



الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية ٢٠٠٦ تحقيق النتائج





المحتويات

٥ تصدير

٧ ملخص عام



تصدىء

تهدف

أجندة النتائج التي اعتمدها البنك الدولي إلى تصميم برامج مساعدة قطرية ومشروعات إنمائية يتجاوز دورها مجرد تقديم المساعدة ليشمل ضمان تخفيض أعداد الفقراء باستخدام أساليب مستدامة اجتماعياً وبيئياً. وينشأ تخفيض أعداد الفقراء بصورة فعالة ومستدامة نتيجة لمزيج من العوامل المتعلقة بالنمو الاقتصادي والسياسات والاستثمارات المستدامة التي من شأنها تحسين توزيع الدخل وتقديم الخدمات إلى الفقراء. ويقتضي تحقيق ذلك المزيج من النواتج - بدوره - وجود مؤسسات عامة قادرة تخضع لمساءلة أصحاب المصلحة الحقيقية بشأن النتائج التي تحققها.

يجمع تقرير الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية (ARDE) شواهد وأدلة من العمل الذي أجرته في الآونة الأخيرة مجموعة التقييم المستقلة (IEG) بالبنك الدولي بغرض استجلاء سجل كل من البلدان والبنك في المساعدة على تحقيق النتائج على امتداد سلسلة نتائج تخفيض أعداد الفقراء. وهو يبحث في ثلاثة أسئلة أساسية. أولاً، ما مدى كفاءة ترجمة النمو المتحقق إلى تخفيض في أعداد الفقراء في البلدان التي يساعدها البنك الدولي، وما هي العوامل التي أسهمت في فعالية المساعدات التي أتاحتها البنك نحو تحقيق تلك النتيجة؟ ثانياً، ما هي العوامل التي تساعد الإجراءات التدخلية في تحقيق نتائج إنمائية عالية النوعية في القطاعات التي تقدم الخدمات إلى الفقراء؟ ثالثاً، ما هي أنواع المساعدات التي يتيحها البنك والتي تساعد على زيادة درجة مساءلة المؤسسات العامة المسؤولة عن تحقيق النتائج واستمرارها؟

يحدد هذا الاستعراض ثلاثة محدّدات مهمّة لفعالية البنك في مساعدة البلدان على تخفيض أعداد الفقراء. أولاً، من المهم فهم طبيعة النمو، وتحديد القيود المعوقة لتحقيق النمو الذي يخلق فرص العمل ويصل إلى جميع المناطق التي يتركز فيها الكثير من الفقراء. ومن المهم كذلك تحديد العوامل التي تعوق الحراك الوظيفي للفقراء فيما بين القطاعات. ثانياً، تُعتبر سلسلة النتائج أداة قيمة - وإن كانت غير مُستغلة استغلالاً كافياً - بحيث يمكنها المساعدة في ضمان تميز الأهداف بالواقعية، وضمان الأخذ بالاعتبار القيود البالغة الأهمية المشتركة بين القطاعات التي تتعوق تحقيق تلك الأهداف. وأخيراً، فإن الواقعية في تقييم الاقتصاد السياسي للإصلاحات المتعلقة بنظام الإدارة العامة من شأنها أن تؤدي إلى زيادة فعالية الإجراءات التدخلية التي تستهدف تدعيم مساءلة مؤسسات القطاع العام.

Vinod Thomas

فينود توماس

المدير العام لشؤون التقييم



ملخص عام

يقوم أسلوب التنمية المستند إلى النتائج بتتبع المساهمات في التقدم المُحرز في مجال تخفيض أعداد الفقراء، متجاوزاً نطاق الأسئلة المتعلقة بتقديم المساعدة الإنمائية إلى ما هو أبعد من ذلك. وتبيّن الشواهد أن تخفيض أعداد الفقراء بصورة فعالة ومستدامة ينشأ نتيجة لمزيج من العوامل المتعلقة بالنمو الاقتصادي والسياسات والاستثمارات المستدامة التي تؤثر على توزيع الدخل وتقديم الخدمات إلى الفقراء. ويقتضي تحقيق ذلك المزيج من النواتج وجود مؤسسات عامة قادرة تخضع لمساءلة أصحاب المصلحة الحقيقية بشأن النتائج التي تحققها.

- ويجمع تقرير الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية شواهد وأدلة تقييمية من العمل الذي أجرته في الآونة الأخيرة مجموعة التقييم المستقلة بالبنك الدولي بغرض تناول ثلاثة أسئلة تحيط بسلسلة النتائج هذه في البلدان المعنية، مع إيلاء تركيز خاص على دور البنك في هذه السلسلة، وهي:
- ما مدى فعالية ترجمة النمو الاقتصادي المتحقق إلى خفض في أعداد الفقراء في البلدان التي يساعدها البنك الدولي، وما هي العوامل المؤثرة على تلك النتائج؟
- ما هي العوامل التي أدت إلى تحقيق نتائج إنمائية عالية النوعية في المجالات التي تقدم الخدمات إلى الفقراء؟
- ما هي التدابير التي تساعد على زيادة درجة مساءلة المؤسسات العامة المسؤولة عن تحقيق النتائج واستمرارها؟

بعض أنماط النمو تؤدي إلى تخفيض أعداد الفقراء بصورة أكثر فعالية من غيرها

أدى النمو الاقتصادي على مدار العقد الماضي إلى إحداث تخفيض كبير في أعداد الفقراء في الكثير من بلدان منطقتي شرق وجنوب آسيا، وفي السنوات الأخيرة في بلدان منطقة أوروبا الشرقية وآسيا

كما يحدد هذا التقرير السمات التي تتصف بها التجارب القطرية وبرامج المساعدة التي حققت النتائج:

التي لم يسفر النمو الذي تحقق فيها عن تخفيض في أعداد الفقراء، لوحظ تركُّز النمو في القطاعات الفرعية التي تتسم بانخفاض كثافة استخدام الأيدي العاملة، والتي لا يعمل فيها إلا عدد قليل من الفقراء. وقد أسهمت المساعدة التي أتاحتها البنك الدولي في تلك البلدان - في أحوال كثيرة - بفعالية في وضع هذه البلدان ثانية على مسار النمو عن طريق تحسين إدارة الاقتصاد، ولكنها كانت أقل نجاحاً في تحقيق معدلات نمو تؤدي إلى خلق فرص عمل. ففي مدغشقر، على سبيل المثال، شملت استراتيجية المساعدة التي اعتمدها البنك الدولي وضع القطاع العام المثقل بالأعباء على أرضية أكثر صلابة، ووضع شروط مسبقة لتنمية القطاع الخاص. إذ جرى التركيز على قطاعات ذات إمكانات نمو عالية من شأنها السماح بتحقيق مكاسب سريعة نسبياً، إلا أن تأثيرها على الفقراء كان محدوداً. وفي جورجيا، كان قطاع نقل النفط هو المحرك الرئيسي لتحقيق النمو، ولكنه لم يكن له تأثير يُذكر على خلق فرص عمل. وساندت المساعدة التي أتاحتها مجموعة البنك على استئناف تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي، والمساهمة في نمو قطاع نقل النفط، ولكنها كانت أقل نجاحاً في المساعدة على تذليل العقبات التي تعترض سبيل تحقيق معدلات نمو أوسع نطاقاً.

ووجد البنك الدولي صعوبة بالغة في مساعدة البلدان على صياغة وتنفيذ استراتيجيات يمكنها أن تؤدي بفعالية إلى خفض أعداد الفقراء في المناطق الريفية. حيث انتهت ٥٠ في المائة من دراسات استراتيجيات المساعدة القطرية التي أنجزتها مجموعة التقييم المستقلة على مدى السنوات المالية الأربع الماضية إلى أن المساعدة التي يقدمها البنك في المناطق الريفية لم تؤد إلى تحقيق نتائج مُرضية، أو أن خفض أعداد الفقراء في المناطق الريفية يتطلب قدراً أكبر من الاهتمام.

ولساندة استراتيجيات النمو التي تتم ترجمتها بصورة أكثر انتظاماً إلى خفض في أعداد الفقراء، سيتعين على البنك الدولي وشركائه العمل على زيادة تدعيم فهمهما للأسباب التي تمنع الفقراء من المشاركة في النمو في كل بلد على حدة، والأسباب التي تمنع امتداد النمو ليشمل المناطق والقطاعات التي يتركز فيها الفقراء، وكيفية تعزيز الروابط الحضرية - الريفية والحراك الوظيفي فيما بين مختلف القطاعات.

تحقيق النتائج يقتضي وضع أهداف واقعية

تتسم المساعدة التي يتيحها البنك بالفعالية عندما تنظر بواقعية إلى القدرات السياسية والمؤسسية للبلدان المقترضة منه، وعندما

الوسطى ذات الاقتصادات التي تسير على طريق التحول إلى نظام السوق. وجاءت أوجه التقدم المدهش الذي تحقق في أكبر بلدين في العالم اكتظاظاً بالسكان - وهما الصين والهند - في طليعة الجهود التي شهدتها العالم في مجال تخفيض أعداد الفقراء. وبالرغم من هذا التقدم، فإن تخفيض أعداد الفقراء مازال يشكل أحد التحديات الهائلة أمام الكثير من البلدان المقترضة من البنك.

وقد تعزز أداء البلدان المقترضة من البنك من حيث معدلات النمو على مدى السنوات الخمس الماضية، إلا أن تحقيق معدل نمو مستدام في مستويات الدخل اللازمة لإحداث تقليص في مستويات الفقر مازال يشكل تحدياً أمام الكثيرين. فبلدان اثنتان فقط من بين كل خمسة بلدان واصلاً تسجيل معدلات نمو مطردة في مستوى دخل الفرد خلال السنوات الخمس بين عامي ٢٠٠٠ - ٢٠٠٥، كما أن هناك بلداً واحداً فقط من بين كل خمسة بلدان حافظ على تحقيق ذلك المعدل على مدى السنوات العشر بين عامي ١٩٩٥ - ٢٠٠٥.

وقد أظهرت البلدان التي حققت معدلات نمو قوية تمتعها بسياسات ومؤسسات أفضل حالاً من البلدان التي حققت معدلات نمو بطيئة. كما أن لدى البلدان - التي حققت معدلات نمو أكثر قوة - سجلاً أفضل من حيث سياسات الاقتصاد وإدارته فيما يتعلق بالشمول الاجتماعي مقارنة بالبلدان التي حققت معدلات نمو متوسطة أو بطيئة. ويشير ذلك إلى إمكانية تحقيق معدلات نمو مرتفعة جنباً إلى جنب مع اعتماد سياسات من أجل الشمول الاجتماعي.

وأدى التفاوت الكبير - والمتراجع أحياناً - في مستويات الدخل، إلى تثبيط أثر النمو المؤدي إلى تخفيض أعداد الفقراء في عدد من البلدان. وكان ذلك الأثر ظاهراً بصورة خاصة حيث كان النمو متركزاً في قطاعات لم يكن لها أثر يُذكر على خلق فرص العمل، وحيث عانى الفقراء نقصاً في المهارات الأساسية أو الحراك الوظيفي للاستفادة من الفرص التي أتاحتها النمو. ومعلوم أن النمو يؤدي إلى خفض أعداد الفقراء بصورة أكثر فعالية عندما يحدث في القطاعات والمناطق التي يعيش ويعمل فيها معظم الفقراء، وعندما يؤدي بقوة إلى خلق فرص عمل.

الاستراتيجيات التي تستهدف تعزيز معدلات النمو الكلية فقط قد لا تستغل الفرص المتاحة لتخفيض أعداد الفقراء بصورة أكثر فعالية. ففي البلدان التي استعرضتها مجموعة التقييم المستقلة

من العمليات المنجزة أهدافها المعلنة. وبالرغم من ذلك، فإن تقييمات المساعدة القطرية تبين أن النواتج المرصية للمشروعات وحدها لا تضمن وجود أثر قطاعي على مستوى البلد المعني. فسلامة اختيار الإجراءات التدخلية ومراحل تطبيقها، والمشاركة طويلة الأجل، وأوجه التكامل الخاصة بالقروض والعمل التحليلي، والحوار بشأن السياسات كلها عوامل تؤدي إلى التأثير على هذا القطاع بأسره. وقد حققت العمليات التي مولها البنك نتائج طيبة عند مساندتها لاستراتيجية قطاعية أعدها واعتمدها البلد المعني على نطاق واسع ولها أهداف واضحة، وعندما اعتمدت مساراً متميزاً يستهدف بلوغ المعالم التي أسهمت في تحقيق أهداف هذا البلد بالنسبة لذلك القطاع.

الموازنة بين الأهداف طويلة الأمد والأهداف قصيرة الأمد تؤدي إلى تحسين النتائج

يستغرق تحقيق نتائج إنمائية عالية النوعية وقتاً طويلاً، ولكن يمكن للضغوط الرامية إلى تحقيق نتائج سريعة أن تصرف الانتباه عن نوعية تلك النتائج. فقد أدى الهدف الإنمائي للألفية الجديدة المتعلق بضمان تحقيق شمولية التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥، على سبيل المثال، إلى حفز جهود ضخمة لزيادة معدلات الالتحاق بالمدارس. ولاقت تلك الزيادات السريعة ترحيباً واستحساناً، إلا أن تحقيق ذلك في بلدان عديدة تم على حساب الاهتمام بنواتج عملية التعليم. ففي أوغندا، على سبيل المثال، تحسنت فرص الحصول على التعليم تحسناً كبيراً، إلا أن عدد التلاميذ في الفصل الدراسي الواحد قد ارتفع ليصل إلى ٩٤ طفلاً في الوقت الحالي، كما يشترك كل ثلاثة تلاميذ في كتاب مدرسي واحد. بيد أن تجارب كل من غانا والهند وأوروغواي قد أظهرت أنه من الممكن دمج الفرص المتزايدة للحصول على التعليم مع المكاسب التدريجية لنواتج عملية التعليم. ويقتضي ذلك تخطيطاً استراتيجياً دقيقاً والتزاماً قوياً للتركيز على نواتج عملية التعليم من البداية. إلا أن حوالي ثلث العمليات في قطاع التعليم الابتدائي فقط - التي قامت مجموعة التقييم المستقلة بتقييمها - استهدفت صراحة تحسين نواتج عملية التعليم.

وفي البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الصراعات، هناك ضغوط شديدة للغاية لتحقيق نتائج سريعة، إلا أن الاستعجال قد يؤدي إلى إهمال بناء المؤسسات التي تلعب دوراً حيوياً في تحقيق الانتعاش. ففي تيمور الشرقية، على سبيل المثال، قامت ثلاثة من مشروعات تمكين المجتمعات المحلية التي ساندتها ومولها البنك الدولي بتمويل أعداد كبيرة من مرافق البنية الأساسية المحلية،

تركز على أهداف محددة بعناية. من جهة أخرى، وُجد أن ٥٠ في المائة من جميع استراتيجيات المساعدة القطرية للبنك التي استعرضتها مجموعة التقييم المستقلة في السنوات المالية الأربع الماضية تتصف بقدر مفرط من الطموح، وذلك بطريقتين مختلفتين: إما أنها كانت تفتقر إلى الانتقائية أو أنها قامت على توقعات غير واقعية من أجل برنامج إصلاح لا يلائم القدرات المؤسسية والوضع السياسي للبلد المعني.

وقد أدت الاستراتيجيات المفتقرة إلى الانتقائية إلى تشتيت موارد برامج البنك أكثر مما ينبغي بين العديد من القطاعات، مما أدى بدوره إلى تقليل أثر العمليات المنفردة. في حين أدت الاستراتيجيات التي تستند إلى توقعات غير واقعية للإصلاح إلى مُضي البنك قدماً في تقديم القروض لأغراض السياسات حتى عندما كانت الأوضاع القطرية غير مستعدة بشكل تام للإصلاحات المستهدفة. وتوحي تقييمات المساعدة القطرية إلى أن ثمة عدداً من العوامل يمكنها المساعدة - بصورة مسبقة - في تحديد ما إذا كانت استراتيجية المساعدة تتسم بالواقعية أم لا، بما في ذلك سجل البلد المعني بخصوص تنفيذ الإصلاحات وكذلك تحقيق برنامج المساعدة الذي اعتمده البنك، والتحليلات الحصيفة للاقتصاد السياسي وقدرات التنفيذ في هذا البلد، بالإضافة إلى التحديد الواضح للمخاطر القطرية.

علاوة على ذلك، يمكن ملاحظة وجود أهداف غير واقعية في عمليات إفراض منفردة. فعلى سبيل المثال، الكثير من القروض المقدمة إلى القطاعات المالية في البلدان التي تمر بأزمات كان لها أهداف طموحة على نحو غير ملائم، مدفوعة بمبالغة في تقدير مدى التزام الحكومة بالإصلاح والحاجة إلى تبرير القروض الكبيرة.. وعلى النقيض من ذلك، يمكن للأهداف الواقعية والمحددة بإحكام أن تحقق نتائج عندما يركز عليها أصحاب المصلحة الحقيقيين. فمساندة البنك الدولي لقطاع الرعاية الصحية في بوليفيا، على سبيل المثال، ركزت لعقد من السنين على خدمات الرعاية الصحية المقدمة للرضع والأمهات، وساهمت في تحقيق تحسينات واضحة في نواتج الرعاية الصحية للأمهات والأطفال الفقراء.

تحقيق تأثير على المستوى القطاعي يقتضي أكثر من مجرد تحقيق نواتج مرصية للمشروعات

شهد أداء حافظة عمليات البنك على مدى السنوات المالية الخمس الماضية تحسناً مطرداً، حيث حقق أكثر من ٧٥ في المائة

كما ينبغي كذلك إعطاء قدر أكبر من الاهتمام لأثر الإصلاحات على مختلف فئات الدخل، نظراً لعدم اتسام جميع السياسات المحبذة للنمو بالحياد من حيث التوزيع. ففي مجال إصلاح التجارة، على سبيل المثال، لم يرق البنك في أحوال كثيرة بإجراء تحليل كافٍ لإثراء مشورته حول السياسات والقروض التي يقدمها بمعلومات عن أثر الإصلاحات على إيجاد فرص عمل وتقليص أوضاع الفقر. كما أن إجراء تقييم كامل للأثر التوزيعي للإصلاحات المقترحة في أي بلد يتطلب في الغالب تحليلاً يمتد إلى أبعد من هذا القطاع الذي يجري فيه تنفيذ الإصلاحات.

وبالرغم من أن تحقيق هدف بعينه في أحد القطاعات قد يتطلب نهجاً متعدد القطاعات، فإن العمليات التي تشمل قطاعات متعددة كبيرة لا تمثل دائماً وسيلة فعالة لتحقيق النتائج. ويميل الأثر القطاعي للعمليات المتعددة القطاعات إلى كونه أضعف مقارنة بأثر العمليات المتعلقة بقطاعات محددة، ويرجع ذلك في جانب منه - إلى أن العمليات المتعددة القطاعات تمكن الفرق القطاعية بالبنك من المشاركة بصورة أقل كثافة مع الهيئات التنفيذية في البلد المعني. ففي القطاع المالي، على سبيل المثال، حققت القروض التي تشرف عليها إدارات القطاع المالي بالبنك نتائج أفضل بكثير مقارنة بالنواتج التي حققتها مكونات القطاع المالي للقروض المتعددة القطاعات.

ويمكن لمزيج من القروض التي تمنح لأغراض السياسات (والتي تكون في الغالب متعددة القطاعات) والعمليات الخاصة بقطاعات محددة أن يحقق نتائج طيبة. ففي أرمينيا وغانا، على سبيل المثال، استخدم البنك بفعالية الإقراض لأغراض سياسات التنمية لمساندة الإصلاحات في قطاع التعليم، في حين ساعدت مشروعات الاستثمار الموازية في بناء الأنظمة والقدرات لتنفيذ تلك الإصلاحات.

النوعية المتصورة لنظام الإدارة العامة لم تستجب بعد لإصلاحات القطاع العام الواسعة النطاق

يتطلب تحقيق النتائج والحفاظ عليها توفير مؤسسات قطاع عام خاضعة لمساءلة أصحاب المصلحة الحقيقية. وبناءً على ذلك، فإن إستراتيجيات المساعدة القطرية التي يعتمدها البنك تؤكد بقوة على أهمية تدعيم الأداء والمساءلة في القطاع العام. وقد جاءت المساندة التي أتاحتها البنك، في معظم جوانبها، على شكل برامج إصلاح في مجالي الإدارة العامة والإدارة المالية العامة.

ولكن لم يتم إيلاء إلا قدر ضئيل من الاهتمام لتنمية مؤسسات محلية دائمة ومستقرة.^١

وقد ثبتت فعالية اعتماد مزيج يتسم بالحكمة من الأهداف طويلة الأمد والإجراءات التدخلية التي تحقق نتائج سريعة وملموسة. فالمساعدة التي يقدمها البنك إلى قطاع التعليم في غانا، على سبيل المثال، مزجت بين مساندة إصلاحات السياسات العامة وبين التمويل المُقدم إلى المنشآت والتجهيزات المدرسية ومواد التدريس على مدى ١٥ عاماً. وقد ساعد تواصل هذا النهج على تحقيق مجموعة متدفقة من التحسينات المادية التي ساعدت على كسب المساندة للإصلاحات الضرورية لتوسيع نطاق فرص الحصول على التعليم، في الوقت الذي أدت فيه بصورة تدريجية إلى تحسين نواتج عملية التعليم.

ويؤكد طول المدة الزمنية اللازمة لتحقيق الكثير من النتائج المُبتغاة أهمية مواصلة مشاركة الجهات المانحة، وتحديد ما يمكن تحقيقه لعملية الواحدة. ويؤدي تحوُّل تركيز المساعدة التي يتيحها البنك إلى المخاطرة بتخفيض فاعليتها.

تحقيق نتائج قوية يتطلب اهتماماً لتفعيل التعاون فيما بين القطاعات

غالباً ما يتطلب تحقيق النتائج في أي قطاع ضرورة تحديد القيود الموجودة في القطاعات الأخرى، وتذليلها أيضاً. ففي بنغلاديش، على سبيل المثال، أسهمت المساندة التي أتاحتها البنك الدولي للتعليم الثانوي للإنانث وتزويد المناطق الريفية بالكهرباء، جنباً إلى جنب مع الإجراءات التدخلية في قطاع الرعاية الصحية، إسهاماً كبيراً في تخفيض معدلات وفيات الأطفال.

وينبغي على كل من البلدان والبنك الدولي العمل معاً على زيادة الاهتمام بمثل تلك الآثار التكميلية. ففي أحوال كثيرة، تضاعف تأثير الاستثمارات في مجال البنية الأساسية التي تمويلها مشروعات تنمية المجتمعات المحلية، على سبيل المثال، من جراء قلة الاهتمام الذي يتم إيلاؤه إلى مدخلات، مثل المعلمين والأطباء والأدوية. وبالمثل، أخطفت الإصلاحات التي ساندتها البنك الدولي في مجال المعاشات التقاعدية أحياناً في تحقيق النتائج المرجوة نظراً لعدم إيلاء اهتمام كافٍ لضمان توفير الأوضاع التكميلية في مجالات الاقتصاد الكلي والمجالات المالية والمؤسسية. ولا تتيح أعمال هيكل إدارة المصفوفات بالبنك الدولي لجهاز الموظفين حوافز كافية للعمل عبر القطاعات، ومعالجة القضايا القطاعية المشتركة.

إجراءات مكافحة الفساد في حاجة إلى آليات تنفيذ

ساعدت جهود البنك الدولي الرامية إلى مكافحة الفساد، ومازالت، في مساندة القوانين والمؤسسات الجديدة في الكثير من البلدان. ولكن، بمجرد إقامة تلك المؤسسات وسن تلك القوانين، غالباً ما يثبت عدم فعاليتها نظراً لافتقارها إلى قدرات التنفيذ. فاليهئات المعنية بمكافحة الفساد، بالرغم من أهميتها، لم تحقق إلا تأثيراً محدوداً على معدلات انتشار الفساد في حالة عدم تمتعها باستقلالية تامة عن الجهات التي تقوم هي بمراقبة سلوكياتها.

وتصل الحاجة إلى القدرة على التنفيذ من أجل تطبيق التشريعات كما ينبغي بغرض تحسين الشفافية والمساءلة إلى ما هو أبعد من الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد. كما عانى تنفيذ اللوائح التحوطية وتدابير الإشراف في القطاع المصرفي كذلك من انخفاض في قدرات التنفيذ. إذ عادة ما تؤكد برامج المساعدة التابعة للبنك على الأطر القانونية والتنظيمية للقطاع المالي، ولكنها تهون من أهمية الوقت والقدرات البشرية اللازمة لتطبيقها.

إصلاح اللوائح التنظيمية يساعد على ضرب الفساد

تتيح العلاقة التداخلية بين القطاعين العام والخاص أرضاً خصبة لكل من الفساد ومكافحته على حد سواء. فقد أحرزت الإصلاحات التي شهدتها أنظمة وضع اللوائح التنظيمية تقدماً إلى الأمام في مكافحة الفساد، حتى في حالة عدم كونها جزءاً من البرامج الشاملة لمكافحة الفساد. ففي تركيا، مثلاً، نجح برنامج للبنك في قطاع الطاقة في مساندة إقامة هيئة تنظيمية مستقلة استطاعت تمكين الشركات البائعة والمشتريّة للطاقة الكهربائية من إبرام التعاقدات مباشرة دون تدخل أي من الموظفين الحكوميين. ومن ثمّ، أدى ذلك إلى الحد من الفرص التي يسعى من خلالها الموظفون العموميون إلى طلب الحصول على العمولات الخفية (البراطيل). وينبغي استغلال مثل تلك الفرص الخاصة بقطاعات محددة لمكافحة الفساد بشكل أكثر منهجية في عمليات البنك.

الشفافية والرقابة المحلية يشجعان القطاع العام على تحقيق النتائج

الشفافية هي أساس حسن نظام الإدارة العامة حيث أن إمكانية الحصول على المعلومات تؤدي إلى الحد من انتشار الفساد، كما

وفي حين أن تلك المساعدة قد أدت إلى تحسينات في نوعية عمليات إدارة القطاع العام في بعض البلدان، فإنه لم تتم ترجمتها بعد إلى تحسينات في النوعية المتصورة لنظام الإدارة العامة في معظم تلك البلدان. غير أن التقدم الذي تحقق مؤخراً في النوعية المتصورة لنظام الإدارة العامة في بعض البلدان في منطقة شرق ووسط أوروبا يُظهر أنه من الممكن تحقيق تقدم في إطار زمني محدود عندما يتوفر التزام قوي من قبل البلد المعني.

وتوحي عملية التقييم إلى أن مبادرات إصلاح القطاع العام لا تتسق دائماً مع الظروف السياسية. حيث أنها ركزت على التشريعات والمؤسسات الجديدة، في حين غضت الطرف عن تنفيذها. كما أنها نذعت إلى إغفال العلاقة التداخلية بين القطاعين العام والخاص، رغم أنه قد ثبتت - في أحوال كثيرة - فعالية الإصلاحات التنظيمية في مكافحة الفساد.

إصلاحات جهاز الخدمة المدنية تتطلب التزاماً سياسياً

يمكن لإصلاحات القطاع العام ذات الطبيعة التكنوقراطية، مثل تحديث ممارسات شؤون الأفراد، أن تجح عندما تقوم على التزام سياسي. وكان نجاح بلغاريا في إضفاء طابع الاقتدار المهني على جهاز الخدمة المدنية لديها، على سبيل المثال، ثمرة كل من الإصلاحات التي ساندتها الجهات المانحة في مجالي الرواتب والتوظيف من جهة، والاهتمام السياسي العريض القاعدة في استيفاء شروط الالتحاق بالاتحاد الأوروبي من جهة أخرى. لكن نقص المساندة السياسية أدى إلى تقويض الكثير من برامج الإصلاح. وغالباً ما يتم التقليل من نطاق المعارضة السياسية في وقت تصميم البرامج والمشروعات. ففي بوليفيا واليمن، لم تحقق الإصلاحات التي ساندتها البنك الدولي في مجال إدارة الخدمة المدنية إلا تحسناً ضئيلاً، ويرجع ذلك إلى عدم وجود التزام بوضع حد للدور التقليدي للخدمة العامة كوسيلة للمحسوبية الواسعة النطاق في مجال التوظيف. فعندما تكون الظروف السياسية غير مواتية لإجراء إصلاحات شاملة، فمن المستحسن المضي قدماً على نحو تدريجي، وتحديد الفرص المتاحة لإجراء إصلاحات أقل إثارة للجدل، وذلك حتى يمكن بناء تحالفات فيما بين مختلف الأطراف المعنية، واكتساب قوة دافعة بشكل تدريجي.

- للفقرء فيما بين القطاعات.
- سلسلة نتائج واضحة الصياغة؛ تتيح سلسلة النتائج واضحة الصياغة لعمليات البنك ضمان اتسام الأهداف بالواقعية، وأخذ القيود المشتركة بين القطاعات التي تعترض سبيل تحقيق تلك الأهداف في الاعتبار بدرجة كافية، وإيلاء اهتمام كاف لبناء القدرات. كما تتطلب الصياغة الفعالة واستغلال سلسلة النتائج كذلك جهوداً لتعزيز القدرات القطرية على جمع معلومات الأداء واستخدامها.
- التقييم الفعال للاقتصاد السياسي للإصلاحات ذات الصلة بنظام الإدارة العامة؛ يمكن للبنك الدولي أن يوفر للبلدان المعنية الأدوات الضرورية لتدعيم إجراءات الحكومة، ومن ثم، تحسين بيئة نظام الإدارة العامة، إلا أن مدى فعالية استخدام تلك الأدوات مازال في أيدي صانعي القرارات في البلدان المعنية. وبناءً عليه، فإن الإصلاحات الرامية إلى تحسين مساءلة مؤسسات القطاع العام تتطلب مساندة سياسية عريضة القاعدة. وفي غياب تلك المساندة، من الممكن أن يؤدي اعتماد نهج إضافي يتيح بناء قوة دفع للإصلاحات إلى المساعدة في تحقيق النتائج. كما يمكن زيادة تعزيز تلك الإصلاحات عن طريق مواصلة الجهود لتشجيع الطلب المحلي على تفعيل المساءلة عن طريق زيادة شفافية الإجراءات الحكومية واستخدام الموارد.

الحواشي:

١. بالرغم من خطورة الأحداث التي شهدتها تيمور الشرقية خلال عام ٢٠٠٦، فإنه باستثناء القطاعات المعنية بالأمن، يلاحظ جهاز الإدارة أن مؤسسات تيمور الشرقية قد أثبتت مرونة في مواجهة الأزمة السياسية، وأن الحكومة الانتقالية الجديدة ملتزمة بإشراك مؤسسات المجتمع المحلي في الانتعاش. وتبين استجابة المجتمع الدولي كذلك أنه مدرك بأن الاستجابة السريعة والمنسقة تشكل عاملاً حاسماً في مساندة البلدان التي تواجه انتكاسات في مراحل التحوّل الهشة بعد انتهاء الصراعات.
٢. سكرر جهاز الإدارة استنتاجاته الواردة في رد جهاز الإدارة على تقرير إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٥ بشأن فعالية مساندة البنك الدولي للتنمية المدفوعة من قبل المجتمعات المحلية: تقييم إدارة تقييم العمليات، التي يُشار إليها في هذا التقرير باسم مجموعة التقييم المستقلة ٢٠٠٥ (IEG 2005n). ويخلص جهاز الإدارة إلى أن الكثير من عملياته الأكثر ابتكاراً تستهدف المزج بين مبادرات تحقيق اللامركزية مع عمليات التنمية المدفوعة من

أن المؤسسات المُتسمة بالشفافية تحوز على ثقة الجمهور. وقد ساعدت عمليات البنك الدولي في إدخال المزيد من الشفافية في مجموعة متنوعة من عمليات الإدارة العامة، بما في ذلك عملية إعداد الموازنات وتنفيذها، وعملية التوريدات، وإدارة الجمارك. ففي الفلبين وأوغندا، مثلاً، عمل البنك الدولي مع حكومتي البلدين لجعل عملية إدارة التوريدات أكثر شفافية. كما يتمتع ممثلو المجتمع المدني بتفويض لمراقبة عمليات المناقصات في الفلبين، في حين تقوم أوغندا بإتاحة المعلومات المتعلقة بإسناد العقود النهائية والمناقصات ذات الصلة على المواقع العامة على شبكة الإنترنت.

ويمكن للرقابة المحلية ومشاركة المجتمعات المحلية أن تجعلا مؤسسات القطاع العام أكثر خضوعاً للمساءلة. وتساند عمليات البنك تلك الرقابة المحلية بطريقتين رئيسيتين: عن طريق تحديث الهيئات الحكومية المحلية، وتوجيه الموارد مباشرةً إلى المجتمعات المحلية من خلال مشروعات التنمية المدفوعة من قبل المجتمعات المحلية. وتضع مثل تلك المشروعات - في أحوال كثيرة - هياكل توازي هياكل أجهزة الإدارة الحكومية المحلية، مما يؤدي إلى إضعاف الجهود الرامية إلى تشجيع اللامركزية.^٢ ففي جامايكا، على سبيل المثال، جرى تشييد الطرق في إطار عمليات تنمية المجتمعات المحلية دون مشاركة كافية من المجالس المحلية التي ستولى مسؤولية صيانتها. وثمة إدراك متنام في الوقت الحالي في البنك بأهمية تدعيم استخدام الأنظمة المحلية مع العمل، في الوقت نفسه، على تشجيع تنمية المجتمعات المحلية.^٣

المُضي قدماً

يخلص الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية لهذا العام إلى وجود ثلاثة مجالات مهمة يمكن للبنك من خلالها العمل على زيادة تدعيم فعاليته في مساعدة البلدان على خفض أعداد الفقراء، وهي:

- التركيز على طبيعة النمو: ستظل الجهود الرامية إلى خفض أعداد الفقراء تتطلب تركيزاً قوياً على تحقيق النمو. ولضمان ترجمة النمو على نحو يتسم بالكفاءة - إلى خفض في أعداد الفقراء، سينبغي على البلدان المعنية والبنك الدولي وشركائهما زيادة التركيز على إيجاد سبل فعالة لمساعدة الفقراء في المشاركة في هذا النمو. وسيطلب ذلك تحليلاً قُطرياً للقيود المعوقة لتحقيق النمو الذي يخلق فرص العمل، والمعوقة لتحقيق النمو في المناطق التي يعيش فيها الكثير من الفقراء، فضلاً عن العوامل التي تعوق الحراك الوظيفي

قبل المجتمعات المحلية بغرض تحسين نظام الإدارة العامة المحلي. وتقوم هذه البرامج على الدروس المستفادة من العمليات التي تفيد أن المجتمعات المحلية التي تم تمكينها من أسباب القوة قادرة على محاسبة أجهزة الإدارة الحكومية المحلية فيما يتعلق بتقديم الخدمات، وتحسين قدرات تلك الأجهزة المحلية على تقديم خدمات فعالة تتسم باستجابتها لجانِب الطلب. وينوه جهاز الإدارة إلى أن مسألة تدعيم أجهزة الإدارة الحكومية المحلية تُعتبر إجراءً معيارياً في الوقت الحالي في إطار إعداد عمليات التنمية المدفوعة باعتبارات المجتمعات المحلية.

٣. بالرغم من خطورة الأحداث التي شهدتها تيمور الشرقية خلال عام ٢٠٠٦، فإنه باستثناء القطاعات المعنية بالأمن، يلاحظ جهاز الإدارة أن مؤسسات تيمور الشرقية قد أثبتت مرونة في مواجهة الأزمة السياسية، وأن الحكومة الانتقالية الجديدة ملتزمة بإشراك مؤسسات المجتمع المحلي في الانتعاش. وتبين استجابة المجتمع الدولي كذلك أنه مدرك أن الاستجابة السريعة والمنسقة تشكل عاملاً حاسماً للأهمية في مساندة البلدان التي تواجه انتكاسات في مراحل التحول الهشة بعد انتهاء الصراعات.

