OED

البنك الدولي

إدارة تقييم العمليات في البنك الدولي

الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية ٢٠٠٤

إسهامات البنك الدولي في تخفيض أعداد الفقراء

OED
الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية ٢٠٠٤

موجـــــز إداري

تُعتبر محاربة الفقر التفويض المركزي الممنوح للبنك الدولي، وهي أيضاً رسالته كمؤسسة تنموية. ولهذه الغاية، يقوم البنك الدولي بتقديم التمويل والمعرفة والمشورة للبلدان الأعضاء فيه المُقترضة منه، مع سعيه لملاءمة مزيج هذه الأدوات للتحديات التي تواجه كلاً من هذه البلدان على وجه التحديد. وهو يساعد أيضاً في معالجة قضايا عالمية وإقليمية كالأخطار المحدقة بالبيئة والأمراض المُعدية، ولكن تركيزه الرئيسي يبقى على صعيد البلدان - أي مساعدة الناس على الإفلات من براثن الفقر.

اتّسع نطاق فهم البنك الدولي للفقر بحيث تخطّى في ثمانينيات القرن العشرين التركيز الضيّق على فقر الدخل واتخذ شكل المفهوم الحالي المتعدد الأبعاد، والذي يشمل: التنمية البشرية، والأمن، والصوت المسموع، والمشاركة.

تنظر مطبوعة *الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية (EDRA): مساهمة البنك الدولي في تخفيض أعداد الفقراء* الصادرة هذه السنة في تجربة كل من البلدان المتعاملة معه في مجالين اثنين هما: تحقيق النمو الاقتصادي، وتخفيض أعداد الفقراء. وهي تقيّم مدى إسهام الإجراءات التدخّلية التي مولها البنك الدولي في تحقيق النمو وتخفيض أعداد الفقراء، كما تقيّم مدى فعالية مختلف أنواع تلك الإجراءات التدخّلية. ويستخدم هذا الاستعراض العناصر الأساسية لاستراتيجية البنك الدولي التي اعتمدها في عام ٢٠٠١ بشأن تخفيض أعداد الفقراء، وذلك لاستطلاع مدى استجابة هذه العناصر لاحتياجات الفقراء والتحقّق من تنفيذها فعلاً ومن أنها تُسفر عن الأثر المرجوّ منها. وكتقارير الاستعراض الصادرة في السنوات السابقة، يستفيد هذا الاستعراض الحالي بصورة أساسية من دراسات وتقارير التقييم الحديثة العهد الصادرة عن إدارة تقييم العمليات، وذلك من خلال تجميع وإبراز نتائج تلك الدراسات والتقارير حول محور تركيز مشترك فيما بينها - وهو في هذه الحالة تخفيض أعداد الفقراء.

استراتيجية تخفيض أعداد الفقراء التي اعتمدها البنك الدولي في عام ٢٠٠١ تُبرز على نحو ملائم جوانب النمو والجوانب الاجتماعية لعملية تخفيض أعداد الفقراء.

ارتكزت استراتيجية تخفيض أعداد الفقراء التي اعتمدها البنك الدولي في عام ٢٠٠١ على محاور التركيز الثلاثة ذاتها التي تضمّنها تقرير *عن التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١: شن هجوم على الفقر* - وهي: تشجيع خلق الفرص، وتسهيل تمكين الفقراء من أسباب القوة، وتعزيز الأمن. وتتضمّن هذه الاستراتيجية ركيزتين أساسيتين:

١. بناء المناخ الملائم للاستثمارات وخلق فرص العمل وتحقيق النمو القابل للاستمرار.
٢. تمكين الفقراء من أسباب القوة كي يساهموا في عملية التنمية، فضلاً عن الاستثمار فيهم.

الإطار ١. الرسائل الرئيسية

- **استراتيجية تخفيض أعداد الفقراء التي اعتمدها البنك الدولي في عام ٢٠٠١ تُبرز بصورة ملائمة جانب النمو والجانب الاجتماعي من بين جوانب تخفيض أعداد الفقراء.**
- **يميل النموذج القائم على ركيزتين إلى إغفال التفاعلات بين جانب النمو والجانب الاجتماعي من بين جوانب الفقر.**
- **يواجه البنك الدولي تحديات في ملاءمة استراتيجيته الخاصة بتخفيض أعداد الفقراء ملاءمةً فعالة مع أوضاع كل من البلدان المعنية.**
- **نماذج عمل البنك الدولي على صعيد البلدان وبرامجه العالمية ليسا حتى الآن تامّي التصويب مع تخفيض أعداد الفقراء.**
- **يتطلّب ربط الإجراءات التدخّلية التي يقوم بها البنك على صعيد البلدان مع تخفيض أعداد الفقراء زيادة حدّة التركيز على تحقيق النتائج.**
- **توجد حاجة ماسّة لتقييم أثر عمل البنك الدولي المتعلق بنظام الإدارة العامة.**
- **يمكن للبنك الدولي القيام بالمزيد من زيادة التنسيق والتواؤم بين تنمية القطاع الخاص وإصلاح القطاع العام.**
- **يحتاج البنك الدولي إلى بيان أثر إجراءاته التدخلية على الفقر من حيث تمكين الفقراء من أسباب القوة والتنمية البشرية.**
- **تركيز إطار الرصد والتقييم الحالي في البنك الدولي ليس منصبّاً بدرجة كافية على الفقر.**

فالاستراتيجية الحالية (٢٠٠١)، كالاستراتيجية التي جرى اعتمادها في عام ١٩٩١، تعتبر النمو المُنصف والقابل للاستمرار ضرورياً وحيوياً لخلق كل من فرص العمل والموارد اللازمة للخدمات العامة، كما تعتبر استثمارات القطاع الخاص بمثابة المحرّك الرئيسي الدافع لتحقيق النمو القادر على تخفيض أعداد الفقراء. وتوسّع هذه الاستراتيجية الحالية وجهة النظر بشأن الفقر بما يجعلها غير مقتصرة على فقر الدخل، بل تتخطى ذلك لتتضمّن كلاً من التنمية البشرية والأمن والصوت المسموع والمشاركة. وهي تدعو إلى زيادة التركيز على نظام إدارة القطاع العام وإصلاح المؤسسات بما يساند تحقيق إيجابية مناخ الاستثمار من أجل استثمارات القطاع الخاص، ويمكّن الفقراء من أسباب القوة ومن المشاركة في تسيير المؤسسات العامة وفي تقديم الخدمات العامة.

ومنذ عام ٢٠٠١، قام البنك الدولي بتغيير بعض إجراءات عمله لكي يساعد تنفيذ هذه الاستراتيجية. وقام بوضوح بتصويب جهود مجموعة البنك الدولي مع الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة، وطوّر تقاليد مؤسسية موجّهة لتحقيق النتائج على أرض الواقع، فضلاً عن تشجيع استراتيجيات التنمية القُطرية التي تحظى بالتزام البلدان المنخفضة الدخل المعنية، وذلك من خلال اعتماد نهج يقوم على إعداد تلك البلدان لوثائق استراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء (PRSP) الخاصة بها. كما سعى البنك إلى تحسين مزيج أدواته ووضع مناهج تنمية تتلاءم مع أوضاع كل من البلدان المعنية، وذلك من خلال الاعتماد على المعرفة اللازمة وتقديم خدمات التحليلات.

يميل النموذج القائم على ركيزتين إلى إغفال التفاعلات بين جانب النمو والجانب الاجتماعي من بين جوانب الفقر

الركيزتان اللتان استندت إليهما استراتيجية البنك الدولي التي اعتمدها في عام ٢٠٠١ بشأن تخفيض أعداد الفقراء أتاحتا بصورة عامة إطار عمل ممكن لعملياته، وذلك من أجل تحديد وتصنيف إجراءات البنك التدخّلية الفعلية والممكنة على صعيد البلدان. غير أن نموذج الركيزتين هذا يميل إلى إغفال التفاعلات فيما بين جانب النمو والجانب الاجتماعي من عملية تخفيض أعداد الفقراء، حيث يمكن أن يكون لتلك التفاعلات أثر هام على نواتج عملية تخفيض أعداد الفقراء. إذ يمكن أن تؤدي هذه الاستراتيجية عن غير قصد إلى التقليل من دوْر بعض القطاعات - كالبنية الأساسية، والتنمية في المناطق الريفية والحضرية، والبيئة - وهي قطاعات متقاطعة الأنشطة وتُكمل: نمو الاقتصاد، وتمكين الفقراء من أسباب القوة، وتقديم الخدمات.

يواجه البنك الدولي تحديات في الملاءمة الفعالة لاستراتيجية عام ٢٠٠١ بشأن تخفيض أعداد الفقراء مع أوضاع كل من البلدان

يتعيّن على البنك الدولي تطبيق استراتيجيته استناداً إلى معرفةٍ تفصيلية بكل من البلدان المعنية وتقديرٍ لرغبة ومقدرة كل من تلك البلدان على تنفيذ عمليات وبرامج الإصلاح. ففي البلدان التي لديها إدارة مؤسسية جيدة لاقتصادها الكلّي، يقوم البنك بمساندة إصلاحات نظام الإدارة العامة والمؤسسات بهدف تعزيز مناخ الاستثمار وتحسين تقديم الخدمات. فجهود البنك أكثر نجاحاً في

البلدان التي: تتمتّع باستقرار سياسي، والتزام قوي بالإصلاح، وسلطاتها التنفيذية والتشريعية وأجهزتها الإدارية تعمل لأغراض مشتركة فيما بينها، ولديها القدرات الإدارية اللازمة لتنفيذ عمليات وبرامج الإصلاح. غير أن جهوده أقل نجاحاً حيثما كان البلد المعني يفتقر إلى أحد أو كافة هذه العناصر.

في البلدان التي لا تنعم باستقرار الاقتصاد الكلي ولا تحقّق النمو، ينبغي على البنك مساندة الإصلاحات من أجل تشجيع النمو وأيضاً الإجراءات التدخّلية الأطول أمداً لأغراض التنمية المؤسسية والاجتماعية. ومن الصعب تحقيق التوازن الصحيح بين هذين النوعين من العمل - فذلك يتطلب تقييماً واقعياً للبيئة السياسية وقدرات تنفيذ الإصلاحات. وبوسع البنك استخدام: العمل الاقتصادي والقطاعي، ونقل المعارف (بما في ذلك التعلّم من النظراء)، والمساندة للفاعلين الحكوميين بهدف زيادة الالتزام وبناء القدرات اللازمة. كما ينبغي على البنك ممارسة الحيطة والحصافة في الأوضاع التي تتطلب تحولاً كبيراً بحيث يستدعي الأمر التزام بلدان ـ سجل إنجازاتها ضعيف ـ بأجندة من الإصلاحات.

نماذج عمل البنك الدولي على صعيد البلدان وبرامجه العالمية ليسا حتى الآن تامّي التصويب مع تخفيض أعداد الفقراء

قام البنك الدولي بوضع نماذج عمل لمجموعات مختلفة من البلدان المتعاملة معه بما يجسّد تنوع مستويات تطوّرها. فأحْدثُ نماذج العمل قائمة على الهدف المتمثّل في تخفيض أعداد الفقراء، غير أنها لم تحقق حتى الآن كامل إمكاناتها. فمبادرة استراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء، على سبيل المثال، أكّدت على أهداف متعددة الأبعاد – منها ما هو متعلق بالدخل وما ليس متعلقاً بالدخل – من أجل تخفيض أعداد الفقراء. إلا أن معظم استراتيجيات البلدان التي تم وضعها حتى الآن لا تراعي كامل مجموعة الإجراءات الخاصة بالسياسات واللازمة لتخفيض أعداد الفقراء. كما أن المبادرة المحسّنة لتخفيض ديون البلدان الفقيرة المُثقلة بالديون أضافت تخفيض أعداد الفقراء كواحد من أهداف تخفيف أعباء الديون، غير أن تخفيف أعباء الديون لوحده، وحسبما جرى تنفيذه في السنوات القليلة الأولى من هذه المبادرة، لم يساند نهجاً شاملاً أو قابلاً للاستمرار بشأن تخفيض أعداد الفقراء.

قد يبدو هدف البنك الدولي وهو تخفيض أعداد الفقراء غير متسق مع احتياجات وأولويات بعض البلدان المتعاملة معه. فمعظم البلدان المتوسطة الدخل ـ وعلى الرغم من وجود جيوب فقر وعدد كبير ممن هم *قريبون من كونهم فقراء* ـ لديها أهداف للتنمية لا تتمحور حول تخفيض أعداد الفقراء. وعلى البنك الدولي زيادة إيضاح رسالته المتمثّلة في: تخفيض أعداد الفقراء وتحقيق التقدّم في الوفاء بالأهداف الإنمائية للألفية الجديدة بطرق تتلاءم مع هذه الرّؤى. كما توجد نواحٍ من عدم الاتساق في نهج البنك الدولي تجاه البلدان الخارجة من صراعات. فبعض البلدان المتعاملة مع البنك الأقلّ فقراً وخارجة من صراعات تلقّت مخصصات بنسبة الفرد من المؤسسة الدولية للتنمية في حدود تسعة أمثال المبالغ التي تلقتها أشد البلدان المتعاملة مع البنك فقراً والخارجة من صراعات. ولكي يتم فهم هذه المخصصات، من الضروري زيادة شفافية ووضوح المسوِّغات التي يعتمد عليها البنك في اتخاذ قرارات الإقراض في أوضاع تكون فيها البلدان المعنية خارجة من صراعات.

لم يكن تخفيض أعداد الفقراء معياراً صريحاً من بين معايير اختيار البنك الدولي لبرامج عالمية والإشراف على انخراطه فيها. وعلى الرغم من أن بعض البرامج العالمية - ولاسيما المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية والبرنامج الخاص للبحوث والتدريب في الأمراض المدارية - أدت إلى ابتكارات تساعد الفقراء، فإن معايير البنك بشأن اختيار والإشراف على برامج عالمية لم تتّخذ تخفيض أعداد الفقراء من بين المعايير الصريحة. ففي المشاركة في البرامج العالمية، ينبغي على البنك الدولي التركيز على قضايا السياسات العالمية التي تُعيق النمو المؤدّي إلى تخفيض أعداد الفقراء في البلدان المتعاملة معه. كما ينبغي عليه تدعيم الصلات بين العمليات القُطرية والبرامج العالمية، وذلك بهدف التأكّد من أن البرامج العالمية تُضيف القيمة إلى تخفيض أعداد الفقراء على صعيد البلدان. كما ينبغي أن تُحدد استراتيجيات المساعدة القُطرية كيف يمكن للبنك الدولي مساندة عملية التنمية على صعيد البلدان.

يتطلّب ربط الإجراءات التدخّلية التي يقوم بها البنك على صعيد البلدان مع تخفيض أعداد الفقراء زيادة حدّة التركيز على تحقيق النتائج

حتى الآن، لم يقم البنك الدولي بتحديد سلسلة نتائج عمليات تربط فعلاً بين إجراءاته التدخلية على صعيد البلدان والنتائج المتعلقة بتخفيض الفقر، ولم يتم حتى الآن التأكّد من أن المساعدات التي يقوم بتقديمها مستندة إلى نتائج يمكن قياسها في تخفيض أعداد الفقراء. فعدم اكتمال بيان كيف يمكن للمساعدات على صعيد البلدان أن تساعد البلدان المعنية في الوفاء بأهداف محددة بشأن تخفيض أعداد الفقراء يؤدي إلى إعاقة أثر مساعدات البنك المعنية بمكافحة الفقر.

تـوجـد ثـغـرات فـي فـهـم الـبـنك الـدولـي لأثـر الـبـرامـج والسياسات في الفقر. فتقييمات أوضاع الفقر تُشكّل عمل البنك التحليلي الرئيسي فيما يتعلق بالفقر، وهي مفيدة في الـتـوصّـل إلـى صُـوَرٍ أوضـاع الفـقـر فـي الـعـديـد مـن الـبـلـدان. ولكنها تميل إلى التركيز الضيّق على القطاعات الاجتماعية، مع إغفال قطاعات الإنتاج وقضايا نظام الإدارة العامة، كما أنها نادراً ما تربط التحليلات بالاستنتاجات فيما يتعلق بالسياسات البديلة والمُقترحات بشأنها. ومن الضروري أن يولي عمل البنك التحليلي المزيد من الاهتمام للتفاعل فيما بـيـن جـانـب الـنـمـو والـجـانـب الاجـتـمـاعـي مـن بـيـن جـوانـب تخفيض أعداد الفقراء.

توجد حاجة ماسّة لتقييم أثر عمل البنك الدولي المتعلق بنظام الإدارة العامة

اتّضح من بحوث ودراسات حالات مشتركة بين البلدان على السواء أن الفروق في نوعية المؤسسات الاقتصادية - التي تُفهم بصفة عامة باعتبارها «قواعد اللعبة» - هي أهم مصدر من مصادر النمو القابل للاستمرار. ففي غضون سنوات قليلة فقط، قام البنك بتطوير وحشد مجموعة متنوعة من الأدوات - على صعيد المشروعات والبلدان والعالم - تؤدي إلى تسليط الضوء على نوعية مؤسسات القطاعات العامة. ولا توجد شواهد تُذكر حتى الآن على تحسّن نظام الإدارة العامة أو انخفاض الفساد. ومن الضروري بالنسبة للبنك الدولي تحديد ما يأمل في تحقيقه من مختـلـف إجراءاته التدخلية في مجالات نظام الإدارة العامة، ورصد وقياس إنجازاتها، وتقييم فعاليتها النسبية في تشجيع النمو وتخفيض أعداد الفقراء.

يمكن للبنك الدولي القيام بالمزيد من زيادة التنسيق والتواؤم بين تنمية القطاع الخاص وإصلاح القطاع العام

تتطلب بيئة الأعمال السليمة الملائمة لاستثمارات القطاع الخاص وجود قطاع عام فعال وخاضع للمساءلة، وذلك من أجل حماية حقوق الملكية والتأكّد من إنصاف واتساق المعاملة بموجب القوانين. وقد أدركت استراتيجية عام ٢٠٠١ طبيعة التداخل بين تنمية القطاع الخاص وإصلاح القطاع العام، وذلك بوضعهما في ركيزة واحدة. وتستدعي أنـواع الإصـلاحـات هـذه إجـراء تـغـيـيـرات فـي الـصـلاحـيـات والنفوذ ضمن البلد المعني، ولذلك تتطلّب من البنك فهم اعتبارات الاقتصاد السياسي المحلي للبلد المعني وإجراء تقييمات واقعية لمدى التزام ذلك البلد وملكيته للإصلاحات. فـتـرتـيـبـات الـبـنـك المؤسسية - الـتـي لا تـضـع هـذه الـقـضـايـا المتصلة ببعضها تحت قيادة مكتب واحد من مكاتب نواب الرئيس - لا تؤدي إلى تشجيع تجميع الجهود والمعارف عن الإصلاح. ولذلك، يمكن لجمع أو الربط بين معرفة البنك بقضايا القطاعين العام والخاص تحسين فهمه لما من المُرجّح أن يكون فعالاً.

يحتاج البنك الدولي إلى بيان أثر إجراءاته التدخلية عـلـى الـفـقـر من حيث تمكين الفقراء من أسباب القوة والتنمية البشرية

قام البنك بتنفيذ عزمه على تشجيع التمكين من أسباب القوة من خلال أنشطة التنمية الاجتماعية، ولكن لم يتضح حـتـى الآن الأثـر الـمـقـصـود والأثـر الـفـعـلـي لـهـذا الـنـوع مـن الإجراءات التدخلية. ويتم عادة تنفيذ المشروعات في إطار علاقات اجتماعية ومؤسسية عميقة الجذور تؤثر في الفقر. ولا يمكن توقّع أن تؤثر معظم الإجراءات التدخلية التي يمولها البنك - وهي لا تؤثر - بتلك العلاقات ما لم يجرِ خلق هـيـاكـل اجـتـمـاعـيـة قـابـلـة لـلاسـتـمـرار. وحـتـى فـي الـبـرامـج الـمـوجّـهـة إلـى أشدّ الأسر فقراً، من الصعب تحقيق توزّع تصاعدي للمنافع. ويتطلب تقييم ما إذا كان المنتفعون من المشروعات سيتمكّنون من تحقيق استمرارية منافعها أدوات أفضل مما لدى البنك الدولي حالياً. فأهداف المشروعات ينبغي أن تكون واقعية بشأن إمكانية التأثير في العلاقات الاجتماعية التي يرتكز إليها الفقر على صعيد المجتمعات المحلية. وفي الأنشطة التشاركية، حقّق البنك الدولي أكبر نجاح له حين ساندت تلك الأنشطة مبادرات قائمة شرعت بها المجتمعات المحلية بنفسها.

في القطاعات الاجتماعية، قام البنك بالدمج بين الإنفاق المتزايد في قطاعي التعليم والصحة وتخفيض أعداد الفقراء، وغالباً ما كان ذلك دون الاعتبار الكافي للأثر الفعلي لذلك الإنفاق. وركّزت الإجراءات التدخلية التي ساندها البنك الدولي على المُدخلات والمُخرجات. ومع أن هذه كثيراً ما استوفت أو فاقت الأهداف المادية والكمية الموضوعة لها، إلا أنها غالباً ما قصّرت عن إحداث تحسّن نوعي وقابل للاستمرار في نواتج التنمية البشرية كتحسّن التحصيل العلمي وتحسّن الوضع الصحي. فزيادة الإنفاق لم تضمن لوحدها الوصول إلى الفقراء. ومازال يوجد مجال واسع لتحسين البنك إجراءاته التدخلية من أجل تحسين نواتج عملية التنمية البشرية من خلال عمل تحليلي ملائم وجيّد النوعية في قطاعات محددة والتشخيص الدقيق لعملية تقديم الخدمات وإصلاح المؤسسات.

تركيز إطار الرصد والتقييم الحالي في البنك الدولي ليس منصبّاً بدرجة كافية على الفقر

ضعف قدرات البلدان على رصد نتائج جهود تخفيض أعداد الفقراء يضيف إلى التحديات التي يواجهها البنك الدولي في

اختيار أنشطة لها أكبر الأثر على الفقر. ومازال رصد نتائج أنشطة تخفيض أعداد الفقراء من بين النقاط الضعيفة في وثائق استراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء، فليس عند سوى عدد ضئيل من البلدان – ممّن لديها وثائق استراتيجيات لتخفيض أعداد الفقراء تعتبر تامة – بيانات تكفي لتقييم ما إذا حدث تحسّن واسع الانتشار. ولكي يتم الحفاظ على زخم استراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء ومساندة مختلف أصحاب المصلحة الحقيقية لها، يجب على جناح السرعة تحسين قدرتها على بيان نتائج على أرض الواقع في تخفيض أعداد الفقراء.

على الصعيد القُطري، تحسّن تركيز عمليات الرصد والتقييم على الفقر مع إدخال استراتيجيات المساعدة القُطرية المستندة إلى تحقيق النتائج والتقييم الذاتي، على أساس تجريبي. وعلى صعيد المشروعات، فإن الإرشادات الخاصة بسياسات التنمية تُلزم موظفي البنك بتحليل الفقر والعواقب الاجتماعية للسياسات التي تساندها العملية المعنية بالنسبة للفقراء والضعفاء. إلا أن الإرشادات بشأن الرصد والتقييم مازالت غير مكتملة، كما أن درجة تركيز أنشطة الرصد والتقييم على الفقر تتوقف على الأهداف الموضوعة للمشروع المعني.