OBApproaches
مذكرة رقم 33 | أبريل/نيسان 2010

لمحة سريعة عن نهج المعونات المرتبطة بالنواتج (OBA)

لارس يوهانس ولويزا ميمي ويوجيتا مسين

يعني *العاملون في مجال التنمية تماماً ضرورة إيجاد سبل أكثر فعالية لتحسين الظروف المعيشية وإتاحة الخدمات الأساسية للفقراء. إذ لا تؤدي النُهُج التقليدية لتقديم الدعم لكافة المواطنين دائماً إلى تحقيق النتائج المرجوة منها. ونهج المعونات المرتبطة بالنواتج (نهج المعونات) هو أداة تركز على تحقيق النتائج. ويجري استخدامها في الوقت الراهن بهدف تحسين تقديم خدمات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية إلى الفقراء، وهو ما يتم في الغالب من خلال شراكات بين القطاعين العام والخاص. تقدم هذه المذكرة عرضاً عاماً عن استخدام هذا النهج وأدائه، استناداً إلى دراسة للبنك الدولي بعنوان "نهج المعونات المرتبطة بالنواتج: الدروس المستفادة وأفضل الممارسات" (مسين ويوهانس وكومار 2010).*

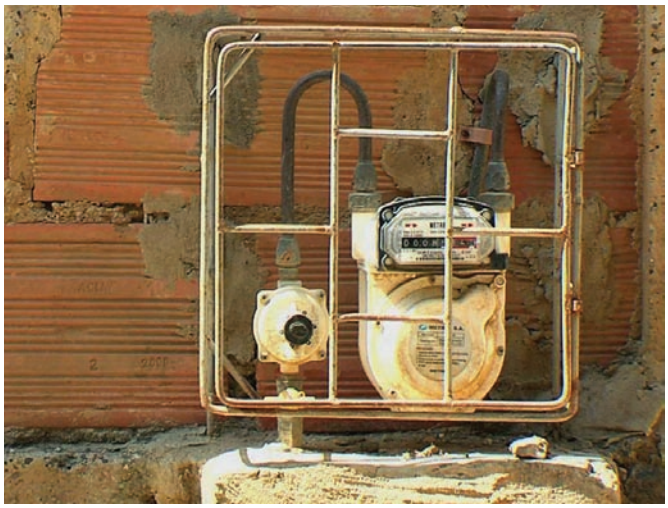
ما هو نهج المعونات المرتبطة بالنواتج؟

هو آلية ترتبط بتحقيق النتائج يتزايد استخدامها في الوقت الراهن في تقديم خدمات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية إلى الفقراء. وبدأت مجموعة البنك الدولي العمل بهذا المفهوم في عام 2002 في إطار إستراتيجيتها المعنية بتنمية القطاع الخاص، ثم أخذ شكلاً رسمياً في يناير/كانون الثاني 2003. وفي العام نفسه، أسست وزارة التنمية الدولية البريطانية الشراكة العالمية للمعونات المرتبطة بالنواتج (الشراكة العالمية) وتم تدشينها كبرنامج تجريبي يديره البنك الدولي بهدف اختبار هذا النهج.

كيف يتوافق النهج الجديد للمعونات مع الآليات الأخرى المرتبطة بتحقيق النتائج؟

يقدم الشكل (1) وصفاً عاماً لبعض الأدوات التي يمكن تصنيفها ضمن نُهُج التمويل المرتبط بتحقيق النتائج، ومن بينها النهج الجديد للمعونات. ومن أهم سمات هذا النهج أن نواتجه تتحدد – إلى أقصى حد ممكن – وفقاً للنتائج أو الآثار المرغوبة بموجب العقود المعمول بها. فعلى سبيل المثال، قد يتمثل أحد النواتج في توصيل الكهرباء من الشبكة إلى منزل إحدى الأسر، وقد يشمل، في حالات أخرى، تغطية تكاليف استهلاك الكهرباء خلال فترة محددة حسب الفواتير وسجلات التحصيل.

لارس يوهانس: أخصائي في مجال البنية الأساسية. **ولويزا ميمي:** استشارية مع الشراكة العالمية للمعونات المرتبطة بالنواتج (GPOBA). **يوجيتا مسين:** خبيرة اقتصادية أولى في مجال البنية الأساسية بإدارة التمويل والاقتصاد والتنمية الحضرية بالبنك الدولي.



صورة فوتوغرافية مقدمة من البنك الدولي

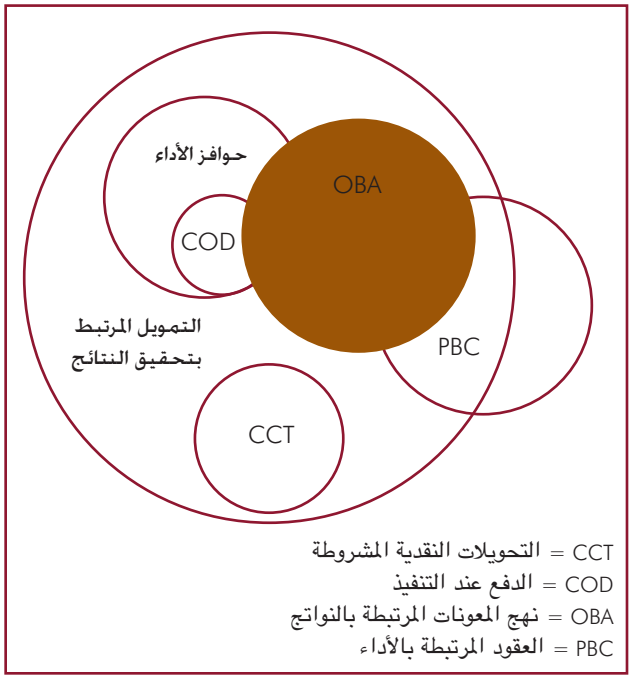
كما يربط هذا النهج بين إنفاق الأموال العامة المقدمة في شكل دعم وبين تحقيق نتائج محددة بوضوح من شأنها المساعدة بشكل مباشر في تحسين قدرة الفقراء على الحصول على الخدمات الأساسية. ولا تُعتبر عقود الأداء ولا تقديم الدعم بالأمر الجديد. لكن ربط النواتج بالدعم في برامج هذا النهج تكون أكثر تحديداً بصفة عامة عند مقارنتها بالمعايير المرجعية المنصوص عليها في ترتيبات الأداء التقليدية، والتي قد تكون في بعض الحالات مرتبطة بالمدخلات. ويعمل هذا النهج على تحسين توجيه الدعم من خلال الجمع بين الدعم وبين الترتيبات المرتبطة بالأداء عبر الربط الواضح بين دفع أموال الدعم وتحقيق النواتج المتفق عليها.

وتضم أشكال هذا النهج مجموعة متنوعة من البرامج (أو مزيجاً منها)، مثل العقود المرتبطة بالأداء (كما هو الحال في مشروعات الطرق) أو برامج القسائم (خاصة في قطاعي الرعاية الصحية والتعليم). وترتبط القسائم، التي يتم دفعها إما إلى المستخدمين أو إلى مقدمي الخدمات المتنافسين، في العادة بتقديم خدمات الرعاية الصحية أو التعليم إلى المستفيدين من الفئات المحرومة أو السكان الذين يعيشون في مناطق لا تحظى بخدمات كافية. لكن تعريف هذا النهج لا ينطبق، على سبيل المثال، على بعض آليات التمويل الأخرى المرتبط بتحقيق النتائج، مثل التحويلات النقدية المشروطة وربما الدفع عند التسليم. ففي حالة التحويلات النقدية المشروطة، لا يراعي تصميم مشروعات الدعم إلزام مقدمي الخدمات بإبرام عقود قانوناً يتحملون بمقتضاها بعض مخاطر الأداء بالرغم من ارتباط هذه التحويلات بتحقيق أهداف إنمائية اجتماعية بعينها.

زيادة الاعتماد على نهج المعونات الجديد

ازدادت مشروعات نهج المعونات المرتبطة بالنواتج بواقع أربعة أمثال تقريباً في مجموعة البنك الدولي – من نحو 32 مشروعاً منذ تدشين هذا

الشكل 1. آليات التمويل المرتبط بالنواتج



المصدر: عرض للمؤلفين

النهج رسمياً في 2002–2003 بتكلفة إجمالية بلغت حينئذ 1.5 مليار دولار[1] إلى نحو 131 مشروعاً بتكلفة إجمالية تبلغ حالياً 3.5 مليار دولار من الدعم (غير شاملة الدعم الذي قدمته الحكومات المستفيدة بقيمة 2.8 مليار دولار). انظر الشكل 2.[2]

وتقف عدة عوامل وراء زيادة الاعتماد على النهج الجديد، منها:

- زيادة التأكيد على تحقيق النتائج والمساءلة من جانب المانحين والحكومات، بما في ذلك أجندة مجموعة البنك الدولي المعنية بتحقيق النتائج
- وجود إقرار واضح وصريح بأن برامج الدعم جيدة التصميم تشكل جزءاً لا يتجزأ من أية إستراتيجية مراعية لمصالح الفقراء لتوفير البنية الأساسية وتقديم الخدمات الاجتماعية
- وجود إقرار بضرورة إعطاء اهتمام خاص بأسلوب تقديم الخدمات المراعية لمصالح الفقراء لضمان نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص

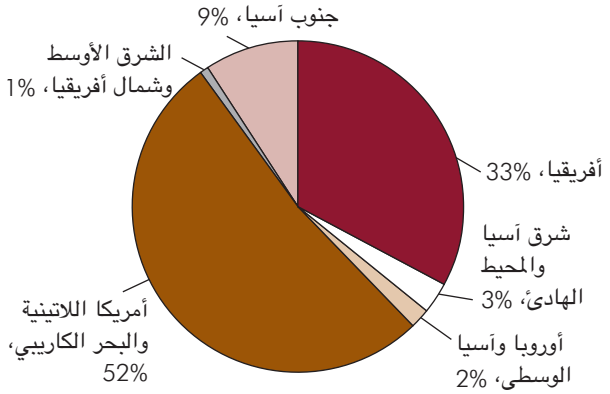
وكانت معظم مشروعات هذا النهج التي نفذتها جهات أخرى غير مجموعة البنك في قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والنقل، والطاقة في المناطق غير المتصلة بالشبكة، وذلك في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بالدرجة الأولى. أما مشروعات مجموعة البنك الدولي التي تستخدم هذا النهج فيوجد معظمها حالياً في منطقة أفريقيا، ويرجع ذلك في جانب منه إلى الجهود التجريبية التي قامت بها الشراكة العالمية مؤخراً، وكذلك في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي حيث تم تنفيذ أول تجارب هذا النهج في كافة القطاعات تقريباً.

ورغم النمو الكبير في محفظة مشروعات نهج المعونات الجديد، الذي يصل معدله إلى 3 في المائة من المجموع الكلي، فإنه لا يشكل

الشكل 2. حجم الدعم المقدم في إطار نهج المعونات المرتبطة بالنواتج (بالقيمة بالدولار الأمريكي) حسب القطاعات والمناطق في مجموعة البنك الدولي

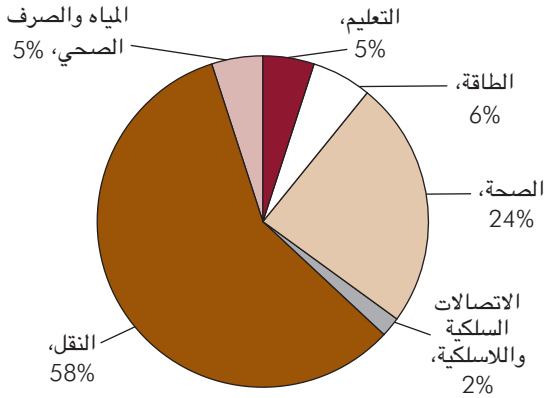
أ) حسب المناطق

حافظة عمليات مجموعة البنك الدولي التي تستخدم نهج المعونات المرتبطة بالنواتج بحسب المناطق (المجموع = 3.5 مليار دولار)



ب) حسب القطاعات

حافظة عمليات مجموعة البنك الدولي التي تستخدم نهج المعونات المرتبطة بالنواتج حسب القطاعات (المجموع = 3.5 مليار دولار)



المصدر: قاعدة البيانات الخاصة ببرنامج الشراكة العالمية للمعونات المرتبط بالنواتج

سوى نسبة صغيرة من محفظة مشروعات البنك. وحظي قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بأكبر حصة من هذه المشروعات بنسبة 9.1 في المائة من إجمالي التمويل، يليه قطاع الصحة (7.1 في المائة)، ثم قطاع النقل (3.6 في المائة).

ويرجع انخفاض هذه النسبة نسبياً في جانب منه إلى عدم إدماج النهج الجديد للمعونات بشكل كامل بعد في صميم مشروعات مجموعة البنك الدولي. لكن ثمة عوامل أخرى ساهمت في ذلك. ففي حين لا تشمل محفظة مشروعات مجموعة البنك التي تستخدم نهج المعونات الجديد سوى المشروعات الموجهة نحو زيادة قدرة الأسر على الحصول على الخدمات الأساسية، فإن المحفظة ككل تشمل مشروعات تمول استثمارات كبيرة في مجالات أولية مشتركة.

وبرامج إصلاح قطاعية أوسع نطاقاً، وأنشطة تحليلية واستشارية. علاوة على ذلك، تشمل محفظة عمليات مجموعة البنك، وفقاً للبيانات المستقاة من قواعد بيانات الأعمال الخاصة بها، قطاعات فرعية أخرى، مثل: التعدين، والسكك الحديدية، والموانئ، أو التغذية – لا تدخل فيها أية مشروعات تعمل بهذا النهج.

تجدر الإشارة أيضاً إلى أن معظم مشروعات هذا النهج في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد تم تمويلها من صناديق توفير الخدمات للجميع التي أقامتها الحكومات المحلية، وليس من جهات مانحة مثل مجموعة البنك الدولي. ولذلك، لا تتطابق الأموال المناظرة التي تقدمها الحكومات مع إجمالي التمويل المقدم من مجموعة البنك الدولي إلى مشروعات هذا النهج (اعتباراً من أواخر التسعينيات، لكن بصورة رئيسية منذ 2001 و 2002 حيث حصل 15 صندوقاً تشغيلياً في أسواق البلدان النامية نحو 6.2 مليار دولار من الجهات المشغلة).

تمويل النهج الجديد للمعونات

يأتي تمويل برامج نهج المعونات المرتبطة بالنواتج بصفة رئيسية من: البنك الدولي والشراكة العالمية، وغيرهما من الجهات المانحة مثل البنك الألماني للتنمية، والحكومات أنفسها التي تستخدم، مثلاً، العائدات الضريبية والدعم البيني الذي يتم تحصيله من المستخدمين. والبنك الدولي هو أكبر جهة مانحة، حيث قدم ارتباطات تزيد قيمتها على 3.3 مليار دولار لتمويل تقديم الدعم إلى 80 مشروعاً.[3] وجرى تنفيذ الكثير من أوائل هذه المشروعات في منطقة أمريكا اللاتينية، لاسيما في قطاعي الطرق وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وقد استفادت هذه البرامج التي نُفذت لاحقاً في قطاعي الطرق وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات من الدروس المستفادة من المشروعات (ولو بدرجات متباينة من النجاح)، ثم توسعت لتشمل مناطق أخرى، مثل أفريقيا جنوب الصحراء حيث يوجد بها الآن عدد كبير من مشروعات الطرق وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

جرت العادة أن تكون المشروعات المنفذة في البلدان المؤهلة للحصول على التمويل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير أكبر حجماً من تلك الموجودة في البلدان المتعاملة مع المؤسسة الدولية للتنمية، حيث تحصل نسبة 29 في المائة من المشروعات الموجودة في البلدان المؤهلة للحصول على التمويل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير على أكثر من نصف الدعم الذي تقدمه مشروعات نهج المعونات. وقد تلقى عدد من المشروعات أيضاً مبالغ كبيرة من التمويل التكميلي من الحكومات المستفيدة في صورة دعم، يبلغ مجموعها 2.8 مليار دولار. وقدمت حكومات البلدان المتعاملة مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير حوالي 8 دولارات من بين كل 10 دولارات من هذا التمويل التكميلي. وفاز قطاعا النقل والرعاية الصحية بأكبر حصة من هذا التمويل، حيث بلغ ما حصلا عليه معاً 88 في المائة من الإجمالي. ويبلغ مجموع محفظة الدعم المقدم ضمن هذا النهج بالنسبة لمشروعات مجموعة البنك الدولي، شاملاً التمويل المشترك من الحكومات، حوالي 6 مليارات دولار.[4]

وتلقت المشروعات المتبقية والبالغ عددها 51 مشروعاً في محفظة مجموعة البنك تمويلاً من الشراكة العالمية، أو أنها بصدد ذلك. يُذكر أن الهدف الأصلي من إنشاء الشراكة العالمية هو المساعدة في إعداد مشروعات هذا النهج، وتوثيق الدروس المستفادة وتعميمها. وفي عام 2005، استطاعت الشراكة العالمية، بفضل مساهمة إضافية من وزارة التنمية الدولية البريطانية، تمويل برامج فعلية لتقديم الدعم. وحفزت هذه الأموال إعداد أكثر من 40 مشروعاً، يجري حالياً تنفيذ معظمها أو أنها بانتظار الموافقة على اتفاقيات المنح الخاصة بها. وقد تلقى 11 مشروعاً آخر، أو تلقت بالفعل، تمويلاً من الشراكة العالمية في شكل مساعدات فنية. وانضم مانحون جدد إلى الشراكة العالمية منذ ذلك الحين، نذكر منهم: المديرية العامة للتعاون الإنمائي الدولي الهولندية (DGIS)، والوكالة الاسترالية للتنمية الدولية (AusAID)، والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (SIDA)، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC).

وقد ركزت مبادرة الشراكة العالمية، بعض الشيء، على تصميم وإعداد برامج النهج الجديد للمعونات المرتبطة بالنواتج في المناطق التي لم يُختبر فيها بعد، ويشمل ذلك مثلاً، البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، وخاصة في قطاع مشروعات المياه والصرف الصحي. وتوجد ثلثا مشروعات الشراكة العالمية في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، وهي تشكل أكثر من 75 في المائة من حجم التمويل الذي تقدمه مبادرة الشراكة.

تطبيقات آليات تصميم الدعم المقدم في إطار النهج الجديد للمعونات المرتبطة بالنواتج

تقدم برامج النهج الجديد دعماً يرتبط بالأداء – في العادة – من خلال ثلاث محاور: دعم غير متكرر (دعم المرة الواحدة)، مثل دعم توصيل الخدمات؛ ودعم رسوم المرحلة الانتقالية الذي يتم خفضه تدريجياً مع زيادة مساهمات المستخدمين؛ أو الدعم المستمر. ويتوقف تصميم شكل الدعم المُقدم على عدة عوامل منها مدى استدامة مصدر التمويل، والقدرة على إدارة برامج الدعم، ونوع الخدمات التي يتم دعمها، ومدى استعداد مقدم الخدمة وقدرته على العمل بنظام الدفع المؤجل.

الدعم غير المتكرر (دعم المرة الواحدة): هو أكثر أنواع الدعم الذي يستند إليه لتطبيق النهج الجديد "المعونات"، وكثيراً ما يتضمن تقديم دعم رأسمالي لتوصيل خدمة معينة. وتعتمد معظم برامج هذا النهج في قطاعات المياه والطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية على تقديم هذا الشكل من الدعم الذي يُدفع لمرة واحدة بغرض تمكين المستخدمين من توصيل الخدمة في بداية الأمر. ويرجع السبب في ذلك – في جانب منه ـ إلى أن هذا النهج موجه نحو فائدة الفقراء، الذين لا يحصلون عادة على خدمات الشبكات أصلاً، ولا يمكنهم في أحوال كثيرة الاستفادة من الدعم الدائم أو الدعم المؤقت لرسوم الاستخدام.

رسوم المرحلة الانتقالية: يُستخدم هذا النوع من الدعم لمساندة إصلاحات هيكل الرسوم، ولسد الفجوة بين ما يستطيع المستخدم دفعه أو يرغب فيه، وبين مستوى استرداد تكاليف (مثلاً، التكلفة الحدية طويلة الأمد) المتعلقة برسوم الاستخدام. ويجري خفض هذا الدعم تدريجياً بعد فترة زمنية محددة (مثلاً، عدة أشهر أو سنوات) مع زيادة مساهمات المستخدمين (وقد يؤدي تحسن مستوى الكفاءة إلى انخفاض في مستويات الرسوم المطلوبة).

الدعم المستمر: عادة ما يمول هذا الدعم تقديم الخدمات الأساسية أو أعمال الصيانة في مشروعات هذا النهج في قطاعات الطرق والرعاية الصحية والتعليم. وتتطلب برامج صيانة الطرق في إطار هذا النهج دعماً مالياً مستمراً طوال عمر الطرق، وغالباً ما يتم ذلك من خلال صناديق تمويل الطرق. ولضمان استمرارية سبل الحصول على الرعاية بالنسبة للفقراء، توجه برامج الرعاية الصحية في

الغالب الدعم بطريقة مستمرة من خلال مقدمي الرعاية الصحية عند تقديم الخدمات المتفق عليها، مثل زيارات الرعاية الصحية للأطفال خلال فترة زمنية محددة.

شواهد أولية على نجاح نهج المعونات المرتبطة بالنواتج

تقوم مشروعات هذا النهج حالياً بتحقيق النتائج المرجوّة منها:

- يُتوقع أن يعود 89 مشروعاً تتوافر بشأنها بيانات[5] بالنفع على 61 مليون مستفيد وفقاً لما هو مخطط.
- التحقق من استفادة 17.4 مليون شخص حتى الآن من المشروعات.
- زيادة نسبة المستفيدين من المشروعات المنجزة التي تتوافر بشأنها بيانات بأكثر من 16 في المائة عما كان مخططاً.
- ساعدت مشروعات النقل القائمة على هذا النهج على إعادة تأهيل وصيانة 87591 كيلومتراً من الطرق أو في سبيلها إلى تحقيق ذلك.

وأخيراً، حصلت مشروعات هذا النهج التي تتوافر بشأنها بيانات لدى مجموعة البنك، في تقييمات نتائج العمل في تقارير البنك الدولي الخاصة بإنجاز التنفيذ والنتائج وتقديرات مجموعة التقييم المستقلة، على تقديرات مرضية تفوق في المتوسط تقديرات المشروعات التقليدية وقت إعداد هذه المذكرة. وكانت النتائج مماثلة بالنسبة لتقديرات نوعية المشروعات عند دخولها المحفظة ونوعية الإشراف على المشروعات التي تقوم بتقييمها مجموعة التقييم المستقلة. وتُعتبر نوعية المشروعات مرضية عند دخولها محفظة العمليات في 77 في المائة من الحالات. وحصلت نوعية الإشراف على تقدير مرضٍ للغاية أو مرضٍ في 100 في المائة من الحالات.

الخلاصة

يهدف نهج المعونات المرتبطة بالنواتج، شأنه شأن أدوات التمويل الأخرى المرتبط بتحقيق النتائج، إلى تعزيز فعالية التمويل العام. ومع تزايد المطالبة بإخضاع أعمال التنمية للمساءلة، من المرجح أن تزداد أهمية هذا النهج باعتباره وسيلة لتحسين تقديم الخدمات الأساسية إلى الفقراء. وبالرغم من عدم إدماج استخدام هذا النهج بشكل كامل بعد في صميم المشروعات، فإن مجموعة البنك الدولي تدرس القيام بإصلاحات في أدواتها الإقراضية لأغراض الاستثمار، وهو ما قد يؤدي إلى التوسع في استخدام أدوات التمويل المرتبطة بتحقيق النتائج وزيادة فعاليتها. علاوة على ذلك، تدرس الشراكة العالمية حالياً إمكانية التوسع في تطبيق هذا النهج، في بلدان مثل الفلبين وأوغندا، في قطاع إمدادات المياه والصرف الصحي باستخدام الدروس المستفادة وأفضل الممارسات من البرامج التجريبية الحالية. كما يمكن للعاملين في مجال التنمية الاستفادة من النجاح الذي حققته مشروعات هذا النهج حتى الآن من خلال مواصلة رصد محفظة المشروعات الحالية، وتبادل الدروس فيما بين مبادرات التمويل المرتبط بتحقيق النتائج، وجمع النتائج من تقييمات الأثر للمشروعات الجارية حالياً.

حواشي

مسين ويوجيتا ولارس يوهانس وغيتا كومار. 2010. *نهج المعونات المرتبطة بالنواتج: الدروس المستفادة وأفضل الممارسات*. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.

[1] لم يتم تحديد سوى 22 مشروعاً تستخدم نهج المعونات بقيمة إجمالية في حدود 100 مليون دولار في وقت إعداد إستراتيجية البنك الخاصة بتنمية القطاع الخاص، وإقامة الشراكة العالمية للمعونات المرتبطة بالنواتج، لكن، بعد إجراء مزيد من البحوث، تم تحديد 11 مشروعاً آخراً، ورصد قدر أكبر من التمويل المقدم باستخدام هذا النهج.

[2] تعكس الأرقام المستخدمة المشروعات التي تم تحديدها حتى 30 سبتمبر/أيلول 2009.

[3] يستبعد هذا الإجمالي المشروعات التي تحصل على دعم أو مساعدة فنية من الشراكة العالمية.

[4] لا يشمل هذا المبلغ 6 مليارات دولار تقريباً التي تم تحصيلها من خلال صناديق توفير الخدمات للجميع، كما ورد في الفصل الثالث من مسين ويوهانس وكومار 2010.

[5] لا تتوافر بسهولة بيانات عن عدد المستفيدين بالنسبة للمشروعات العامة التي تقدم خدماتها لعموم السكان، والتي لا يقتصر استخدامها على فئة معينة. وتوجد هذه المشروعات بصورة رئيسية في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وقطاع النقل.

نبذة عن نهج المعونات المرتبطة بالنواتج

نهج المعونات هو منتدى لمناقشة وتعميم التجارب والابتكارات التي جرت مؤخراً في دعم تقديم الخدمات الأساسية إلى الفقراء. وتركز هذه السلسلة على تقديم خدمات إمدادات المياه والطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل والرعاية الصحية والتعليم في البلدان النامية، وخاصة من خلال النُهُج المرتبطة بالنواتج أو الأداء.

وقد وقع اختيار المؤلفين على دراسات تلك الحالات وعرضها بالاتفاق مع فريق إدارة الشراكة العالمية، وهي لا تعزى إلى الجهات المانحة للشراكة، أو البنك الدولي، أو أية مؤسسة منتسبة أخرى. كما لا تعبر أي من الاستنتاجات التي خلصت إليها هذه المذكرة عن أية سياسة رسمية للشراكة أو البنك الدولي أو البلدان التي يمثلونها.

للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع:
www.gpoba.org

GPOBA
The Global Partnership on Output-Based Aid