص استعراض العام الماضي الى أن «التحدي يتمثل في ايجاد التوافق السليم بين السياسة القطرية والعوامل والاستراتيجيات المؤسسية لمحاولة تحسين الأوضاع الملائمة لزيادة معدلات النمو

والتنمية». وفي اطار بيئة أكثر تعقيدا ومناوأة، خلص استعراض هذا العام الى استنتاج مماثل. فقد أصبح من الأوضح الآن أن تحقّق تحسينات في أداء المشروعات ليس أمرا كافيا، رغم أهميته.

لقد تعرض تصميم منهاج البنك الجديد ازاء تقديم المساعدات الانمائية للاختبار في غمار الأحداث التي وقعت في العام الماضي. ومن المؤكد أنه يجب اجراء تعديلات وعمليات صقل للاستراتيجية، كما يجب ادراك واستيعاب المخاطر التي تمثلها البيئة الخارجية. غير أنه يبدو أن استراتيجية البنك الجديدة لتعظيم الفعالية الانمائية في بيئة عالمية متقلبة هي استراتيجية جيدة التصميم. وان زيادة التركيز على الشراكة وتخفيض أعداد الفقراء اللذين شدد عليهما الميثاق الاستراتيجي، ودعوة رئيس البنك وولفنسون الى المضي الى «أبعد من المشروعات» في خطابه أمام الاجتماعات السنوية لعام ١٩٩٨، تمثلان مفتاح مواصلة التحسينات في الأداء التي تحققت في العامين الماضيين.

المدلولات

ينطوي التحليل الوارد أعلاه على المدلولات التالية بالنسبة لقياس وتقييم الأداء:

- رصد وتقييم الأداء يحتاجان الى قدر أكبر من الشفافية، بحيث يحتل حسن نظام الادارة والأداء المؤسسي الموقع الرئيسي. ويجب منح مزيد من الاهتمام لرصد المؤشرات الهيكلية والاجتماعية ومؤشرات الفقر.
- التقييم يجب أن ينتقل الى مستوى أعلى، بالتركيز على المستويات القطرية والقطاعية والعالمية.
- أنظمة تقدير درجات التقييم يجب أن تمنح أهمية أكثر صراحة ووضوحا للأثر الاجتماعي للمشروعات والبرامج وللآثار الهامة التي يمكن أن تحدثها الصدمات الخارجية على الفقراء.

وبالنسبة لعمليات البنك، هناك حاجة الى:

- تعزيز امكانات النجاح، بالنظر الى الآثار الجانبية الهامة التي يمكن أن تحدثها الأنشطة المترابطة على السياسات والمؤسسات القطرية.
- تعزيز مساندة تنمية القدرات المؤسسية، لا سيما بالنسبة للمؤسسات المالية وللحماية الاجتماعية.
- الانتقال من التركيز على مشروع الى التركيز القطري الطويل الأجل، في مجال تصميم وتنفيذ استراتيجيات العمليات.