OBApproaches
مذكرة رقم 44 | يونيو/حزيران 2012

استخدام أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج في المشروعات الحضرية

وجيهة أحمد وإيان منزايس

Photo courtesy of GPOBA

في ظل التوسع العمراني المتزايد بخطى سريعة في بلدان العالم النامي، وتنامي الطلب على الخدمات الأساسية كمياه الشرب والكهرباء، تظهر حاجة متزايدة إلى تحسين الخدمات، ولاسيما في المناطق الحضرية المنخفضة الدخل. وفي مدن حول العالم تمت تجربة أساليب المعونة المرتبطة بالنواتج وآليتها في التوجيه الذي يراعي مصالح الفقراء. وتناقش هذه المذكرة المنافع والتحديات التي ينطوي عليها استخدام أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج في مشروعات حضرية لخدمة السكان منخفضي الدخل. وتُقدِّم أمثلة للابتكارات الناجحة. وتبرز الخصائص التي ستؤدي إلى تحسين احتمالات النجاح.

بحلول عام 2020، سيعيش نصف سكان العالم النامي على الأرجح في المدن، وبحلول منتصف القرن، قد يصل عدد سكان الحضر في البلدان النامية إلى 5.2 مليار نسمة (الأمم المتحدة، 2011). ومع تسارع وتيرة الهجرة من الريف إلى الحضر، عجز الكثير من الحكومات عن مسايرة الطلب في المناطق الحضرية على خدمات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية، مثل الكهرباء ومياه الشرب والصرف الصحي والنقل وإدارة النفايات الصلبة والتعليم والرعاية الصحية. وكان الفقراء هم أكثر الناس تأثرا بغياب القدرة على الحصول على الخدمات الأساسية في المناطق الحضرية. فهم غالبا ما يحصلون على خدمات أساسية، مثل مياه الشرب أو الكهرباء، من جهات غير رسمية لكنها مرتفعة الأسعار وذات نوعية متدنية. وبدون الحصول على الكهرباء بشكل منتظم، تفقد الأسر الفقيرة بالمناطق الحضرية ساعات من الإنتاجية لها قيمتها، أو تتعرض سلامتها للخطر من جراء توصيلات الكهرباء غير القانونية. ونظرا لتزايد الطلب على الخدمات الأساسية، تشتد الحاجة إلى تحسين مستوى الخدمات في المناطق الحضرية المنخفضة الدخل.

وجيهة أحمد استشارية وإيان منزايس كبير خبراء البنية التحتية في الشراكة العالمية للمعونة المرتبطة بالنواتج.

أحد سبل مساعدة فقراء المناطق الحضرية في الحصول على الخدمات الأساسية هو أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، وهي آلية للتمويل ترتبط بتحقيق النتائج. ويربط هذا الأسلوب بين دفع الأموال العامة أو الدعم وبين تحقيق نواتج مُعيَّنة والأداء الفعلي للخدمات وذلك بالمقارنة بالمدخلات التقليدية. ويُراعى في تعريفات النواتج أن تكون قريبة قدر الإمكان من النواتج الإنمائية المطلوبة، وفي نطاق مقدم الخدمة كي يقدمها. وتشترط معظم المشروعات الحضرية القائمة على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج احتجاز جزء من مدفوعات الدعم حتى يثبت تقديم الخدمة بشكل مستدام. ويقوم بتقييم المستوى المرضي للخدمات وكيل تدقيق مستقل من خلال المسوح الاستقصائية للأسر المستفيدة وبفحص نوعية التوصيلات، ونوعية الخدمة المقدمة، وسجلات تحصيل الفواتير (انظر المذكرة 43 عن أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج).

استهداف فقراء الحضر

من المكونات الرئيسية في تصميم مشروع يقوم على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج الاستهداف الصريح للأسر المنخفضة الدخل، إذ إنه من العقبات الرئيسية أمام حصول فقراء الحضر على الخدمات الأساسية ارتفاع التكلفة المبدئية للحصول على التوصيلة، مثل رسوم توصيلة مياه الشرب. وقد تساعد المعونة المرتبطة بالنواتج في تقليص هذه العقبة عن طريق دفع دعم لتضييق الفجوة بين التكلفة الفعلية للحصول على الخدمة والمبلغ الذي يرغب المستخدم في دفعه ويستطيع تحمله.

وقد يكون الاستهداف الجغرافي فعَّالا في المدن التي عادةً ما تتركَّز فيها الأسر الفقيرة في أحياء وتجمُّعات عشوائية. وحيثما تكون المجتمعات المحلية أكثر تنوُّعا من الناحية الاقتصادية، تستخدم بعض المشاريع القائمة على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج إستراتيجيات استهداف بديلة، مثل الاقتصار على دعم الخدمات التي قلَّما يستخدمها غير الفقراء. ففي مابوتو في موزامبيق على سبيل المثال، اقتصر مشروع قائم على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج على دعم صنابير المياه العمومية في الساحات التي يشترك في استخدام الواحدة منها في العادة ثلاث أسر، وذلك بالمقارنة بتوصيلات المياه الفردية الأكثر تكلفة للمنازل.

وتستهدف مشاريع أخرى وفق أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج المنتفعين على أساس الدخل أو مستوى الفقر. ففي مدينة سورابايا بإندونيسيا، يعتزم مرفق المياه الحكومي استخدام أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج في تركيب نحو 15 ألف توصيلة مياه منزلية بشبكة أنابيب المياه. ويستخدم المشروع في بادئ الأمر الاستهداف الجغرافي، لكنه يقوم بغربلة نتائج هذا الاستهداف باستخدام خصائص الأسر كوسيلة لتحديد مستويات الفقر. ولن يكون مؤهلا للاستفادة من هذا المشروع إلا الأسر التي تملك قدرات منخفضة للغاية للحصول على الكهرباء (أقل من 1300 فولت أمبير) أو ليس لديها توصيلات كهرباء رسمية على الإطلاق.

وبالمثل، فإن مشروعا يقوم على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج لربط منازل الأسر الفقيرة بشبكة الكهرباء في العاصمة الليبرية منروفيا يستخدم مزيجا من آليات الاستهداف. ولأن ليبيريا من أقل بلدان العالم من حيث معدلات انتشار الكهرباء إذ يقل عن واحد في المائة، فإنه حتى سكان الحضر الميسورين نسبيا في المناطق الفقيرة قد لا تتاح لهم إمكانية الحصول على الكهرباء. ومع أن المشروع يستهدف 21 منطقة منخفضة الدخل، فلن يتم تركيب توصيلات إلا للأسر التي تعيش في مسكن من طابق واحد وهيكله دون المستوى.

نقل المخاطر والحصول على التمويل

في المشاريع القائمة على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، فإن الدفع عند تحقيق نواتج محددة ينقل مخاطر الأداء إلى مُقدِّم الخدمة. وقد يكون مُقدِّم الخدمة هيئة عامة أو خاصة أو منظمة غير حكومية. ولأن مُقدِّم الخدمة لا يحصل على الدعم كاملا حتى يقوم بتحقيق النواتج، فإنه يجب أن يتاح له الحصول على تمويل كاف لاستثماراته الأولية. وينطوي تمويل هذه الاستثمارات الأولية على خطر لا يستهان به لمُقدِّمي الخدمات، وهو من أكبر المعوقات أمام تبني مشاريع مرتبطة بالنواتج أو النتائج. وقد تبيَّن أن هذا المُعوِّق يثير تحديات جساما عند العمل مع المنظمات غير الحكومية وصغار مقدمي الخدمات، لكنه يتيح أيضا الفرصة للعمل وفق أساليب أخرى.

وتفتح إقامة شراكة مع مبادرات أخرى للتنمية الحضرية فرصا جديدة للتمويل. فعلى سبيل المثال، يتيح ربط أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج مع البرامج القطرية لتحالف المدن 1 الفرصة للانخراط في عمليات تخطيط أوسع والعمل بشكل وثيق مع الحكومات الوطنية والمحلية، وكذلك منظمات سكان الأحياء العشوائية الفقيرة. وفي غانا، يتعاون البنك الدولي والشراكة العالمية لأسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج وتحالف المدن في وضع الإستراتيجية البيئية للصرف الصحي في أكرا الكبرى، من خلال مزيج محتمل من الأموال من مصادر مثل مدخرات المجتمعات المحلية وقروض البنك الدولي وذلك لزيادة إمكانية الحصول على الخدمات.

وفي الحالات التي يعجز فيها مُقدِّم الخدمة عن تمويل المشروع كله مُقدَّما، تم استخدام آلية دفع الدعم تدريجيا وربط ذلك بتحقيق نواتج وسيطة. وفي مناسبات نادرة، طلب مُقدِّمو الخدمات دفع مبالغ صغيرة مقدما لهم مقابل نفقات مثل تكاليف بدء النشاط وحملات الدعاية. وفي أرمينيا، على سبيل المثال، حيث فصل الشتاء طويل وقاس، تنفق الأسر المنخفضة الدخل جزءا كبيرا من ميزانيتها على التدفئة باستخدام أنواع الوقود التقليدية لأنها لا تستطيع دفع رسوم التوصيلات للحصول على التدفئة بالغاز الأكثر نظافة والأقل سعرا. وفي مشروع التدفئة والغاز القائم على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج في أرمينيا، حصل مُقدِّمو الخدمات على 20 في المائة من الدعم مُقدَّما، ثم 70 في المائة عندما يتم توصيل المنازل بشبكة التدفئة بالغاز، ودفعة أخيرة 10 في المائة بعد أن يكونوا قد أظهروا تحقيق مستويات مناسبة من تقديم الخدمة. وقامت جهات التشغيل الخاصة بتزويد 5847 أسرة (نحو 23738 فردا) في شقق سكنية في مناطق حضرية بخدمات التدفئة بالغاز. وتؤلِّف هذه الأسر نسبة كبيرة من الأسر المستهدفة، التي تفي بالحد الأدنى لمعايير التأهل وهو 34 درجة في إطار البرنامج الوطني للحماية الاجتماعية (برنامج إغاثة الأسر من الفقر). وكما تجري العادة، استطاع مُقدِّمو الخدمات تلبية احتياجات ما قبل التمويل من تدفقات نقدية داخلية أو أموال من مصادر خارجية أو الاثنين معا.

مخاطر الطلب على الخدمة

تقع مخاطر الطلب حين يسيء مُقدِّم الخدمة حساب حجم طلب المستهلكين على الخدمة أو يبالغ في تقديره.

وكان التقدم بطيئا في مشروع يقوم على هذا الأسلوب بغرض تحسين إمكانية الحصول على الكهرباء لسكان الأحياء الفقيرة الهنود في مومباي، فيما يرجع جزئيا إلى ضعف الطلب من المستخدمين المحتملين. لكن نتائج دراسة خط الأساس للمشروع (ميمي، 2012) تبرز أهمية إجراء دراسة

مسحية بشأن الاستعداد للدفع بين المنتفعين المستهدفين في مرحلة مبكرة عند إعداد مشروع وفق أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج. وتشير نتائج الدراسة إلى أن ما يدفعه سكان الأحياء الفقيرة مقابل التوصيلات غير القانونية (رسوم توصيل الخدمة والأسلاك الداخلية ورسوم الاستخدام) يقل كثيرا عما يدفعونه مقابل التوصيلات القانونية. ورغم بواعث القلق بشأن نوعية الخدمات وسلامتها في مثل هذه التوصيلات، فإن انخفاض التكلفة أضعف الطلب على التوصيلات الرسمية في إطار المشروع القائم على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج. وأشارت الدراسة إلى أهمية المشاركة المبكرة مع قادة المجتمع المحلي في المساعدة على إدارة قضايا الاقتصاد السياسي في الأحياء الفقيرة المستهدفة.

وساهم مشروعان ناجحان يقومان على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج في قطاع المياه في تخفيف هذه المخاطر المتصلة بالطلب بصور مختلفة وذلك حسب خبرة مقدمي الخدمات في العمل في الأحياء المنخفضة الدخل. ففي مشروع مياه الشرب في مانيلا انتظر مقدم الخدمة إلى حين ورود الحد الأدنى من عدد طلبات التوصيلات الرسمية قبل بدء الاستثمار في الشبكة. وفي مشروع مياه جاكرتا، تم الاتفاق مع مقدم الخدمة على معدل توصيلات مستهدف بنسبة 46.5 في المائة على أساس تقييمات من المسوح الاستقصائية للمجتمع المحلي عن مدى الاستعداد للربط بالشبكة. وإذا تحقق هذا المعدل المستهدف فإن كل تكاليف مد الشبكة المتفق عليها مسبقا سيتم استردادها بالكامل. غير أنه إذا لم يتحقق هذا المعدل المستهدف، فسوف يكون استرداد مثل هذه التكاليف جزئيا على أساس نسبي، وهو ما يساعد على تحفيز مقدم الخدمة على زيادة سرعة التوصيلات ومعدلها إلى أقصى حد ممكن.

تصميم مشاريع وفق أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج لفقراء الحضر

يثير تقديم الخدمات في العشوائيات أو الأحياء الفقيرة بعض التحديات الفريدة. وإحدى العقبات الرئيسية هو وضع حيازة الأرض المحفوف بالمخاطر في أغلب الأحيان لسكان هذه الأحياء، وكثير منهم غير مؤهلين للحصول على توصيلات منزلية رسمية بمقتضى القانون. وليس لدى السكان أيضا ضمان بأن مساكنهم ستكون آمنة من الإزالة. وقد يفتقر مقدم الخدمات للسلطة القانونية أو التنظيمية لخدمة هذه المناطق العشوائية. وهو يفتقر على الأرجح أيضا إلى الحافز لخدمة مثل هذه المناطق خوفا من انخفاض الطلب على ما يقدمه من خدمات أو لأنه يرى في الاستثمار هناك مخاطر كبيرة.

وللتغلب على مثل هذه التحديات، استهدفت المؤسسة الوطنية لمياه الشرب والصرف الصحي في مشروع في كمبالا بأوغندا المجتمعات المحلية التي تنخفض فيها احتمالات الاستصلاح من جانب شركات التطوير أو طرد الأسر الفقيرة من مستوطناتهم. واقترحت المؤسسة أيضا أن تقوم شركات التطوير الجديدة بتعويض السكان حينما يتم إجلاؤهم عن منطقة من المناطق حتى إذا كانت المستوطنة عشوائية. وأدركت المؤسسة أيضا أن توصيلات صنابير مياه الساحات العامة ليست عملية وباهظة التكلفة في كثير من الأحياء العشوائية الكثيفة السكان. ولذلك، قررت المؤسسة زيادة توفير مراكز توزيع المياه العمومية واستخدام عدادات الدفع المسبق.

وعالج مشروع لكهربة الأحياء الفقيرة يعتمد على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج قضية التوصيلات غير القانونية التي كانت تؤدي إلى خسائر لشركة الكهرباء والإنارة الكينية وتشكل خطرا على السلامة العامة وتشجع على سلوكيات الترويع والعصابات الإجرامية. وأدخل المشروع ابتكارات في التصميم لتحسين الاستدامة وتقليص خطر السرقة والعبث بما في ذلك التحول إلى استخدام الأعمدة الخرسانية التي لا يمكن تسلقها بسهولة، واستخدام خط نقل وتوزيع متوسط الفولطية يصعب الوصول إليه بشكل غير قانوني ليكون خط التغذية الرئيسي في المجتمعات المحلية، واستخدام محولات صغيرة على كل عمود لخفض مستويات الفولطية والتوزيع لعدد صغير من الأسر، واستخدام عدادات الدفع المسبق حتى تكون معظم المعدات على العمود لا داخل المنزل، والحد من الحاجة إلى أسلاك وتوصيلات منزلية من خلال استخدام وحدات صغيرة لتوزيع الكهرباء. وستقوم الشركة أيضا بتجربة برنامج بيع الكهرباء بالائتمان من خلال الهاتف المحمول حتى لا يضطر السكان إلى ترك منازلهم لسداد حساباتهم مسبقا.

وفضلا عن ذلك، أظهرت الخبرات المكتسبة أن نجاح مشاريع أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج يتطلب أن تحظى بمشاركة والتزام من قبل الحكومات المحلية. وفي مشروع التدفئة والغاز في أرمينيا، على سبيل المثال، لوحظ أن المشاركة المبكرة والنشطة مع السلطات المحلية ستكون عاملا حاسما في تنفيذ هذه المشروعات على نطاق واسع في المستقبل، لأنها قد تساعد بشكل فعال في رفع الوعي بين فقراء الحضر بشأن مزايا أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج. ويجب أن يكون لدى الجهاز الحكومي القدرات الإدارية اللازمة لإدارة التعاقدات ومدفوعات الدعم على أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج.

الدروس المستفادة وآفاق توسيع نطاق التجربة أو تكرارها

مع أن أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج ليس حلا لكل المشكلات المتعلقة بتقديم الخدمات في المناطق الحضرية، فإنه أداة يمكن لصناع القرار دراسة استخدامها لغرض زيادة إمكانية الأسر الفقيرة في الحضر للحصول على الخدمات الأساسية ولاسيما حين يكون من المتعذر تحمُّل تكلفة الحصول على الخدمات، وحين ينبغي أن يكون الحصول على الخدمات جزءا من تصميم المشروعات الحضرية. غير أن النجاح يقتضي عند تصميم المشروع مراعاة الخصائص التي تتميز بها الأسر في الحضر وبيئتها المادية والاجتماعية. ويجب معالجة القضايا المتصلة بحيازة الأرض في وقت مبكر خلال مرحلة التصميم. وتبين أيضا أن التواصل النشط والمشاركة مع المنظمات المجتمعية والقادة السياسيين وقادة المجتمع المحلي ذو أهمية بالغة للنجاح في تصميم المشروع وتنفيذه.

وقد يكون من المجدي أيضا دمج مشاريع أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج وما لها من آليات توجيه تستهدف مصالح الفقراء في برامج أوسع للإصلاح الحضري وتطوير الأحياء العشوائية. فهذه الأساليب وآلياتها قد تجمع العديد من أصحاب المصلحة معا وتكون عاملا لحشد الموارد وربما تلعب دورا مهما في تشكيل إطار السياسات للتنمية الحضرية فيما يتعلق بتقديم الخدمات وقدرة فقراء المدن على الحصول عليها.

المراجع

تقييم الطلب على خدمات الكهرباء المحسنة في العشوائيات الحضرية: نتائج دراسة أساس مسحية للأسر في ممباي (مسودة). L M Mimmi. 2012.

ورقة عمل الشراكة العالمية لأسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، العدد 11: الحصول على التمويل في مشاريع المعونات المرتبطة بالنواتج. 2010.

أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، المذكرة 23: المعونات المرتبطة بالنواتج في أرمينيا – توصيل خدمة إمدادات الغاز إلى الأسر الفقيرة في الحضر. 2009.

أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، المذكرة 28: المعونات المرتبطة بالنواتج في الفلبين – تحسين القدرة على الحصول على خدمات المياه للأسر الفقيرة في مانيلا وضواحيها. 2009.

أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، المذكرة 31: توصيل خدمات الغاز الطبيعي إلى فقراء كولومبيا – الدروس المستفادة من مشروع اكتمل تنفيذه للمعونة المرتبطة بالنواتج. 2010.

أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، المذكرة 38: المعونات المرتبطة بالنواتج في إندونيسيا – تحسين القدرة على الحصول على خدمات مياه الشرب للأسر الفقيرة في غرب جاكرتا. 2010.

أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، المذكرة 43: التدقيق المستقل في أنشطة التمويل المرتبط بالنواتج. 2012.

آفاق التوسع العمراني في العالم، مراجعة 2011. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة

المصادر عبر شبكة الإنترنت

انظر http://oba-data.org:

توفير إمدادات الغاز والتدفئة للأسر الفقيرة بالمدن (أرمينيا).

أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج في كمبالا – توصيات مياه الشرب للفقراء.

مشروع توسيع شبكة الكهرباء في كينيا.

إمدادات المياه في مانيلا.

الشراكة العالمية لأسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج – توسيع شبكة مياه الشرب لفقراء الحضر في سورابايا.

مياه الشرب للمراكز الحضرية في اليمن.

[1] **تحالف المدن هو شراكة عالمية من أجل الحد من الفقر في المناطق الحضرية وتدعيم دور المدن في التنمية المستدامة. وقد أُنشِئ تحالف المدن عام 1999 حينما انضمت 10 حكومات مانحة إلى البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والرابطات الدولية الرئيسية للسلطات المحلية لإقامة شراكة جديدة هدفها التركيز على قضيتين رئيسيتين: نمو الأحياء العشوائية وإدارة المدن التي تنمو فيها هذه الأحياء.**

نبذة عن أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج

أسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج هو منتدى لمناقشة ونشر الخبرات والابتكارات الحديثة في مجال مساندة تقديم الخدمات الأساسية للفقراء. وتركز السلسلة التي يصدرها المنتدى على تقديم خدمات المياه، والطاقة، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والنقل، والصحة، والتعليم في البلدان النامية، ولاسيما من خلال الأساليب المرتبطة بالنواتج أو الأداء. وقد اختار المؤلفون دراسات الحالة وقدموها بالاتفاق مع فريق إدارة الشراكة العالمية لأسلوب المعونة المرتبطة بالنواتج، ولا تجوز نسبتها إلى مانحي الشراكة، أو البنك الدولي، أو أي منظمات أخرى منتسبة إليهما. وجدير بالذكر أن أي خلاصة أو استنتاج لا يمثل السياسة الرسمية للشراكة العالمية، أو البنك الدولي، أو البلدان التي يمثلانها.

للاطلاع على مزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع التالي **www.gpoba.org**

GPOBA

The Global Partnership on Output-Based Aid