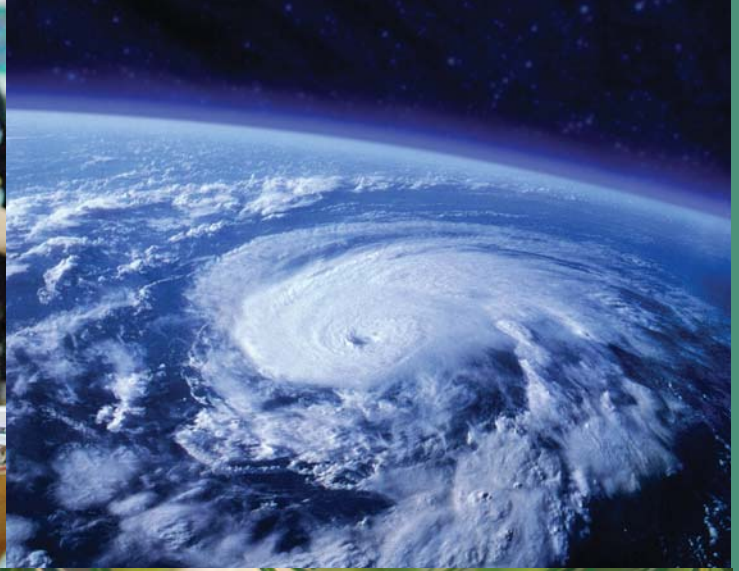


٢٠٠٨

الاستعراض السنوي لفعالية الإنمائية التحديات العالمية المشتركة



ملخص
تنفيذي

ملخص تنفيذي

بالنسبة

للبنك الدولي وشركائه، يتمثل الاختبار المائل دائماً في تحقيق نتائج — أي في انشغال الناس من وهدة الفقر وتشجيع التنمية المستدامة اجتماعياً وبيئياً. ويزداد باطراد تشابك تحقيق مثل هذا النجاح في أي بلد على حدة مع إحراز تقدم في التصدي للتحديات العالمية المشتركة. فعلى سبيل المثال، يعتبر إيجاد نظام تجاري دولي عادل ومتسم بالكفاءة سلعة عامة عالمية تتيح للبلدان النامية زيادة حجم تجارتها وتحقيق نمو أسرع. ولكن التهديد العالمي المتزايد الذي يشكله تغير المناخ — والذي يعتبر، على النقيض من ذلك، «شراً عاماً»، يعرض للخطر، وبشكل خاص، الفقراء الذين يتحملون عبء الكوارث الطبيعية الأكثر تواتراً والأخطار التي تتعرض لها الصحة والزراعة.

عادة على النمو وتخفيض أعداد الفقراء والاستدامة البيئية كانت مرضية بدرجة معتدلة أو أفضل من ذلك في ثلاثة أخماس الحالات، شملت عدة بلدان كبيرة تقطنها غالبية فقراء العالم. ولكن عدداً أكبر من اللازم من البرامج الأخرى، خاصة في البلدان الفقيرة، كانت غير مرضية بدرجة معتدلة أو أسوأ من ذلك. ويتسم نهج البنك العام إزاء المتابعة والتقييم بمواطن قوة عديدة، من بينها التقدم الذي أحرز في الأونة الأخيرة في تحديث سياساته الخاصة بالإقراض واستراتيجياته القطرية للتشديد على المتابعة والتقييم. ومع ذلك فإن الإفراط الشديد في التفاوض في تقييم البنك الذاتي لأداء المشروعات الجارية (قيد التنفيذ) ومواطن الضعف في استخدام أنظمة المتابعة والتقييم تدعو إلى القلق. وكثيراً ما تكون نوعية متابعة وتقييم المشروعات منخفضة جداً، وأطر النتائج في استراتيجيات المساعدات القطرية بحاجة إلى تحديد أوضح وأبسط مع تضمينها مؤشرات أساسية إذا أريد لها أن تكون فعالة كأدوات إدارة.

وقد منح البنك اهتماماً متزايداً للسلع العامة العالمية، التي تؤثر بدرجة متزايدة على النتائج الإنمائية. فقد ساعد على تشجيع توفير السلع العامة العالمية من خلال الأنشطة القطرية، ويحقق نموذج القطري نجاحاً حين تتسق المصالح الوطنية والعالمية — في كثير من الأحيان مع وجود إطار عمل دولي متفق عليه — وحين يساند التمويل في شكل منح الاستثمارات المستندة إلى البلدان المعنية. كما كان البنك سناً قوياً لإحداث تغييرات في الأنظمة العالمية، مثل إصلاح النظام التجاري الدولي، حيث يمتلك الخبرة

يتخذ تقرير الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية لهذه السنة شكلاً جديداً ويقدم أدلة على جهود البنك في مجالين هامين ومتراپطين. الجزء الأول، الذي يشكل قسماً معتاداً من الشكل الجديد، يساعد على رصد أداء البنك، خاصة الاتجاهات في نواتج مشروعات البنك وبرامجه القطرية، وتطور المتابعة والتقييم، ودور التقييم في برنامج تحقيق النتائج. ويبحث الجزء الثاني في موضوع خاص وثيق الصلة بالنتائج المشروحة في الجزء الأول: عمل البنك في مجال تشجيع توفير السلع العامة العالمية، مثل حماية مناخ الكرة الأرضية ومنع انتشار الأمراض المعدية الخطيرة. فالمعروض من السلع العامة العالمية يكون عادة أقل من الطلب، مثلما هو الحال بالنسبة لجميع السلع العامة. وحفز العمل المحلي يكون أسهل حين تتحقق المنافع محلياً. فمن الأسهل كثيراً حفز الجهود الرامية إلى وقف انتشار مرض وبائي عبر الحدود عندما ينتفع السكان المحليون مباشرة بالنتائج. ويتناول التقرير هذا الوضع. وعلى النقيض من ذلك، فإن من الأصعب حفز جهود تخفيض انبعاثات غازات الصوبات الزراعية بسبب انعدام وجود منافع محلية متوقعة، خاصة على المدى القريب. وهذا الوضع، الذي يستعرضه التقرير أيضاً، هو الوضع الذي يمثل أكبر التحديات ويحتمل أن يكون دور البنك فيه رائداً.

تحسنت النواتج الإنمائية المتحققة من إقراض البنك على المدى المتوسط، وتحقق معظم التحسن من خلال زيادة حصة المشروعات التي تصنف باعتبارها مرضية بدرجة معتدلة في تحقيق أهدافها. إنجازات البرامج القطرية المتعلقة بتحقيق أهدافها والتي تشمل

ولديه الاستعداد للاشتراك في النقاش العام. ولكن أعظم التحديات تنشأ حيثما تتباعد عن بعضها البعض بدرجة كبيرة المنافع المحلية والوطنية والعالمية - الفعلية أو المتصورة، والفورية أو الخاصة بالجيل القادم. فعلى سبيل المثال، تتفاوت الاستثمارات اللازمة لحماية مناخ الكرة الأرضية والمشاعات البيئية تفاوتاً شديداً على المستويات المحلية والوطنية والعالمية، مثلها مثل تكاليف ومنافع تلك الإجراءات. ولسد الفجوة بين الاحتياجات العالمية والاهتمامات القطرية بصورة أكثر فعالية، يتعين على البنك أن ينظر في إحداث: وضع موازنات مخصصة وحوافز أفضل للفرق القطرية للعمل على تشجيع توفير السلع العامة العالمية؛ والاستخدام الأكثر فعالية لشبكات معارفه العالمية؛ وتطوير أدوات مالية جديدة وضمن توفير موارد إضافية، بما في ذلك أموال المنح، لمساندة الاستثمارات على المستوى القطري؛ والاستخدام الأقوى لمكانته ومركزه لمنح صوت أقوى للبلدان النامية في إدارة (حوكمة) البرامج العالمية.

الجزء الأول: رصد أداء البنك

النواتج الإنمائية المتحققة من إقراض البنك تحسنت

على المدى المتوسط. على مدى السنوات الثلاث حتى السنة المالية ٢٠٠٧، تؤكد التقييمات التي أجرتها مجموعة التقييم المستقلة أن ٨٠ في المائة من المشروعات كانت مرضية بدرجة معتدلة أو أفضل من ذلك في تحقيق أهدافها الإنمائية. ويحقق هذا المستوى هدف الأداء الذي حدده البنك لنفسه ويمثل تحسناً هاماً عن الوضع السائد في بداية العقد. ويوضح مشروع للمياه يدعمه البنك في كمبوديا، لتوفير المياه النظيفة لـ ٧٥٠ ألف شخص في مدينة بنوم بنه، مثل هذه النواتج الإنمائية.

تحسنت نواتج المشروعات في معظم القطاعات، ولكن متوسط الدرجات التقديرية هبط بالنسبة للمشروعات في مجالي الصحة وإدارة القطاع العام خلال السنوات المالية ٢٠٠٣-٢٠٠٧، مقارنة بالسنوات المالية ١٩٩٨-٢٠٠٢. وكان أفضل تحسن في أداء المشروعات في مناطق عمل البنك في منطقة أفريقيا - إذ إن حوالي ثلاثة أرباع المشروعات، المرجحة حسب صرف حصيلة القروض، خلال السنوات المالية ٢٠٠٣-٢٠٠٧ كانت مرضية بدرجة معتدلة أو أفضل من ذلك في تحقيق الأهداف الإنمائية، مقابل نسبة ٦٠ في المائة خلال السنوات المالية ١٩٩٨-٢٠٠٢. ومع ذلك فلا يزال هناك تحد أمام المشروعات في منطقة أفريقيا كي تحقق مزيداً من التحسن وتقترب من مستوى الأداء في مناطق عمل البنك الأخرى.

ولكن جهاز إدارة البنك يجب أن يتجنب الإفراط في التفاؤل في تقييم أداء المشروعات الجارية من

أجل تحسين إدارة الوقت الحقيقي للنتائج. وتوضح هذه النقطة الزيادة الكبيرة، في السنة المالية ٢٠٠٧، في الفرق بين الدرجات التقديرية التي يمنحها البنك بنفسه لأداء المشروعات والدرجات التقديرية النهائية التي منحتها مجموعة التقييم المستقلة للنواتج الإنمائية (وهو ما يسمى أحياناً «الانفصام»). ففي السنة المالية ٢٠٠٧، صنفت مجموعة التقييم المستقلة أكثر من ثلثي المشروعات باعتبارها غير مرضية بدرجة معتدلة أو أدنى من ذلك، بينما كان البنك قد أفاد بأنها مرضية بدرجة معتدلة أو أفضل من ذلك قبيل إقفالها مباشرة. ومثل هذا الانفصام الواسع - الذي يبلغ حوالي مثلي ما كان عليه في السنة المالية ٢٠٠٥ والسنة المالية ٢٠٠٦ - يعني أن الاحتمال أقل فيما يتعلق بتمكن جهاز الإدارة من تحديد المشروعات التي تعاني من مشاكل واتخاذ إجراءات علاجية في الوقت المناسب.

ويعد مثل هذا الاهتمام من جانب جهاز الإدارة أمراً هاماً نظراً لأن حصة المشروعات التي حققت نتائج مرضية بدرجة معتدلة أو أفضل من ذلك هبطت من حوالي ٨٢ في المائة في السنة المالية ٢٠٠٦ إلى ٧٦ في المائة في السنة المالية ٢٠٠٧. ولا تعتبر بيانات سنة واحدة، في حد ذاتها، سبباً للانزعاج، ولكن هناك حاجة إلى اليقظة للتأكد من أنها لا تنذر بهبوط مستمر. ويمثل تصميم المشروعات البالغ التعقيد والافتراضات المفرطة في الطموح بشأن الملكية السياسية وقدرات التنفيذ جوهر كثير من المشروعات السيئة الأداء التي خرجت من الحافظة في السنة المالية ٢٠٠٧.

ضمان تحقيق نواتج إنمائية قوية على المستوى القطري ثبت أنه يشكل تحدياً صعباً. تظهر التقييمات

على مدى السنوات العشر الماضية لما مجموعه ٨١ برنامجاً قطرياً نفذها البنك - متضمنة مشروعات ومشورة بشأن السياسات والنواحي الفنية وأنواعاً أخرى من المساعدات - أن ثلاثة أخصاسها كانت مرضية بدرجة معتدلة أو أفضل من ذلك في تحقيق نواتجها الإنمائية. وبالنظر إلى درجات معينة على مقياس الدرجات التقييمية الخاص بمجموعة التقييم المستقلة، نجح البنك في مساندة تحقيق نواتج مرضية في ٣٠ في المائة من البرامج التي قيمت، بما في ذلك البرامج المنفذة في عدة بلدان كبيرة وهامة مثل البرازيل والصين، قطعت خطوات واسعة في مجال خفض أعداد الفقراء. كما أن نسبة أخرى قدرها ٣٠ في المائة من البرامج القطرية صنفت باعتبارها مرضية بدرجة معتدلة. ولكن النسبة الباقية وقدرها ٤٠ في المائة من البرامج - والتي تركزت في بلدان أصغر أو بلدان تعاني من فقر واسع الانتشار، مثل ملاوي - كانت غير مرضية بدرجة معتدلة أو أسوأ من ذلك في تحقيق أهدافها الإنمائية المعلنة. وهناك عدد قليل جداً من البرامج القطرية تحقق نتائج مستندة إلى أفضل الممارسات.

والواقع أنه من بين ٣٦ برنامجاً قيمت منذ السنة المالية ٢٠٠٢، لم يكن أي منها مرضياً بدرجة عالية. وفي الوقت نفسه، لم يتم على الإطلاق تصنيف أي برنامج باعتباره غير مرض بدرجة عالية.

ما مدى جودة استخدام البنك وتعلمه من أنظمة المتابعة والتقييم الجيدة، التي تعتبر عاملاً رئيسياً في تحسين فعاليته على المدى الطويل؟ يتضمن نهج البنك العام إزاء المتابعة والتقييم الكثير من مواطن القوة، وفي السنوات الأخيرة أحرز تقدماً كبيراً في تحديث سياساته الخاصة بالإفراض واستراتيجياته القطرية للتشديد على المتابعة والتقييم. ويعتبر إدخال استراتيجيات المساعدات القطرية المستندة إلى النتائج خطوة هامة للغاية. غير أنه لا يزال هناك مجال كبير للتحسين فيما يتعلق بوضع كل ذلك موضع التنفيذ.

على مستوى المشروعات، كانت النوعية العامة للمتابعة والتقييم منخفضة - حيث صنفت باعتبارها متواضعة أو ضئيلة في ثلثي المشروعات التي تتوفر بيانات عنها - منذ السنة المالية ٢٠٠٦. كانت بعض العوامل التي أسهمت في التقييمات المنخفضة لنوعية المتابعة والتقييم هي أطر النتائج السيئة التصميم، وسلاسل النتائج السيئة التحديد التي تربط المخرجات بالنواتج، ومؤشرات الأداء التي تقتصر إلى خطوط الأساس والأهداف.

تعتبر أطر النتائج الفعالة على المستوى القطري عاملاً رئيسياً في الإدارة من أجل تحقيق النتائج. ومع أن الموظفين يكتسبون خبرة في استخدام أطر النتائج، فإن صياغتها كانت سيئة في أغلب الأحيان ولذلك ضعفت الفائدة المتحققة منها. في كثير من الحالات، تحدد الأطر عدداً أكبر من اللازم من النواتج ومؤشرات المتابعة بينما تفتقر في أحيان كثيرة إلى خطوط الأساس والأهداف. كما أن استخدامها لمتابعة وإدارة البرنامج القطري، ولتزويد تقييمات المساعدات القطرية بالمعلومات، محدود جداً بسبب سوء التصميم وعدم وجود حوافز لإجراء عملية المتابعة والتقييم. ومع ذلك، توجد أمثلة على ممارسات جيدة أخذت في الظهور مثل «بطاقة تسجيل النتائج الخاصة بمولدوفا» التي تربط بين إدارة البرنامج القطري وتخصيص الموارد.

قام البنك بتحسين نهجه إزاء إدارة ومتابعة البرامج والشراكات العالمية. لدى البنك الآن أنظمة أقوى لرصد اشتراكه في البرامج والشراكات العالمية، مما يشجع على الانتقائية والاهتمام بالنوعية عند الدخول. كما أن جميع البرامج التي تحصل

على تمويل من برنامج تسهيلات منح التنمية بمبلغ ٣٠٠ الف دولار أمريكي أو أكثر، على مدى عمر البرنامج، تخضع لتقييمات مستقلة على مستوى البرنامج. ولكن تقييماً أجرته مجموعة التقييم المستقلة لعينة تمثيلية من تلك التقييمات كشف أن نوعيتها كانت محل شك في أغلب الأحيان بسبب ضعف أنظمة المتابعة والتقييم، وبالذات انعدام وجود أدلة منتظمة على تحقيق أهداف البرامج على مستوى النواتج. ولذلك فإنه من الصعب القول ما إذا كانت البرامج العالمية التي تم استعراضها - والتي بلغ مجموع إنفاقها السنوي حوالي ١٠٠ مليون دولار أمريكي - قد حققت في نهاية المطاف أثراً كبيراً على أرض الواقع.

هناك تطوران حدثا في الآونة الأخيرة قد يبشران بالأمل في تحقيق برنامج النتائج الخاص بالبنك على الرغم من أنهما لا يزالان في أيامهما الأولى. التطور الأول هو استخدام تقييمات الأثر؛ وقد زاد العدد الذي يسانه البنك بأكثر من الضعف ليصل إلى ١٥٨ تقييماً على مدى السنة الماضية. ولا تعتبر تقييمات الأثر دواء شافياً لجميع المشاكل ولكنها يمكن أن تخلق فهماً أفضل للروابط السببية والعوامل التي تسهم في تحقيق نواتج المشروعات والبرامج والسياسات. غير أن هذه التقييمات تتركز في عدد قليل من المجالات (التعليم والصحة والتحويلات النقدية المشروطة) ويتعين إدارتها بنظرة أكثر استراتيجية لاستخلاص مزيد من المعلومات منها.

التطور الثاني هو نهج جديد لقياس ورفع تقارير عن النتائج الإنمائية التي تحققها المؤسسة الدولية للتنمية - وهي المؤسسة الرئيسية التي تقدم التمويل الميسر من البنك. نظام إدارة النتائج الخاص بالمؤسسة الدولية للتنمية - الذي بدأ تنفيذه في إطار العملية الرابعة عشرة لتجديد موارد المؤسسة مع الالتزام بتحسينه في إطار العملية الخامسة عشرة لتجديد موارد المؤسسة - هو نظام يسعى إلى تحقيق عدة أشياء من بينها إبراز التغييرات في المؤشرات، بما في ذلك إمكانية الحصول على المياه ومقاييس صحة الطفل. ومن السابق لأوانه تقييم مدى نجاح هذا النظام، ولكنه يمثل خطوة هامة في التقييم والمتابعة على المستوى المؤسسي. وفي الوقت نفسه، توجد أسئلة صعبة تتعلق بما إذا كان بالإمكان ظهور إطار نتائج أشمل خاص بالبنك بأكمله وكيفية حدوث ذلك. ولكن لا يزال من الصعب تجميع مؤشرات المتابعة والتقييم المختلفة والمتعددة لتكوين منظور للنتائج الإنمائية العامة التي يحققها البنك.

هناك درسان عامان يمكن تطبيقهما من أجل تحسين رصد أداء البنك. أولاً، هناك حاجة إلى خطوات عملية (أ) على

هل يمكن لنموذج البنك المستند إلى البلدان المعنية تشجيع توفير السلع العامة العالمية؟

يعتبر الاعتماد على النموذج المستند إلى البلدان المعنية كمنصة لعمل البنك الخاص بتوفير السلع العامة العالمية سيقاً ذا حدين. فالنموذج يعمل بصورة جيدة حين يرى الشركاء الوطنيون توافقاً بين المنافع المحلية والعالمية، وحين تتوفر للبنك أداة جذابة للمساعدة على تنفيذ الإجراءات على المستوى القطري. على سبيل المثال، فإن عمل البنك الناجح في البلدان المتعاملة معه بهدف المساعدة على الإنهاء التدريجي لاستخدام المواد المستنزفة لطبقة الأوزون، استفاد من وجود بروتوكول مونتريال - وهو اتفاقية ملزمة ألزمت البلدان المعنية بإجراءات متفق عليها عالمياً - والصندوق المتعدد الأطراف، الذي قدم موارد للاستثمارات. كما تم بصورة جيدة دمج منح صندوق البيئة العالمية في برامج البنك القطرية، كما حدث في الصين، حيث أدت حافظة مشروعات كبيرة قام الصندوق بتمويلها إلى الاهتمام المتزايد بالقضايا البيئية. وفي فيتنام، تمكن البنك أيضاً من استخدام خبرته المتعددة القطاعات، مقترنة بالتمويل الميسر، لمساعدة السلطات على مواجهة خطر إنفلونزا الطيور، وكان جزءاً من ذلك راجعاً إلى وجود اهتمام وطني قوي بتقادي الآثار الاقتصادية السلبية على صناعة المواد الغذائية المحلية.

غير أن النموذج المستند إلى البلدان المعنية يتعرض لضغوط، خاصة عندما ينظر إلى المصالح العالمية والقطرية على أنها متباعدة بدرجة كبيرة وعندما لا تجتذب أدوات البنك التقليدية، بما فيها الإقراض، اهتمام المتعاملين معه. وهذا يضاعف من صعوبة إحراز تقدم في توفير السلع العامة العالمية. فالنصدي لتغير المناخ يتطلب تعديلات هائلة في أنواع عديدة من السلوك الاقتصادي، بما في ذلك تخفيض الانبعاثات وتحسين كفاءة واستخدام الطاقة في كافة قطاعات الاقتصاد. وبالنسبة لبلدان كثيرة، تبدو منافع تلك الإجراءات بعيدة بينما تتحمل هذه البلدان التكاليف على المدى القريب. غير أن البنك لم يتمكن حتى الآن من الاعتماد على برنامج تمويل جذاب واسع النطاق أو إيجاد إطار دولي لتشجيع اتخاذ إجراءات شاملة بشأن تغير المناخ. وسيكون من الأهمية بمكان معرفة كيفية مساعدة صناديق الاستثمار في المناخ، التي نوقشت في الأونة الأخيرة، في تحسين هذا الوضع.

يعطي البنك اهتماماً لتشجيع توفير السلع العامة العالمية في استراتيجياته المؤسسية الرفيعة المستوى وقد شدد رئيس البنك على هذا الموضوع باعتباره واحداً من الأعمدة الاستراتيجية

مستوى المشروعات، وفي البرامج العالمية والإقليمية، لتحسين نوعية أنظمة المتابعة والتقييم، خاصة عن طريق العمل على توفير معلومات خطوط أساس جيدة وتوضيح الصلة بين مخرجات المشروعات والنواتج المستهدفة؛ (ب) على المستوى القطري، لتبسيط أطر النتائج وجعلها أكثر فائدة في إرشاد وتقييم البرامج؛ و (ج) على المستوى المؤسسي، بالنسبة للبنك وفي البلدان الشريكة، لإدارة العدد المتزايد من تقييمات الأثر والتعلم منها، بما في ذلك ما يتم منها عن طريق تحسين دمجها في البرامج القطرية واستغلال أوجه التعاون والتكامل عبر البلدان في إجراء دراسات وتشاطر نتائجها. ثانياً، يتعين على البنك ومجموعة التقييم المستقلة تعزيز قاعدة المعارف الخاصة بتقييم النتائج المؤسسية للبنك. وسيؤدي إحراز تقدم على هاتين الجبهتين إلى تحسين آفاق تحقيق أثر إنمائي أكبر في السنوات القادمة.

الجزء الثاني: التحديات العالمية المشتركة

التحدي الخاص بالسلع العامة العالمية

التصدي لتغير المناخ العالمي وتوفير السلع العامة العالمية الهامة الأخرى يشكلان بعضاً من أعظم التحديات التي تواجه عصرنا. الواقع أن المعروض من كثير من السلع العامة العالمية أقل دائماً من الطلب. لماذا؟ لأنه من الصعب تأمين عمل جماعي فيما بين الدول لتقديم سلعة عامة - مثل الحفاظ على نظافة الهواء - خاصة عندما يتم تحمل التكاليف محلياً بينما يتحقق معظم المنافع على المستوى الوطني أو العالمي. ومع ذلك فإن هناك صلة متبادلة متزايدة بين مختلف أنواع الاستثمارات والإجراءات اللازمة على المستويات المختلفة لتشجيع توفير السلع العامة العالمية.

وقد شددت مجموعة البنك الدولي على الحاجة إلى تشجيع توفير السلع العامة العالمية باعتبار ذلك إحدى أولوياتها الرئيسية في المستقبل. ذلك أن التقديم الفعال لهذه السلع العامة العالمية يؤثر بدرجة متزايدة على تحقيق النتائج الإنمائية (التي نوقشت في الجزء الأول أعلاه) خاصة معالجة أبعاد الفقر الكثيرة، بما في ذلك التعرض للمعاناة. وينوه إطار البنك الاستراتيجي الخاص بدوره فيما يتعلق بالسلع العامة العالمية إلى أن يوسع ربط الاهتمامات العالمية بالبرامج القطرية والدعوة إلى القيام بعمل دولي جماعي. ولكن كيف يمكن للبنك زيادة فعاليته في هذا المجال؟

السنة للبنك. غير أن هذا الاهتمام يضعف تدريجياً عندما يبدأ النزول من مستويات الاستراتيجيات المؤسسية إلى الاستراتيجيات القطاعية أو الإقليمية (الخاصة بمناطق عمل البنك)، ثم إلى مستوى أدنى، أي إلى الاستراتيجيات القطرية. وقد ناقش كل من إطار السلع العامة العالمية وعملية التخطيط الاستراتيجي الطويل الأمد الخاصين بالبنك السلع العامة العالمية بإسهاب ولكنهما افتقرا إلى التفاصيل المحددة بشأن كيفية ترجمة الأولويات المؤسسية إلى إجراءات على المستوى القطري. ذلك أن معالجة هذه المسألة في الاستراتيجيات عند المستوى الأدنى التالي – أي الشبكات ومناطق العمل التابعة للبنك – تتفاوت بشدة. فالاهتمام بالسلع العامة العالمية أكثر وضوحاً في الاستراتيجيات القطاعية والإقليمية التي تعالج البيئة منه في الاستراتيجيات التي تعالج قطاع الصحة. وقد يكون هذا راجعاً إلى نوع الإجراءات التدخلية اللازمة بالنسبة للسلع العامة العالمية في قطاع الصحة – مثل مكافحة الأمراض المعدية، الذي يتطلب تركيزاً وطنياً قوياً قد لا يكون مرتبطاً صراحة بالعمل العالمي.

أدوات التمويل التمويل الميسر هام لتشجيع توفير كثير من السلع العامة العالمية، وفي السنوات الأخيرة، ارتبط البنك بتقديم تمويل كبير من المؤسسة الدولية للتنمية لمساعدة البلدان في تنفيذ البرامج التي تتضمن أبعاداً واضحة خاصة بالسلع العامة العالمية، مثل مكافحة مرض/فيروس الإيدز والمشاعلات البيئية. غير أنه كثيراً ما تعمل قدرات التنفيذ على المستوى القطري بأكثر من طاقتها، وقد تأخذ الأولويات الوطنية أسبقية على بعض الاعتبارات الخاصة بالسلع العامة العالمية. وقد أفاد الموظفون في تقاريرهم بأن هناك إجحاماً شديداً في أوساط الشركاء الوطنيين وفرق البنك القطرية عن السماح بتحويل مخصصات المؤسسة الدولية للتنمية الموجهة نحو تخفيض أعداد الفقراء إلى تشجيع توفير السلع العامة العالمية، التي ربما لا يشعر أشد الناس فقراً بمنافعها على الفور. وثمة ابتكار أدخلته المؤسسة في الآونة الأخيرة وهو مخصص محدد يمكن استخدامه في تنفيذ المشروعات الإقليمية (المتعددة البلدان). وعلى الرغم من أنه من السابق لأوانه تقييم مدى نجاح هذا الابتكار فإنه يجب متابعتها لاستخلاص دروس مستفادة من تكرار هذا النهج بالنسبة لبعض السلع العامة العالمية؛ وسيتعين التزام قدر كبير من الحرص لتجنب تجزئة الإطار العام للمؤسسة الدولية للتنمية.

أنظمة دمج السلع العامة العالمية في الاستراتيجيات القطرية غير متطورة بدرجة كافية. المشاعلات البيئية هي السلعة العامة العالمية التي تذكر بصورة متواترة في الاستراتيجيات القطرية (ويرجع جزء من السبب في ذلك إلى أن مشروعات صندوق البيئة العالمية تدخل في السياق العادي لأنظمة البنك)، ولكن التشديد على السلع العامة العالمية الأخرى أقل من ذلك تواتراً. ولا توجد أدلة على أن معالجة السلع العامة العالمية في الاستراتيجيات القطرية الخاصة بالبنك قد زادت بمرور الوقت، ولكن أحدث الأمثلة على الممارسات الجيدة – مثلما حدث في البرازيل – قد تمهد الطريق لتخطيط استراتيجي أعمق وأكثر اتساقاً.

لدى البنك ثلاثة عوامل تأثير على الأقل يمكن الاعتماد عليها للانتقال من الاستراتيجية إلى العمل على المستوى القطري – الميزانية، ومخصص الصناديق الائتمانية، وأدوات التمويل، والبرامج العالمية. وناقش أدناه كلا من هذه العوامل بالترتيب.

تخصيص الموارد يقدر البنك أن إنفاقه من موازنته الإدارية على السلع العامة العالمية بلغ حوالي ١١ مليون دولار أمريكي في السنة المالية ٢٠٠٧، وجاء نصف هذا المبلغ تقريباً من مصادر تقع خارج نطاق موازنة البنك الأساسية، مثل الصناديق الائتمانية. ويمثل هذا حوالي ٤ في المائة من موازنة عمليات البنك العامة، ويعتبر واحداً من المخصصات الأصغر

الخاص بالبنك من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠٠٦ أنه غطى قضايا الحراجة بعمل تحليلي واسع النطاق ولكن بقدر صغير من التمويل. ولكن على مدى تلك الفترة، كان التأثير الذي حققه البنك محدودا جدا، واستمرت عملية إزالة الغابات بخطى سريعة.

في كثير من الأحيان يكون هناك عدم توافق بين الاحتياجات (والموارد) القطرية وبين الطموحات العالمية الخاصة بالسلع العامة العالمية.

ففي البلدان المتوسطة الدخل، تكون قدرة البنك على التأثير على (أو إقناع) بلد ما باتخاذ إجراءات ملموسة بشأن بعض السلع العامة العالمية محدودة بصورة متصلة، على الرغم من أن التوفير الفعال لتلك السلع يتطلب مشاركة كبيرة من جانب هذه البلدان المتوسطة الدخل. إذ تعتبر القيود المفروضة على التمويل غير الميسر واضحة، على سبيل المثال، في عمل البنك بشأن مكافحة إنفلونزا الطيور، حيث مول البنك الدولي للإنشاء والتعمير ٧ مشروعات فقط من بين ٥٠ مشروعا تمت الموافقة عليها، ولم يصرف، حتى الآن، إلا مبلغ ١٢ مليون دولار أمريكي فقط من حصيلة القروض التي قدمها والبالغة ٩٤ مليون دولار أمريكي.

البرامج العالمية

البنك الآن شريك في حوالي ١٦ برنامجا وشراكة عالمية، وتوجه نسبة حوالي ٩ في المائة من الإنفاق من هذه البرامج والشراكات العالمية، الذي يشرف عليه البنك، إلى السلع العامة العالمية.

وتستحوذ بضع مبادرات كبيرة على معظم هذا الإنفاق: الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والدرن والملاريا؛ وصندوق البيئة العالمية؛ والمجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. غير أن جهد البنك الإداري فيما يتعلق بالبرامج والشراكات العالمية ليس مدفوعا تماما بالاهتمامات الخاصة بالسلع العامة العالمية، نظرا لأن أكثر من ١٠٠ من هذه البرامج تركز إلى حد كبير على السلع العامة الوطنية، مثل التنمية الحضرية أو تنظيم أسواق البنية الأساسية.

على الرغم من دور البنك المباشر كشريك في البرامج العالمية، فإن عمليات الربط النظامية بالبرامج القطرية كانت أحيانا معدومة. فعلى سبيل

المثال، كان اشتراك البلدان المتوسطة الدخل في كثير من البرامج متواضعا. ولم يكن من الشائع أن يطلب من رؤساء فرق العمل الذين يديرون البرامج العالمية إظهار الكيفية التي ستضيف بها تلك البرامج قيمة إلى البرامج القطرية وعمليات البنك، وكثيرا ما يفتقرون إلى الحافز أو الموازنة الإدارية لعمل ذلك.

مجرد جعل مكان برنامج عالمي ما داخل البنك لا يضمن إيجاد الروابط القطرية الفعالة - علما بأنه يوجد ٥٧ برنامجا من تلك البرامج داخل البنك. فعلى سبيل المثال، كانت الروابط ضعيفة في برنامج بناء قدرات الصحة الإنجابية للسكان، على الرغم من أوجه التعاون والتكامل المحتملة مع العمليات الاستثمارية للبنك في بلدان عديدة. كما وجدت التقييمات التي أجرتها مجموعة التقييم المستقلة أنه يبدو فعلا أن إضفاء قدر أكبر من الشرعية على أي برنامج عالمي يعزز إيجاد روابط أقوى مع العمليات القطرية.

في إطار جهود البنك لتوفير سلع عامة إقليمية - والربط بين الاهتمامات والفرص الإقليمية والقطرية - يواجه البنك تحديات شبيهة بتلك التي يواجهها في مجال توفير السلع العامة العالمية. فقد زادت أهمية البرامج الإقليمية في السنوات الأخيرة، ولكن دمجها في البرامج القطرية لا يزال يمثل الاستثناء وليس القاعدة، ومازالت تمثل حصة متواضعة من إقراض البنك.

الدعوة التي يمارسها البنك بشأن السلع العامة العالمية: ما الذي نجح وما الذي لم ينجح

الدعوة الناجحة تتجاوز مجرد تشجيع اتخاذ إجراءات على المستوى القطري. كما أنها تتطلب إيجاد استجابات عالمية جماعية وتعزيز المصالح الإنمائية للفقراء في الاتفاقيات وأطر العمل الدولية.

يعتبر تشجيع إدخال تحسينات في إطار التجارة العالمية مثالا على الدعوة التي يمارسها البنك في أفضل أحوالها. وقد شملت المكونات الرئيسية لذلك فترة طويلة من العمل مباشرة مع البلدان الشريكة، وتجميع قدرات بحث فكري وتحليلية ممتازة، والنشر التفاعلي الشديد الوضوح، والاستعداد للاشتراك في النقاش العام. وقد اجتمعت هذه المكونات معا لتحديث تأثيرا ممتازا، كما أتاحت لعمل البنك فرصة لتحقيق تأثير في سياق المفاوضات «المباشرة» للتوصل إلى اتفاقية تجارية جديدة في إطار جولة الدوحة.

كما توضح التجربة الخاصة بإنفلونزا الطيور مواطن قوة البنك كداعية وكقوة تجميعية. فقد استندت إسهامات البنك في الاستجابة العالمية إلى تحليل اقتصادي قوي، وقوة تجميعية، وسمعة ائتمانية، وخبرة متعددة القطاعات. وساعد

على ذلك أيضا أن الأرض كانت ممهدة لدعوة البنك، نظرا لأن الاهتمامات العالمية والوطنية توافقت حيث أن الاحتياجات القطرية كانت ملموسة بصورة ملحّة.

مساندة المشاعات البيئية ثبت أنها شكلت تحديا أكثر تعقيدا. لعب البنك دورا مسانداً إيجابيا في بعض الأوضاع العملية للغاية، بما في ذلك ضمان توفير الموارد لصندوق البيئة العالمية؛ وإطلاق صندوق الكربون النموذجي (وصناديق الكربون اللاحقة)؛ والمنهجيات اللازمة لتفعيل آلية التنمية النظيفة. غير أن مدى نجاح البنك في أن يلعب دوراً مسانداً مؤثراً رئيسياً بشأن تغير المناخ يعتبر أمراً مثيراً لقدر أكبر من الجدل، غير أن هناك الآن قاعدة يمكن بناء العمل الدعوي المستقبلي عليها، بما في ذلك إطار البنك الاستراتيجي الجديد الخاص بتغير المناخ.

المساندة من خلال البرامج العالمية أصبحت قناة متزايدة الأهمية لتشجيع توفير السلع العامة العالمية، كما أن إعطاء الصوت والتمثيل المناسبين للبلدان النامية في مثل هذه البرامج يحسّن استجابتها واستدامتها على المدى الطويل. ومع ذلك فإن أصوات البلدان النامية لا تزال أقل تمثيلاً مما يجب - وليس أقلها في مجال إدارة (حوكمة) كثير من البرامج العالمية - ولا يزال هناك تساؤل حول ما إذا كان يوسع البنك أن يضغط بشكل أقوى في هذا الاتجاه. ومن الأمور المشجعة أن ترتيبات الإدارة (الحوكمة) في عدة برامج، بما في ذلك صندوق البيئة العالمية والمجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، تحسّنت بمرور الوقت. ومن الأمور الحاسمة الأهمية، بالنسبة للبرامج العالمية الجديدة الكبيرة التي تستهدف تغير المناخ، ضمان وجود ترتيبات إدارة (حوكمة) سليمة وعادلة توازن مصالح الأطراف الرئيسية المعنية.

تحسين دعم البنك للسلع العامة العالمية: الدروس المستفادة من الخبرة

لنموذج القطري الخاص بالبنك مكانه في تشجيع توفير السلع العامة العالمية. فقد عمل بصورة جيدة حين تطابقت المصالح الوطنية والعالمية - في كثير من الأحيان مع وجود إطار عمل دولي متفق عليه، مثل بروتوكول مونتريال - وحين يؤدي التمويل الممنوح إلى دعم الاستثمارات المستندة إلى البلدان المعنية.

تطلعا إلى المستقبل، تنشأ بعض التحديات العالمية المشتركة العظيمة حيث تتباعد المصالح الوطنية والعالمية بدرجة كبيرة - ويتمثل أبرزها في مجال الحماية من آثار تغير المناخ. عند التصدي لتلك التحديات، يحتاج البنك - بما في ذلك من خلال التعاون مع مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار - إلى العثور على طريقة لسد الفجوة بصورة أكثر فعالية بين الاحتياجات العالمية والأفضليات الوطنية. وتوحي الدروس المستفادة من هذا الاستعراض ببعض الإجراءات في خمسة مجالات قد تساعد البنك على تحسين قدرته على تشجيع توفير السلع العامة العالمية.

أولاً، يمكن للبنك خلق حوافز أفضل لتقديم السلع العامة العالمية بطريقة فعالة على المستوى القطري. ويشمل هذا اعتماد مناهج جديدة لوضع الموازنات وإعادة تنظيم أداء المديرين والموظفين. فيما يتعلق بوضع الموازنات، يتمثل أحد الخيارات في تجنب تمويل إداري كبير، على المستوى المؤسسي، يتم تخصيصه للفرق القطرية - بطريقة شفافة وربما بطريقة تنافسية - للعمل ذي الأولوية العالية الخاص بالسلع العامة العالمية على المستوى القطري. وسيتعين توخي الحرص للتأكد من استخدام ذلك التمويل كإضافة حقيقية من جانب الفرق القطرية وليس لمجرد استبعاد أنشطة أخرى. ولتوفير حوافز أفضل للموظفين، يتعين على المديرين على كافة المستويات بحث إثبات تقدير العمل على توفير السلع العامة العالمية في أنظمة إدارة الأداء.

ثانياً، يمكن للبنك النظر في وضع ترتيبات تنظيمية أوضح لاختيار الاستجابات على أفضل نحو، وربطها مع بالفعل على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية. قد ترغب بعض مناطق العمل في أن يكون لديها موظفون متفرغون يباشرون العمل على البرامج الإقليمية (والسلع العامة الإقليمية)، كما حدث في أفريقيا، وربما توسيع نطاقها لتغطي السلع العامة العالمية أيضاً. ولكن هذا لا يمثل وصفاً ثلاثاً للجميع، وقد تكون لدى مناطق العمل الأخرى ترتيبات مختلفة تناسب ظروفها.

ثالثاً، سيكون من المفيد اتباع نهج أكثر فعالية لتقديم معلومات وقدرات البنك العالمية للفرق القطرية التي تعمل على توفير السلع العامة العالمية. ولتحقيق هذه الغاية، يجب إعادة النظر في الطريقة التي يمكن بها للبنك أن يستخدم خبراته على أفضل نحو، خاصة خبرات الإخصائيين الموجودين في مركز المؤسسة في وحدات الربط في الشبكات.

وأخيرا، هناك حاجة إلى تبرير أقوى وأدق لتكاليف

ومنافع الإجراءات المقترحة لعمل البنك على تشجيع توفير السلع العامة العالمية، للتأكد من الاستدامة المالية والمؤسسية لذلك العمل على المدى الطويل. وبالنسبة للبرامج العالمية بالذات، يتعين على البنك أن يضاعف جهوده لكي يكون أكثر انتقائية في اشتراكه وأكثر صراحة في الخروج من البرامج التي تكون منافعها وفعالية تكاليفها محل شك. كما يتعين عليه أن يصر على وضع، واستخدام، أطر نتائج سليمة، تستند إلى أنظمة متابعة وتقييم واقعية وجدوى التكاليف.

رابعا، بوسع البنك وأصحاب المصلحة فيه تجديد

اهتمامهم بضمان ربط منظور البلدان النامية

بفعالية بالاستجابات العالمية. وقد يتمكن البنك من استخدام مركزه بطريقة أقوى لمنح صوت أكبر للبلدان النامية في إدارة (حوكمة) البرامج العالمية الهامة. ويجب أن يتخذ موقفا أكثر تفاعلا في الدعوة للمصالح الإنمائية – والشركاء من البلدان النامية – في المحافل (والاتفاقيات) الدولية التي تتناول السلع العامة العالمية. ومن شأن ذلك أن يشمل استمرار البنك في ضمان توفير مساعدات إنمائية إضافية وتشجيع تصميم واستخدام أدوات تستند إلى الأسواق لمساعدة البلدان النامية على توفير السلع العامة العالمية. كما يمكن للبنك استطلاع وسائل أخرى لتنشيط تبادل المعلومات بين الجنوب-الجنوب – وتطوير وتطبيق تقنيات جديدة مصممة بالتعاون مع الجنوب ومن أجله – للإسهام في توفير السلع العامة العالمية، مثل إنتاج واستخدام الطاقة الصديقة للمناخ.