

# مذكرة مفاهيم

دراسة تقييمية لتمويل سياسة التنمية  
2015

## دراسة تقييمية لتمويل سياسة التنمية 2015

### مذكرة مفاهيم<sup>1</sup>

#### أولا. مقدمة

1. **أهداف الدراسة التقييمية لتمويل سياسة التنمية 2015.** الهدف من الدراسة التقييمية لتمويل سياسة التنمية 2015<sup>2</sup> هو استخلاص الدروس من تجربة البنك في استخدام تمويل سياسة التنمية في السنوات الثلاث الماضية (أي منذ آخر نظرة تقييمية). وفيما يتعلق مع استراتيجية مجموعة البنك الدولي، فإن الدراسة التقييمية ستركز على ثلاث أسئلة رئيسية: (1) كيف يكون الارتباط من حيث المفاهيم بين الحد من الفقر والرخاء المشترك وبين سياسات البلدان المعنية التي تم دعمها عبر تمويل سياسة التنمية؟ (2) ما مدى نجاح عمليات سياسة التنمية في تحقيق نتائجها المنشودة وهل تم الحفاظ على هذه النتائج؟ (3) إلى أي مدى تسهم إصلاحات البلدان في مجال التنمية بمساندة من تمويل سياسة التنمية في الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية؟

2. **التغطية والتوقيت.** ستغطي الدراسة التقييمية الفترة من 1 أبريل/نيسان، 2012 (التاريخ الفاصل للنظرة التقييمية 2012) و31 ديسمبر/كانون الأول 2014. وحتى 30 يونيو/حزيران، 2014، كان قد تم اعتماد 136 عملية لسياسة التنمية خلال هذه الفترة، مع توقع اعتماد 32 عملية أخرى في الربعين المقبلين. وستعرض النظرة التقييمية أيضا الاتجاهات الطويلة المدى لتمويل سياسة التنمية، حيث تغطي السنوات العشر الأولى لهذه الأداة. وتستكمل النظرة التقييمية بحلول أكتوبر/تشرين الأول 2015. ويتضمن القسم الخامس تقويما مقترحاً.

3. **استعراض مذكرة المفاهيم.** تم تقسيم هذه المذكرة كما يلي: بعد هذه المقدمة الموجزة، يعرض القسم الثاني ملخصاً للنتائج الرئيسية لعمليات الاستعراض السابقة لتمويل سياسة التنمية. ويناقش القسم الثالث تمويل سياسة التنمية في سياق استراتيجية مجموعة البنك الدولي 2013. أما القسم الرابع فيعرض الاتجاهات الرئيسية لتمويل سياسة التنمية. ويعرض القسم الخامس كيفية تحليل الأسئلة الرئيسية الثلاثة التي تشكل محور الدراسة التقييمية 2015 (كل قسم تلو الآخر). وينتهي القسم السادس بوصف موجز للمقترح بشأن المشاورات والعملية والإطار

---

<sup>1</sup> أعد مذكرة المفاهيم ياسمين شاكري، ومانويلا فرانسيسكو، وقدم مدخلات مهمة كل من أديليتا باريت، وأوي باسانينوزي، ولاري بوتون، وستيفانو كورتو، وسواداميني داباك، وياتريشيا جيلي، وفرناندو لويزه، وجاسون مابفيلد، وموثوكومارا ماني، وأبولينيا ميوبي، وبيتر مول، وبابلو سافيدرا، وأندريانا ويزمان. وقدم توجيهات عامة وحقق ضمان الجودة كيلي بيترز، وليندا فان جيلدر، وإد ماونتفيلد. ويقدر الفريق ما تلقاه من ملاحظات واقتراحات قيمة من جيف شيلسكي، وماريا دافالوس، وميليسا فوسبرج، وجابرييلا إنشوست، وتوين جاغا، ومارك كينج، ولويس فيليب لوبز جالفاء، وسينيا إلفوفسكي، وليساندرو مارتين، وأونا ميديس، وجيلين مورجان، وأمبار نارايان، وكارولينا ساتشيز، وساروش ستار، وسانجاي فاني. وقدم هيوت ديمكي مساعدة قيّمة للغاية.

<sup>2</sup> في يوليو/تموز 2014، وأثناء عملية إدراج الضمانات المستندة إلى السياسات في منشور السياسات OP8.60 أعيد تسمية قروض سياسة التنمية لتصبح تمويل سياسة التنمية. وسيشار فيما بعد إلى أي قرض أو اعتماد أو منحة أو ضمان باسم تمويل سياسة التنمية حتى لو تم اعتمادها قبل يوليو/تموز 2014.

الزمني. ويتضمن المرفق 1 عرضا عاما للدراسة التقييمية، في حين يعرض المرفق 2 خطة المشاورات المقترحة، وأما المرفق 3 فيقدم بيانات إضافية موجزة لتمويل سياسة التنمية.

## ثانيا. عمليات استعراض تمويل البنك لسياسة التنمية

### الدراسات التقييمية

4. قام البنك بتحليل منهجي لتجربته في الإقراض المستند للسياسات منذ تطبيق هذه الأداة في أوائل الثمانينات.<sup>3</sup> وبالمثل، فمنذ تطبيق مذكرة سياسة العمليات OP8.60 في أغسطس/آب 2004 يجري البنك عمليات استعراض لتمويل سياسة التنمية كل ثلاث سنوات تقريبا (عام 2006 و 2009 و 2012). وتتألف هذه العمليات من استعراض لكل المجتمع الإحصائي من العمليات المعتمدة خلال فترة السنوات الثلاث لتقييم استخدام الأداة واستخلاص الدروس الرئيسية.

5. أكدت الدراسات التقييميتان 2009 و 2012، اللتان تغطيان معا ست سنوات من تمويل سياسة التنمية (أكثر من 380 عملية)، قوة تمويل سياسة التنمية كأداة مفيدة تتيح التمويل والمشورة في مجال السيات لمساندة الأهداف الإنمائية لبلد ما على المدى المتوسط. وخلصت الدراسة التقييمية 2012 إلى أن تمويل سياسة التنمية بقي أداة مرنة تستجيب لاحتياجات البلدان المتعاملة مع البنك. وخلال الأزمة المالية العالمية، ثبت أن سرعة حركتها مفيدة في مساندة الإصلاحات الحيوية ومتابعة النتائج الإنمائية الرئيسية عبر مختلف البلدان. ومازالت البلدان المتعاملة مع البنك والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من شركاء التنمية يثمنون من نتيجته من إطار تجميحي لحوار السياسات والإصلاحات الهيكلية.

6. رغم الأداء الجيد بصفة عامة وما حققته من تقدم ملموس في مجالات كثيرة (من بينها التحسن الكبير في أطر النتائج، والحد من مجموعة الشروط، وتدعيم إحساس البلد المعني بمسؤوليته عن برامج الإصلاح وقيادته لها) فإن أحدث دراسة تقييمية لتمويل سياسة التنمية أبرزت عددا من المجالات التي يمكن تدعيمها بدرجة أكبر. وتضمن

<sup>3</sup> للاستعراضات السابقة، انظر: Structural Adjustment Lending: A First Review of Experience, Operations Evaluation Report No. 6409, World Bank, September 24, 1986; Report on Adjustment lending: Policies for the Recovery of Growth (R90-51, IDA/R90-49), March 26, 1990; Third Report on Adjustment Lending: Private and Public Resources for Growth (R92-47, IDA/R92-29), March 24, 1992.

هذا ضرورة زيادة التركيز على أكثر التدابير حيوية لتحقيق النتائج المنشودة، إجراء تقييم أكثر شمولاً واتساقاً للمخاطر والفرص، إجراء تقييم معزز لكفاية إطار سياسات الاقتصاد الكلي، وتحسين الارتباط بين الأسس التحليلية وتصميم العملية، وزيادة استخدام التحليل البيئي وتحليل الفقر وآثاره الاجتماعية وذلك من أجل إثراء عمليات سياسة التنمية.

7. اتخذت عدة تدابير لتدعيم هذه الجوانب من تمويل سياسة التنمية: (1) إعداد مذكرة إرشادية عن النتائج، و(2) إصدار مذكرة إرشادية عن إطار سياسات الاقتصاد الكلي والتنسيق مع صندوق النقد الدولي، و(3) إعداد مذكرة إرشادية عن تحليل الفقر وآثاره الاجتماعية. وقام البنك أيضاً باستعراض نموذج وثيقة البرامج بغرض تدعيم العلاقات بين التدابير المسبقة والنتائج، وبين الأسس التحليلية والإصلاحات التي تساندها. ومن أجل تدعيم تقييم المخاطر/الفرص، تم تدشين إطار جديد لإدارة مخاطر العمليات ينطبق على جميع العمليات (بما في ذلك تمويل سياسة التنمية) وإطار الشراكة القطرية في 1 أكتوبر/تشرين الأول 2014. ومن المتوقع أن يحسن الإطار الجديد أسلوب إدارة البنك الدولي للمخاطر في العمليات من أجل تسهيل زيادة الأثر على نتائج التنمية. علاوة على ذلك، وفي إطار إصلاح الضمانات، وهو أكبر إصلاح لضمانات البنك في السنوات العشرين الماضية، تم إدراج الضمانات المستندة إلى السياسات في مذكرة سياسات العمليات OP8.60. وسيساعد هذا الإصلاح البنك على زيادة الاستفادة من موارده المالية وأوجه التضافر فيما بين وحدات ومؤسسات مجموعة البنك الدولي عن طريق تعبئة الموارد التمويلية من القطاع الخاص للجهات المتعاملة معنا.

#### **عمليات استعراض أخرى للأداة**

8. قام مكتب اقتصاديات التنمية وكبير الخبراء الاقتصاديين (DEC) ومجموعة التقييم المستقلة (IEG) في البنك بعمليات استعراض لهذه التجربة مع تمويل سياسة التنمية. وتكمل عمليات الاستعراض هذه ما قام به باحثون مستقلون وشركاء التنمية الآخرون ومنظمات المجتمع المدني من تحليلات عن سجل المساندة للموازنات. وبمرور الوقت، أصبح هذا التجمع المعرفي يستخدم في تعديل الأداة حسب ما يطرأ على العالم من تغيرات وإصلاح السياسات والممارسات بما يحسن من أثرها على التنمية.

9. *أثر تمويل سياسة التنمية على السياسة الاقتصادية.* ثبت أن تمويل سياسة التنمية له آثار إيجابية على السياسة الاقتصادية. ويتناول تحليل أجراه سميتس وكناك (2014) بالبحث تمويل سياسة التنمية "لإصلاح السوق" (أي القروض التي تساند إصلاح سياسات الاقتصاد الكلي) بين عامي 1995 و2008، وخلص إلى أن هذا التمويل له أثر إيجابي لكنه أثر متناقص على جودة السياسة الاقتصادية، مقيساً بدرجة تقييم المؤسسات والسياسات القطرية للتجمع أ (الإدارة الاقتصادية) وب (السياسات الهيكلية). بعبارة أخرى، تزيد درجات تقييم المؤسسات والسياسات القطرية مع كل تمويل إضافي لسياسة التنمية وكل إجراء مسبق إضافي لإصلاح السوق، حتى نقطة معينة.

10. *تمويل سياسة التنمية في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات.* يخلص تقييم حديث لمساندة مجموعة البنك الدولي الدول الهشة والمتأثرة بصراعات، أجرته مجموعة التقييم المستقلة، إلى أن المساندة المنتظمة والمتوقعة للموازنة ترتبط بتحسين الإصلاحات في السياسات والمؤسسات، وخاصة حين يكمل الإصلاحات قروض استثمارية ومساعدة فنية ذات صلة. ويظهر تحليل مجموعة التقييم المستقلة ارتباطاً إيجابياً له دلالة إحصائية بين تحسين الترتيب في

تقييم السياسات والمؤسسات القطرية وعدد قروض سياسة التنمية التي تحصلها الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات. وتعد الموازنة، بشكل خاص، أكبر المجالات ارتباطا في تحسينها بالترتيب في تقييم السياسات والمؤسسات القطرية بإدارة القطاع العام. ويؤكد دوم وجوردون (2011) في ورقة كلفت منظمة أوكسفام بإعدادها على أن مساندة الموازنة العامة أداة مفيدة في سياق الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات حين تساند جهود تنمية القدرات وبناء المشروعية.

11. *أثر مساندة الموازنة العامة على الإدارة المالية العامة.* فقد وجد أن مساندة الموازنة العامة مرتبطة بالتحسينات في إدارة المالية العامة أيضا في البلدان خلاف الدول الهشة والمتأثرة بصراعات. إذ يؤكد استعراض أجرته وزارة المالية الدنمركية (2014) أن مساندة الموازنة العامة تسهم في تدعيم أنظمة إدارة المالية العامة سواء عبر الاستخدام الموسع للأنظمة القطرية لإدارة المالية العامة بأموال مساندة الموازنة (مقابل الأموال المرتبطة بالبنود الاستثمارية) وبالتركيز على الإصلاحات المرتبطة بأنظمة إدارة المالية العامة. وفي كثير من الحالات، لعبت عمليات موازنة لبناء القدرات أيضا دورا مهما.

12. *أثر مساندة الموازنة العامة على الإنفاق لصالح الفقراء.* خلصت دراسات عديدة إلى أن مساندة الموازنة العامة تصاحبها زيادة في الإنفاق لصالح الفقراء. إذ ترى فوروكاوا وتاكاهاتا (2013) أن مساندة الموازنة العامة تزيد من المخصصات للصحة، وظهر أثر مماثل في قطاع التعليم (وزارة الشؤون الخارجية في هولندا، 2012). وكان أثر مساندة الموازنة العامة على زيادة الإنفاق لصالح الفقراء أكبر من الزيادة المماثلة في العائدات الضريبية، وفي بعض البلدان أكبر من التحويلات المالية المصاحبة لهذه المساندة. وتوصل البحث أيضا إلى أن البلدان التي تلقت مساندة ضخمة للموازنة العامة ارتفعت بدرجة أكبر في المتوسط على مؤشر الأمم المتحدة للتنمية من البلدان التي لم تتلق هذه المساندة أو تلقت قدرا يسيرا منها، وذلك حتى بعد ضبط النمو الاقتصادي والحكم الرشيد والتخفيف من الديون. ورغم هذه النتائج، فهناك إقرار عام بأن زيادة الإنفاق على القطاعات الاجتماعية لم يصاحبه تحسن كاف في جودة الخدمات العامة (وزارة الشؤون الخارجية بالدنمرك، 2014).

13. *انتظام تدفق الأموال وتكلفة العمليات المصاحبة لمساندة الموازنة العامة.* إن منافع مساندة الموازنة العامة التي تستمر عدة سنوات تعتمد إلى حد كبير على مدى انتظامها. غير أن الدلائل التي تثبت ذلك متباينة إلى حد ما. في حين أنه في بعض البلدان أسهمت مساندة الموازنة العامة في زيادة انتظام تدفقات المعونة (كابوتو، وكيمب، ولوسون، 2011)، فمازالت هناك بعض التأخيرات في حالات أخرى، وغالبا ما يكون ذلك نتيجة لمشاكل تتعلق بمبادئ رئيسية، مثل الإدارة العامة وكفاءة إطار سياسات الاقتصاد الكلي (وزارة الشؤون الخارجية الهولندية، 2012). وتوصلت دراسات أخرى أيضا إلى أن مساندة الموازنة العامة تستتبع انخفاض تكلفة المعاملات عما ينجم عن المساندة المستندة إلى المشاريع، وأن تكلفة المعاملات المرتبطة بمساندة الموازنة العامة قد تنخفض على المدى المتوسط. غير أنه مع مشاركة عدد ضخم من المانحين ودخول كثير من القطاعات المختلفة في الحوار بشأن السياسات، تظل تكلفة المعاملات (سواء للجهات المتعاملة أو شركاء التنمية) مرتفعة (وزارة الشؤون الخارجية بالدنمرك، 2014).

### ثالثا. تمويل سياسة التنمية واستراتيجية مجموعة البنك الدولي 2013

14. تعرض استراتيجية 2013 بشكل عام كيفية عمل مجموعة البنك الدولي في شراكة لمساعدة البلدان على إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك بصورة مستدامة. وقد حددت مجموعة البنك الدولي هدفين اثنين طموحين:

(i) إنهاء الفقر المدقع: الحد من نسبة الأفراد الذين يعيشون على أقل من 1.25 دولار يوميا إلى 3 في المائة بحلول عام 2030.

(ii) تعزيز الرخاء المشترك: تدعيم نمو الدخل لشريحة 40 في المائة الأدنى من السكان في كل بلد.

15. وتشدد الاستراتيجية أيضا على التزام مجموعة البنك الدولي بمساعدة البلدان المعنية على تحقيق هذين الهدفين بصورة مستدامة. "الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية تتطلب تدابير لتأمين مستقبل الأرض، وضمان الاحتواء الاجتماعي، ووضع أساس قوي للرفاه للأجيال المقبلة" (صفحة 5، استراتيجية مجموعة البنك الدولي).

16. وبوصفها من الأدوات الرئيسية لمساعدة إصلاحات البلدان المعنية التي تسهم في النمو والحد من الفقر، فإن تمويل سياسة التنمية تدعم مجموعة متنوعة من البلدان تتراوح من بلدان منخفضة الدخل مثل ليبيريا إلى بلدان متوسطة الدخل مثل البرازيل. ويتراوح محتوى الإصلاح بشكل كبير، اتفقا مع أولويات البلد المعني وبرامجه الإنمائية الوطنية، ويغطي كثيرا من القطاعات المختلفة. وتولي سياسة تمويل سياسة التنمية اهتماما كبيرا بالمخاطر المرتبطة بالاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية للإصلاحات التي يساندها هذا التمويل. وعلى ذلك، فمن الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة التقييمية إجراء تقييم لكيفية الربط بين الإصلاحات التي يساندها تمويل سياسة التنمية من حيث المفاهيم بالفقر والرخاء المشترك على المدى القصير والمتوسط والطويل، وكيفية الأخذ في الاعتبار الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية. وتبحث أيضا استدامة نتائج التنمية طوال الوقت وكذلك العوامل التي تفسر نجاح عمليات سياسة التنمية في تحقيق نتائج التنمية المنشودة.

### رابعا. اتجاهات توفير عمليات سياسة التنمية

17. **التزامات التمويل.** بين السنتين الماليتين 2014 و2015، وافق مجلس المديرين التنفيذيين على ما مجموعه 632 عملية من عمليات سياسة التنمية بمتوسط 63 عملية في السنة. ويعكس هذا ارتفاع الموافقات على عمليات سياسة التنمية خلال الأزمة المالية العالمية حين ارتفعت احتياجات البلدان الأعضاء التمويلية. وفي السنتين الماليتين بين الربع الأخير من السنة المالية 2012 والربع الثالث من السنة المالية 2014، بلغ المتوسط السنوي 56 أي كان قريبا من المتوسط قبل الأزمة. ومنذ السنة المالية 2005 بلغ مجموع المبالغ التمويلية لسياسة التنمية 112 مليار دولار، أي بلغ متوسط مبلغ الالتزام كل عام 11 مليار دولار. ومن 7 مليارات دولار في المتوسط سنويا خلال فترة

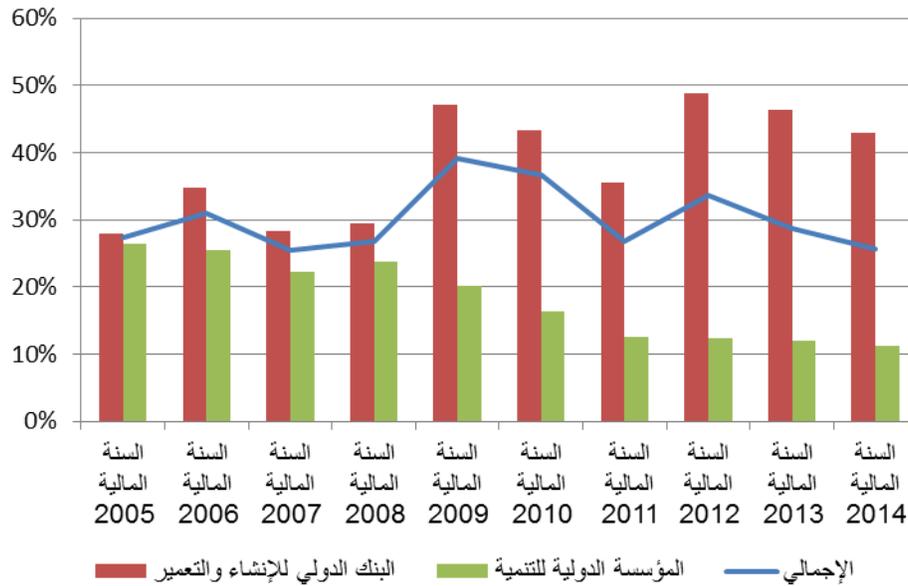
السنوات المالية 2005-2008 ارتفعت الالتزامات ثلاثة أمثالها في السنة المالية 2009/2010 إلى 20 مليار دولار لكنها تراجعت لاحقا إلى 11 مليارا. ومنذ 2005، اعتمد المجلس 4 ضمانات مستندة إلى السياسات (جميعها لمنطقة أوروبا وآسيا الوسطى) بإجمالي التزامات بلغ 816 مليون دولار.

الجدول 1: تمويل سياسة التنمية، السنوات المالية 2014/2005

السنة المالية										
2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
										<b>المؤسسة الدولية للتنمية</b>
29	32	28	34	33	33	29	35	30	33	عدد عمليات سياسة التنمية
2,489	1,964	1,827	2,057	2,378	2,820	2,672	2,645	2,435	2,291	الارتباطات (مليون دولار)
										<b>البنك الدولي للإنشاء والتعمير</b>
31	30	28	36	48	39	18	22	21	19	عدد عمليات سياسة التنمية
8,155	7,120	10,131	9,609	19,210	15,635	4,022	3,635	4,906	3,804	الارتباطات (مليون دولار)
										<b>الإجمالي</b>
60	62	56	70	81	72	47	57	51	54	عدد عمليات سياسة التنمية
10,644	9,084	11,958	11,665	21,588	18,455	6,694	6,280	7,340	6,370	الارتباطات (مليون دولار)
										<b>الضمانات المستندة إلى السياسات</b>
0	1	2	1	0	0	0	0	0	0	عدد عمليات سياسة التنمية
0	202	214	400	0	0	0	0	0	0	الارتباطات (مليون دولار)

18. **نصيب البنك الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية.** منذ السنة المالية 2005، كانت البلدان المتعاملة مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير تشكل 75 في المائة في المتوسط من التزامات عمليات سياسة التنمية. ووصل نصيب البنك الدولي للإنشاء والتعمير من إجمالي ارتباطات عمليات سياسة التنمية إلى ذروته في السنة المالية 2010 حين بلغ 89 في المائة. ومنذ ذلك الحين، تراجع نصيب البنك إلى 77 في المائة في السنة المالية 2014. ويشكل تمويل سياسة التنمية 39 في المائة سنويا في المتوسط من ارتباطات البنك الدولي السنوية و18 في المائة من ارتباطات المؤسسة الدولية للتنمية (الشكل 1). أي أن تمويل سياسة التنمية كان يشكل ثلث إجمالي ارتباطات البنك الدولي بشكل عام منذ السنة المالية 2005.

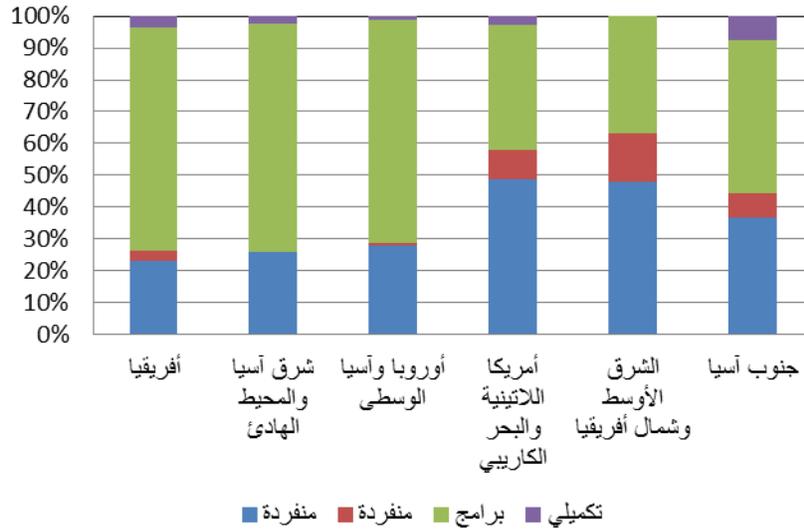
الشكل 1: نسبة عمليات سياسة التنمية من إجمالي الارتباطات، السنوات المالية 2014/2005



19. **عمليات منفردة مقابل سلسلة برامج.** عقب ارتفاع العمليات المنفردة لسياسة التنمية في السنة المالية 2010 بعد نشوب الأزمة المالية العالمية، انخفضت نسبتها من إجمالي عمليات سياسة التنمية إلى 31 في المائة بين الربع الأخير من السنة المالية 2012 والربع الأول من السنة المالية 2015. وشكلت منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى نسبة من العمليات المنفردة، حيث سجلنا 58 و36 في

المائة على التوالي. وتضمنت العمليات في حالة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي عمليتين اثنتين متعددتي الشرائح.<sup>4</sup> كما تم اعتماد عملية تكميلية لسياسة التنمية (للفلبين) في تلك الفترة (الشكل 2).

الشكل 2: أنواع عمليات سياسة التنمية حسب المنطقة (الربع الأول من السنة المالية 2005-الربع الأول من السنة المالية 2015)



20. **خيارات عملية سياسة التنمية.** منذ سنة 2005، اعتمد مجلس المديرين التنفيذيين 36 عملية لسياسة التنمية لجهات محلية. وشملت هذه العمليات 19 عملية في البرازيل و8 في باكستان و6 في الهند و3 في نيجيريا و1 في روسيا. وفي هذا الإطار الزمني نفسه، اعتمد المجلس 15 عملية سحب مؤجل لعمليات سياسة التنمية، و10 عمليات لسياسة التنمية للكوارث (جميعها ماعدا واحدة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي) و3 عمليات خاصة لسياسة التنمية (جميعها في أوروبا وآسيا الوسطى).

21. **البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات.** اعتمد مجلس المديرين التنفيذيين 93 عملية لسياسة التنمية في البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات منذ السنة المالية 2005 بإجمالي ارتباطات بلغ 4 مليارات دولار. ومنذ الدراسة التقييمية الأخيرة عن تمويل سياسة التنمية (الربع الأخير من السنة المالية 2012)، تم اعتماد 9 عمليات لسياسة التنمية سنويا في المتوسط للبلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات، لتشكل بذلك 16 في المائة من قروض المؤسسة الدولية للتنمية من أجل سياسة التنمية خلال تلك الفترة.

22. **الدول الصغيرة.** منذ السنة المالية 2005، تم اعتماد 57 عملية من عمليات سياسة التنمية التي تستهدف الدول الصغيرة بإجمالي ارتباطات بلغ 830 مليون دولار. ومنذ إصدار الدراسة التقييمية الأخيرة لتمويل سياسة التنمية، اعتمد المجلس 22 عملية من عمليات سياسة التنمية بحجم ارتباطات بلغ 80 مليون دولار سنويا في

<sup>4</sup> قرض السياسات العامة لتدعيم الأراضي (P147913) وقرض باهيا لسياسة التنمية (P126351) وكلاهما في البرازيل.

المتوسط. وتوزعت هذه العمليات على مناطق أفريقيا (11) وأوروبا وآسيا الوسطى (9) وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (1) وجنوب آسيا (1). وقامت المؤسسة الدولية للتنمية بتمويل 16 من هذه العمليات وكان جميعها باستثناء خمسة جزءا من سلاسل برامج.

### خامسا. الهيكل والمحتوى المقترجان للتقرير

23. تتألف الدراسة التقييمية من 7 فصول. ويمهد الفصل الأول للتقرير بما في ذلك السياق والأهداف. أما الفصل الثاني فيحلل الاتجاهات الرئيسية لمنح تمويل سياسة التنمية في السنوات العشر منذ تطبيق هذه الأداة. ويتناول الفصل الثالث بالبحث الارتباطات من حيث المفاهيم بين التدابير المسبقة لتمويل سياسة التنمية وبين الحد من الفقر وتعزيز الرخاء في المدى المتوسط/الطويل. ويناقش الفصل الرابع الجوانب المرتبطة بالاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية. ويستعرض الفصل الخامس أداء تمويل سياسة التنمية على مستوى العمليات والنتائج ويعرض نتائج تحليل تجريبي لمحددات أداء تمويل سياسة التنمية. وسيستعرض الفصل السادس الإصلاحات الحديثة ومن بينها استعراض متعمق لعمليات سياسة التنمية مع خيار السحب المؤجل وعمليات سياسة التنمية مع خيار السحب المؤجل للكوارث. أما الفصل السابع والأخير فيعرض مجموعة من التوصيات المستندة إلى الدروس الأساسية المستخلصة من تجربة تمويل سياسة التنمية خلال السنوات الثلاث الماضية.

### الفصل الأول - مقدمة

24. يعرض هذا الفصل أهداف الدراسة التقييمية ودوافع إجرائها. وسيستعرض أيضا التوصيات الرئيسية للدراسة التقييمية 2012 وكذلك ما تم من تدابير المتابعة منذ صدور التقرير.

### الفصل الثاني - 10 سنوات من تمويل سياسة التنمية: الاتجاهات العامة

25. يتناول هذا الفصل بالبحث السمات الرئيسية لعمليات سياسة التنمية منذ بدء تطبيقها في السنة المالية 2005. وسيعرض ما طرأ من تغيرات على حجم الارتباطات وفي نسبة عمليات سياسة التنمية من إجمالي قروض البنك حسب قطاعات الجهات المتعاملة والمناطق والممارسات العالمية ومجالات الحلول المشتركة. وسيقدم أيضا تفصيل عمليات سياسة التنمية حسب سمات التصميم (برامجية، منفردة، متعددة الشرائح، تمويل تكميلي) والخيارات (خيار السحب المؤجل وخيار السحب المؤجل للكوارث والعمليات الخاصة لسياسة التنمية).

26. يولي هذا الفصل اهتماما خاصا بالتراجع المطرد في ارتباطات عمليات سياسة التنمية (كنسبة من إجمالي الارتباطات) في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية منذ تطبيق مذكرة سياسات العمليات

OP8.60 عام 2004. وسيتم فحص عدة فرضيات، من بينها ما يتعلق بما يلي (1) تراجع الاختلالات في مجالي المالية العامة والاقتصاد الكلي، وهو ما قد يحد من الحاجة إلى مساندة الموازنة، و(2) ازدياد الحاجة إلى الاستثمار في البنية التحتية (خاصة النقل والطاقة)، وهو ما يتطلب مزيداً من التمويل للمشاريع، و(3) القيود التي تفرضها المساندة المشتركة للموازنة (بما في ذلك تعدد المانحين)، و(4) التردد في المشاركة مجدداً في عمليات سياسة التنمية بعد توقف سلسلة بسبب تعثر الإصلاحات.

### الفصل الثالث - إصلاحات يساندها تمويل سياسة التنمية وارتباطها من حيث المفاهيم بالحد من الفقر والرخاء المشترك

27. يقدم هذا الفصل عرضاً عاماً للإصلاحات التي يساندها تمويل سياسة التنمية. أولاً، سيتم عرض بعض الإحصاءات الوصفية للتدابير المسبقة خلال السنوات العشر من بدء تمويل سياسة التنمية. وسيضمن هذا عرضاً تفصيلياً للتدابير المسبقة حسب قطاع الجهات المتعاملة والمنطقة والممارسات العالمية/مجالات الحلول المشتركة. وسيفحص هذا القسم أيضاً ما إذا كان هناك تحول من إصلاحات "الجيل الأول" (مثل الإدارة المالية العامة) التي يساندها تمويل سياسة التنمية في السنوات الأولى إلى إصلاحات "الجيل الثاني" (مثل إصلاحات في قطاعات محددة لتدعيم استثمارات البنية التحتية والقطاع الخاص) يساندها تمويل سياسة التنمية في عهد أقرب، وإذا كان الأمر كذلك فما هي تبعات العمليات لهذا التحول.

28. خلال الفترة التي تغطيها هذه الدراسة التقييمية (الربع الأخير من السنة المالية 2012 إلى الربع الثاني من السنة المالية 2015)، سيتم استكمال استعراض للتدابير المسبقة وارتباطها من حيث المفاهيم بالحد من الفقر والرخاء المشترك في المدى القصير والمتوسط والطويل. ومن المتوقع أن تسهم جميع التدابير المسبقة التي تساندها عمليات سياسة التنمية في الحد من الفقر والرخاء المشترك في المدى المتوسط والطويل، حتى ولو كان ذلك بنسبة ضئيلة نسبياً من هذه التدابير التي تؤثر مباشرة على الفقر وتوزيع الدخل في المدى القصير. ويرجع هذا إلى أن الأغلبية العظمى من إجراءات السياسات والمؤسسات المساندة للتدابير المسبقة تقع في إدارة القطاع العام، وتنمية القطاع المالي والخاص والمجالات الأخرى التي لا تؤثر مباشرة على دخل الفقراء. وسيحدد هذا الفصل التغطية القطاعية والمحورية للتدابير المسبقة خلال الفترة محل الاستعراض وتصنفها حسب محتوى السياسات. وسيبحث التحليل أولاً في عدد الإصلاحات التي ساندتها عمليات سياسة التنمية خلال فترة الاستعراض والتي من المحتمل أنه كان لها أثر كبير قصير المدى على الفقر وتوزيعه. ثم يرسم الارتباط من حيث المفاهيم الذي يوضح الإسهام المتوقع لكل مجموعة فرعية من التدابير المسبقة في الحد من الفقر والرخاء المشترك على المدى المتوسط والطويل. وسيعتمد هذا التحليل على الإطار الذي أعدته مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالفقر وعرضته في تقرير "الرخاء المشترك: تمهيد الطريق في أوروبا وآسيا الوسطى" (2014). ويعرض الإطار أسلوباً مخططاً لتصوير آليات الانتقال المحتملة بين الإجراءات التدخلية في مجال السياسات والحد من الفقر أو الرخاء المشترك. وستعتمد عملية التصوير على بيانات واردة في قاعدة بيانات تدابير سياسة التنمية التابعة لشبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية، والتي يجري

تحديثها سنويا وهي متاحة للجمهور. غير أنه من الجدير بالذكر أن التحليل لن يسعى إلى التحديد الكمي لأثر التدابير المسبقة على الحد من الفقر والرخاء المشترك لكنه سيصور "نظرية التغير" لكل مجال من مجالات السياسات.

#### الفصل الرابع - استدامة الإصلاحات التي يساندها تمويل سياسة التنمية

29. إن الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية هي اعتبار رئيسي في عمليات البنك بما في ذلك تمويل سياسة التنمية. يجب دراسة الآثار البيئية والاجتماعية (الإيجابية منها أو السلبية) للإصلاحات التي يساندها تمويل سياسة التنمية دراسة دقيقة إذ يمكن أن تؤثر على الاستدامة في المدى المتوسط والطويل. وبالمثل، ينبغي تقييم بيئة الاقتصاد الكلي التي تطبق فيها الإصلاحات، واستدامتها، وتقييمها دقيقا. وسيحلل هذا الفصل كلا من هذه الاعتبارات بتقييم تنفيذ أحكام سياسة العمليات المتعلقة بالجوانب الاجتماعية والبيئية والاقتصادية.

30. **الآثار البيئية.** يتضمن كثير من عمليات سياسة التنمية تدابير مسبقة تستهدف مساندة الاستدامة البيئية. غير أن السياسة تدرك أيضا أن إعادة تنظيم بعض الإصلاحات التي يساندها تمويل سياسة التنمية قد تحمل مخاطر الآثار البيئية المناوئة. ويتطلب منشور السياسات OP8.60 أن يحدد خبراء البنك ما إذا كان هناك احتمال لأن تسبب تدابير السياسة التي ستساندها العملية تأثيرات ملموسة على بيئة البلد وغاباته وغيرها من موارده الطبيعية. وفيما يتعلق بالسياسات المحتملة أن يكون لها آثار كبيرة، يناقش البنك في وثيقة البرنامج أنظمة الجهة المقترضة وذلك للحد من الآثار السلبية وتعزيز الآثار الإيجابية بالاعتماد على التحليل البيئي القطاعي أو القطري. وإذا ظهرت ثغرات في التحليل أو أوجه نقص في أنظمة البلد المعني أو قدراته، ينبغي أن تصف وثيقة البرنامج كيفية معالجة أوجه النقص هذه قبل تنفيذ البرنامج أو خلاله.

31. سيحلل هذا القسم (1) كم من التدابير المسبقة التي ساندتها جميع عمليات سياسة التنمية وتم اعتمادها في الفترة التي تغطيها الدراسة التقييمية كان لها/يحتمل أن يكون لها آثار بيئية ملموسة إيجابية أو سلبية، وما هي السمات الرئيسية لهذه التدابير؛ (2) إلى أي حد حددت وثيقة البرنامج بدقة هذه الآثار؛ (3) ما إذا كانت أدوات أو دراسات تحليلية معينة استخدمت في إجراء هذا التقييم (مجموعة الأدوات، دراسة قطاعية، على سبيل المثال لا الحصر)؛ (4) ما إذا كانت وثيقة البرنامج - في حالة الآثار السلبية المحتملة (أو الإيجابية) - ناقشت بدقة أنظمة الجهة المقترضة للحد من هذه الآثار (أو تعزيزها)؛ (5) ما إذا كان تقييم أنظمة المقترض تقوم على أسس تحليلية (تحليل بيئي قطري، تقييمات بيئية استراتيجية للسياسات، على سبيل المثال لا الحصر).

32. سيقوم بإجراء التحليل فريق يضم خبراء مخضرمون في البيئة/خبراء اقتصاديون في البيئة. وسيستبع الاستعراض المكتبي للتدابير المسبقة التي يساندها تمويل سياسة التنمية المتطلبات الواردة في منشور السياسات OP8.60. وسيسعى إلى التمييز بين التدابير المسبقة التي يحتمل أن يكون لها آثار "رئيسية" مباشرة وبين التي قد تسهم في آثار "ثانوية" غير مباشرة، مع الأخذ في الاعتبار قنوات النقل المحتملة. وتعتمد هذه القنوات على حسن

إدارة الموارد البيئية وعلى ما تطبقه الحكومة من سياسات لتخفيف التأثيرات البيئية السلبية للإصلاحات أو تدعيم التأثيرات الإيجابية.<sup>5</sup>

33. قد يكمل تحليل متعمق على المستوى القطري الاستعراض المكتبي في بعض الحالات. وستثري مشاورات أصحاب المصلحة مع الجهات المتعاملة ومنظمات المجتمع المدني هذه الأعمال. وستثري نتائج التحليلات الواردة في هذا القسم من الدراسة التقييمية عمليات الاستعراض للدليل القائم ومجموعة الأدوات وذلك لضمان أن تمويل سياسة التنمية يساند السياسات بشكل مستدام بيئياً. وتعد مجموعة التقييم المستقلة، بالتوازي، منتجا تعليمياً يدرس تقييم الآثار البيئية والاجتماعية لعمليات سياسة التنمية. ومن المتوقع استكمال هذا التقرير في ربيع عام 2014 لإدراجه في هذا القسم من الدراسة التقييمية لتمويل سياسة التنمية.

#### الإطار 1: كفاية منشور السياسات OP8.60 لإدارة التأثيرات البيئية

تتضمن جميع أدوات البنك سياسات لحماية السكان والبيئة بأسلوب ملائم لكل أداة. وفي حالة تمويل سياسة التنمية، يتضمن منشور سياسات العمليات (OP8.6) أحكاماً عن التأثيرات على الفقر والتأثيرات الاجتماعية والبيئية المصممة خصيصاً لأداة تساند إصلاح السياسات والمؤسسات.

ويتيح تمويل سياسة التنمية مساندة للموازنة عند استكمال برنامج الإصلاحات لمساعدة البلدان المعنية على تحسين موارد رزق السكان وبناء المؤسسات وتدعيم القدرات على نحو مستدام. وعلى ذلك، فإن تمويل سياسة التنمية هو أداة مختلفة في خصائصها عن تمويل البرامج الاستثمارية. وبخلاف تمويل البرامج الاستثمارية، فإن تمويل سياسة التنمية لا يمول استثمارات معينة كالطرق أو السدود أو محطات الكهرباء. وتستهدف الإجراءات الوقائية لتمويل البرامج الاستثمارية تمويل سلع وخدمات معينة في مشاريع لها أثر مادي. وعلى ذلك فإن ضمانات تمويل البرامج الاستثمارية ليست ملائمة من ناحية المفاهيم ولا قابلة للتطبيق عملياً على تمويل سياسة التنمية الذي يضخ المصروفات في الموازنة العامة ويساند سياسات على المستوى القطري.

34. **الآثار الاجتماعية.** ويتطلب منشور السياسات OP8.60 أن يحدد البنك ما إذا كانت سياسات قطرية معينة تساندها العملية المعنية سيكون لها على الأرجح آثار ملموسة على الفقر والمجتمع وخاصة على الفقراء والفئات الضعيفة. واستكمالاً لتحليل الآثار المحتملة المباشرة والقصيرة الأجل للسياسات التي يساندها تمويل سياسة التنمية على الحد من الفقر والرخاء المشترك (انظر الفصل الثالث)، فإن هذا القسم سيستعرض مدى مناقشة وثائق البرامج المعارف التحليلية ذات الصلة لهذه الآثار وأنظمة المقترض للحد من الآثار السلبية (وتعزيز الإيجابية) المصاحبة

<sup>5</sup> قنوات النقل المحتملة خضعت لمناقشة أكثر تفصيلاً في مجموعة الأدوات عن "تقييم الجوانب البيئية والحراجية وغيرها من جوانب الموارد الطبيعية لقروض سياسة التنمية"، والتي نشرت عام 2008.

للسياسات المعينة محل المساندة. وسيستند التحليل إلى استعراض مكتبي لوثائق البرامج لجميع عمليات تمويل سياسة التنمية المعتمدة منذ أحدث دراسة تقييمية. وسيستعرض هذا القسم أيضا ما تم مناقشته خلال المشاورات التي جرت حول إصلاحات يساندها تمويل سياسة التنمية في وثيقة البرنامج.

35. **الاستدامة الاقتصادية.** إلى جانب الاستدامة البيئية والاجتماعية يجب أيضا أن تؤخذ الاستدامة الاقتصادية لإصلاحات السياسات التي تساندها عمليات سياسة التنمية في الاعتبار. وينص منشور السياسات OP8.60 على أن البنك لا يقوم بتمويل سياسة التنمية في بلد ما إلا إذا قرر البنك أن إطار سياسات الاقتصاد الكلي في ذلك البلد ملائم. ويجب تعزيز هذا التقييم لكفاية إطار السياسات بمناقشة استدامة السياسات الاقتصادية (بما في ذلك ما تسانده عمليات سياسة التنمية) التي تؤثر على القطاع الحقيقي والقطاع الخارجي والقطاع المالي والكتليات النقدية والحسابات المالية (بما في ذلك استدامة القدرة على تحمل عبء الدين).<sup>6</sup> وخلصت الدراسة التقييمية 2012 إلى أن تقييم إطار سياسات الاقتصاد الكلي في عمليات سياسة التنمية قد تحسّن، غير أن شمول التحليل كان بالإمكان توسيع نطاقه خاصة فيما يتعلق بمناقشة المصروفات العامة والتوقعات الاقتصادية على المستوى المحلي (لعمليات سياسة التنمية للأقسام السياسية الفرعية). وسيستعرض هذا القسم إلى أي مدى تضمنت وثائق البرامج الخاصة بعمليات سياسة التنمية مناقشة شاملة لهذه الجوانب.

### الفصل الخامس - نتائج تمويل سياسة التنمية

36. سيقم هذا الفصل مدى تحقق النتائج المتوقعة. وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة أقسام. سيعرض القسم الأول إحصاءات توضيحية لأداء تمويل سياسة التنمية على مستوى العمليات وعلى مستوى النتائج الفردية (استنادا إلى تقارير إنجاز التنفيذ وعمليات تقييم مجموعة التقييم المستقلة). أما القسم الثاني فسيعرض نتائج تحليل تجريبي يستهدف تحديد العوامل الرئيسية المصاحبة للأداء الأفضل لعمليات سياسة التنمية. ويقم القسم الثالث والأخير من هذا الفصل الأثر الطويل الأجل واستدامة بعض الإصلاحات التي تساندها عمليات عديدة لسياسة التنمية.

37. **إحصاءات توضيحية لأداء تمويل سياسة التنمية.** سيعرض هذا القسم إحصاءات توضيحية رئيسية لكل من: (1) خصائص أطر النتائج، بما في ذلك عدد مؤشرات النتائج، ووجود خط أساس وأهداف، والنوعية العامة للإطار، و(2) أداء عمليات سياسة التنمية (على مستوى العمليات) حسب كل تقرير من تقارير إنجاز التنفيذ وكل عملية من عمليات تقييم مجموعة التقييم المستقلة، مفصلة حسب قطاع الجهات المتعاملة والمناطق والممارسات العالمية و CSSAs و(3) تحليل الأداء على مستوى النتائج. واستنادا إلى الاستعراض المكتبي، سيتضمن هذا التقييم لمدى تحقيق النتائج المستهدفة وفقا للنتائج الموثقة في تقرير إنجاز التنفيذ. وسيتم عرض الإحصاءات التوضيحية عن تحقيق مؤشرات النتائج حسب القطاع والمحور. في النهاية، سيتم عرض دراسات حالة لنتائج حققها تمويل سياسة

<sup>6</sup> صدر في سبتمبر/أيلول 2013 مذكرة إرشادية منقحة أكثر تفصيلا عن "إطار سياسات الاقتصاد الكلي والتعاون مع صندوق النقد الدولي في عمليات سياسة التنمية".

التنمية في عدد مختار من المحاور و/أو البلدان. وستحظى المجالات المختارة من التزامات المؤسسة الدولية للتنمية باهتمام خاص.

38. سيعتمد التحليل في هذا القسم على قاعدة بيانات شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية لجميع النتائج الواردة في مصفوفات السياسات التي يوجد لها تقرير إنجاز التنفيذ. وفي حين أنه يوجد حوالي 136 عملية في المجتمع الإحصائي (باستثناء العمليات قيد الإعداد في الربيعين الأول والثاني من السنة المالية 2015) تغطيها الدراسة التقييمية، من المتوقع أن يُتاح عدد أقل كثيرا من تقارير إنجاز التنفيذ وعمليات تقييم مجموعة التقييم المستقلة لتقارير إنجاز التنفيذ للاستعراض (لأن سلاسل البرامج ليس لديها سوى تقرير واحد لإنجاز التنفيذ عند نهاية السلسلة ولأن تقارير إنجاز التنفيذ وعمليات تقييم مجموعة التقييم المستقلة لتقارير إنجاز التنفيذ غير متاحة غالبا للعمليات التي أُغلقت خلال الأشهر الثمانية عشر الماضية).

39. *تحليل تجريبي لأداء تمويل سياسة التنمية.* بالبناء على الأعمال الماضية للباحثين السابقين، ستجري دراسة جميع عمليات سياسة التنمية منذ بدايتها (السنة المالية 2005) لتحديد العناصر المشتركة المصاحبة للنجاح باستخدام أسلوب تحليل الانحدار. إن الهدف من هذا التحقيق هو تحسين فهمنا للعوامل التي قد تساعد على زيادة نجاح الأداة. كما أنه من المهم، على الأخص، معرفة إلى أي حد يعتمد نجاح عمليات سياسة التنمية على افتراضات مثل العوامل القطرية، وإلى أي حد يعتمد على عوامل تحت سيطرة رئيس فريق العمل. ولذلك، فإن تحليل العوامل المترابطة لنجاح عمليات سياسة التنمية ستقدر - باستخدام أساليب الاقتصاد القياسي - العلاقة بين أداء عملية سياسة التنمية (مقاسة بترتيب مجموعة التقييم المستقلة) وعدد من المتغيرات مثل خبرة رئيس فريق العمل ونوع التدابير المسبقة وعددها، ونوعية إطار النتائج، والعمليات البرمجية مقابل العمليات المنفردة، وحجم القرض. وتشير دلائلنا الأولية إلى أن العوامل المرتبطة بالعملية ذاتها، والتي تثبت في وثائق البرنامج وقت العرض على مجلس المديرين التنفيذيين، هي عوامل مرتبطة بنجاح العملية، ومن ثم فإن تحسين التصميم يتيح مجالا لتدعيم أثر تمويل سياسة التنمية.

40. *الأثر الطويل الأجل للإصلاحات التي تساندها عمليات سياسة التنمية.* سيتضمن هذا القسم ثلاثة تحليلات. أولا، سيبحث استدامة الإصلاحات التي تساندها عمليات سياسة التنمية في مجال إدارة شؤون المالية العامة. فقد أصبحت إدارة المالية العامة بمرور الوقت تمثل أكبر مجال منفرد شيوعا للمساندة (21% من التدابير المسبقة في المجتمع الإحصائي). ويعكس هذا حقيقة أن عمليات سياسة التنمية تضخ الأموال في الموازنة العامة ومن ثم يتطلب ذلك تدعيم أنظمة شؤون المالية العامة. والتدرج في مجال إصلاحات إدارة شؤون المالية العامة سيستخدم أيضا قاعدة بيانات الإنفاق العام والمساءلة المالية ويختار للتحليل النماذج التي يوجد فيها ما لا يقل عن ثلاثة تشخيصات للإنفاق العام والمساءلة المالية، ويوجد بين التشخيصين الأولين منها عملية لسياسة التنمية بتدابير مسبقة في إدارة شؤون المالية العامة.

41. ثانيا، سيتم تحديث البحث الذي أجراه سميتس وكناك (2014) عن أثر "إصلاح السوق" بتمويل من سياسة التنمية على جودة السياسة الاقتصادية، وذلك لإدراج تمويل سياسة التنمية المعتمد بعد عام 2008. ويغطي هذا

التحليل 25% من التدابير المسبقة الإضافية ويربط بينها وبين النتائج الأطول أجلا كما تقيسها مؤشرات تقييم السياسات والمؤسسات القطرية ذات الصلة.

42. ثالثا، ستبحث دراسات الحالة القطرية مصير عدد مختار من الإصلاحات التي ساندتها عمليات سياسة التنمية في السنوات العديدة التي أعقبت إنجاز عملية سياسة التنمية وإصدار تقرير إنجاز التنفيذ. ويعرض تقرير إنجاز التنفيذ بأسلوب منهجي تقييما للنتائج القصيرة الأجل لإصلاحات ساندتها عمليات سياسة التنمية. واستنادا إلى عدد مختار من البلدان والعمليات، سيحلل هذا القسم ما إذا كانت الإنجازات القصيرة الأجل استمرت على الأجلين المتوسط إلى الطويل، أو ما إذا كان هناك اتجاه لعكس مسار الإصلاحات بمرور الوقت.

### الفصل السادس - الإصلاحات

43. سيستعرض هذا الفصل الإصلاحات التي اضطلع بها البنك في السنوات الأخيرة فيما يتعلق بتمويل سياسة التنمية. ويتضمن هذا ثلاث مجموعات من الإجراءات: (1) خيار السحب المؤجل المحسن وتطبيق سمة خيار السحب المؤجل للكوارث، (2) إطار العمليات الجديد للضمانات، و (3) الإطار الجديد لإدارة مخاطر العمليات.

44. خيار السحب المؤجل المحسن وتطبيق خيار السحب المؤجل للكوارث. تمنح سمة خيار السحب المؤجل للبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير خيار تأجيل الصرف حتى ثلاث سنوات مع إمكانية التجديد لفترة إضافية تستمر ثلاث سنوات وذلك بموافقة مجلس المديرين التنفيذيين. وتم تطبيق خيار السحب المؤجل لأدوات الإقراض المستندة إلى السياسات عام 2001 لكن استخدامها كان قاصرا بشدة إلى أن تم استحداث تعديل في السياسة عام 2008 لإتاحة الأموال بصورة أكثر انتظاما.<sup>7</sup> وطبق البنك أيضا سمة خاصة لخيار السحب المؤجل بغرض توفير سيولة فورية في الحالات الطارئة الناجمة عن الكوارث الطبيعية. والغرض الرئيسي من هذا الخيار هو مساندة جهود البلدان المعنية لتعزيز قدراتها لإدارة مخاطر الكوارث الطبيعية وتوفير مصدر للتمويل المرحلي بينما يتم تعبئة الموارد التمويلية الأخرى. ويمكن تجديد عمليات سياسة التنمية بخيار السحب المؤجل للكوارث حتى أربع مرات ويمكن أن تبقى قائمة 15 عاما. ونظرا لأنه يمكن صرف عمليات سياسة التنمية بخيارات السحب المؤجل للكوارث حتى لو لم يكن إطار الاقتصاد الكلي كافيا (الاستثناء في السياسة مخصص لهذا الخيار فقط) تم وضع سقف للمبلغ (0.25 في المائة من إجمالي الناتج المحلي أو 500 مليون دولار، أيهما أقل). وسيكون هذا الاستعراض، الذي سيستكمل في إطار هذه الدراسة التقييمية إلى جانب الخزنة والممارسات العالمية ذات الصلة، الاستعراض الشامل الأول عن خيار السحب المؤجل المحسن وخيار السحب المؤجل للكوارث منذ تطبيقها قبل سبع سنوات.

<sup>7</sup> توصل استعراض تم عام 2008 إلى أن المقترضين يترددون في استخدام هذه السمة بسبب صعوبة شروط التمويل وتصور أن الأموال قد لا تتاح عند الطلب، وذلك في ضوء أن السحب يتطلب إعادة تأكيد البنك على كفاية إطار سياسات الاقتصاد الكلي والتنفيذ العام للبرنامج. ونتيجة لذلك، طبق البنك بروتوكول للتحقق عام 2008، يواصل البنك بمقتضاه متابعة إطار سياسة الاقتصاد الكلي والالتزام بالبرنامج ككل، وينصح المقترض بضرورة إجراء مراجعة إذا لم تتم تلبية الشروط في أي وقت. وحالما يتم الوفاء بشرطي السحب، يؤكد البنك استعادة الأهلية لتقديم طلبات الصرف.

45. *إطار سياسة العمليات عن الضمانات*. في ديسمبر/كانون الأول 2013، وافق مجلس المديرين التنفيذيين على إصلاح رئيسي لإطار سياسة عمليات البنك بشأن الضمانات، والذي أصبح ساريا يوم 1 يوليو/تموز 2014. وبموجب الإطار المعدل، لم تعد الضمانات أداة منفصلة بل مدرجة بالكامل في تمويل مشاريع الاستثمار (بالنسبة للضمانات المستندة إلى المشاريع) وتمويل سياسة التنمية (للضمانات المستندة إلى السياسات)<sup>8</sup> وسياسات العمليات ذات الصلة. والهدف من الإصلاح هو تعزيز وضوح الضمانات وتسهيل استخدامها من قبل فرق البنك وطلبها من قبل البلدان المتعاملة مع البنك، وإزالة القيود العديدة التي تنشأ عن وجود سياسات منفصلة.

46. من المتوقع أن تسهم الإصلاحات في زيادة استخدام الضمانات ومن بينها الضمانات المستندة إلى السياسات. ومنذ تطبيق الضمانات المستندة إلى السياسات لم تتم سوى ست عمليات لها: الأرجنتين (السنة المالية 2000)، كولومبيا (السنة المالية 2001)، الصرب (السنة المالية 2011)، مقدونيا (السنة المالية 2012)، الجبل الأسود (السنة المالية 2013). ورغم الزيادة الحادة في الإقراض عقب نشوب الأزمة المالية العالمية، بقيت الضمانات المستندة إلى السياسات محدودة الاستخدام، إذ لم تتم سوى أربع عمليات بعد الأزمة جميعها في منطقة أوروبا وآسيا الوسطى. وسيستعرض هذا القسم تجربة هذه الضمانات التي تم اعتمادها خلال الفترة محل المراجعة ويستخلص الدروس لاستخدام هذا المصدر من التمويل في إطار تمويل سياسة التنمية.

47. *إطار إدارة المخاطر في العمليات*. أوصت الدراسة التقييمية 2012 لقروض سياسات التنمية بزيادة استخدام أسلوب أكثر منهجية لمناقشة المخاطر في قروض سياسات التنمية. وفي إطار عملية إصلاح عامة لإطار البنك لإدارة المخاطر في العمليات، تم تطبيق الأداة المنهجية لترتيب مخاطر العمليات في أكتوبر/تشرين الأول 2014 بغرض مساندة عمليات تقييم أكثر اتساقا ومنهجية في جميع عمليات البنك وأطر الشراكات القطرية. وهذه الأداة هي مصفوفة بسيطة تتألف من تسعة تصنيفات للمخاطر، إضافة إلى تقييم عام للمخاطر، ويتم تصنيف كل من المخاطر إما بأنه مرتفع أو كبير أو متوسط أو منخفض. وستناقش وثيقة البرنامج المخاطر العامة والمخاطر الأكثر ارتباطا بين هذه التصنيفات التسعة، وكذلك الإجراءات ذات الصلة لإدارة المخاطر. وتحدد المخاطر المقيمة في هذه الأداة بوصفها مخاطر الجهة المتعاملة لنتائج التنمية المرتبطة بالعملية أو المشاركة في العملية، بما في ذلك المخاطر لأهداف العملية/إطار الشراكة القطرية ومخاطر الآثار السلبية العارضة. وتغطي الأداة المنهجية المخاطر خلال عملية الإعداد والتنفيذ بأسلوب متكامل ويجري تحديثها طوال عمر العملية/إطار الشراكة القطرية.

48. سيستعرض هذا الفصل ترتيب مخاطر تمويل سياسة التنمية التي اعتمدت خلال الفترة محل المراجعة ويقارن بينها وبين تحقيق النتائج وغير ذلك من المؤشرات. وفيما يتعلق بتمويل سياسة التنمية باستخدام الأداة المنهجية الجديدة، سيتم توفير ترتيب أكثر تفصيلا للمخاطر حسب التصنيف، رغم أن عدد العمليات الواردة في هذا التحليل سيكون محدودا.

<sup>8</sup> تتيح الضمانات المستندة إلى السياسات ضمانات اعتماد جزئية لمساعدة المقرض على الحصول على تمويل خارجي لعمليات الاقتراض للموازنة العامة والمصاحبة للإصلاحات المؤسسية وفي السياسات.

## الفصل السابع - النتائج والتوصيات

49. أخيراً، ستقوم هذه الدراسة التقييمية باستخلاص الدروس من تجربة استخدام عمليات سياسة التنمية خلال الفترة محل المراجعة، وتحدد المجالات التي تحتاج إلى تدعيم في المستقبل، وتوصي بإجراء ملموس لتدعيمها (بما في ذلك تعديل دليل العاملين إذا تطلب الأمر).

### سادسا. المشاورات والعملية والمدة الزمنية

50. **المشاورات.** ستجري المشاورات مع أصحاب المصلحة خلال إعداد الدراسة التقييمية. وسيقوم الفريق بتصميم موقع إلكتروني مخصص للدراسة لتعريف أصحاب المصلحة المهتمين على الدوام بالمستجدات والتماس واستقبال المعلومات التقييمية مع التقدم في إعداد الدراسة. علاوة على ذلك، ستعقد أحداث مباشرة في المراحل الرئيسية لإتاحة الفرصة للنقاش بشكل مباشر مع أصحاب المصلحة حول الدراسة التقييمية. ويتضمن المرفق 2 خطة أكثر تفصيلاً للمشاورات.

51. **العملية.** وسيضم الفريق خبراء من مختلف أقسام شبكة سياسات العمليات والخدمات القطرية وسيضطلع بالمسؤولية عن النتائج والمخاطر والمعارف والاقتصاديات في كل بلد. وسيعمل الفريق مع الممارسات العالمية ومجالات الحلول المشتركة التي تستعرض عادة الجوانب المهمة لعمليات سياسة التنمية بغرض التقييم المشترك لوثائق البرنامج وتقارير إنجاز التنفيذ لعمليات سياسة التنمية في مجالات خبرتهم، بما في ذلك الممارسات العالمية المعنية بالحد من الفقر (تحليلات الفقر وآثاره الاجتماعية) والممارسات العالمية المعنية بالموارد البيئية والطبيعية (الجوانب البيئية)، واقتصاديات التنمية وغير ذلك. وستعاون شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية أيضاً مع إدارة الخزانة وكذلك مجموعة اقتصاديات التنمية في تحديث البحوث ذات الصلة. وأخيراً، ستعتمد شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية على معلومات عبر إجراء مشاورات داخلية وخارجية مكثفة.

52. **الإطار الزمني.** الإطار الزمني المقترح للدراسة التقييمية كما يلي:

- ديسمبر/كانون الأول 2014: استعراض مذكرة المفاهيم على مستوى وحدات البنك.
- ديسمبر/كانون الأول 2014 - يناير/كانون الثاني 2015: فترة الإخطار/التعقيب عبر الإنترنت
- ديسمبر/كانون الأول 2014 - أبريل/نيسان 2015: إعداد مسودة التقرير
- أبريل/نيسان - مايو/أيار 2015: مشاورات مباشرة مع أصحاب المصلحة (بما في ذلك خلال اجتماعات الربيع)
- يونيو/حزيران 2015: استعراض نائب الرئيس لشؤون العمليات لمسودة الوثيقة
- يوليو/تموز 2015: اجتماع CODE
- أكتوبر/تشرين الأول 2015: عرض تقديمي أمام مجلس المديرين التنفيذيين (استعراض منتصف المدة للمؤسسة الدولية للتنمية)

## المرفق 1: الخطة المقترحة للدراسة التقييمية

1. مقدمة وسياق الدراسة التقييمية
  - 1.1. الدوافع والأهداف
  - 1.2. النتائج الرئيسية للدراسة التقييمية 2012 لقروض سياسة التنمية وتدابير المتابعة
2. 10 سنوات من تمويل سياسة التنمية: الاتجاهات العامة
  - 2.1. عدد و حجم ارتباطات تمويل سياسة التنمية
  - 2.2. السمات الرئيسية لتمويل سياسة التنمية
  - 2.3. تمويل سياسة التنمية في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية
3. إصلاحات يساندها تمويل سياسة التنمية وارتباطها من حيث المفاهيم بالحد من الفقر والرخاء المشترك
  - 3.1. تحليل إصلاحات يساندها تمويل سياسة التنمية في السنوات العشر الماضية
  - 3.2. التدابير المسبقة وارتباطها من حيث المفاهيم بالحد من الفقر والرخاء المشترك
4. استدامة الإصلاحات التي يساندها تمويل سياسة التنمية
  - 4.1. الآثار البيئية
  - 4.2. الآثار الاجتماعية
  - 4.3. الاستدامة الاقتصادية
5. نتائج تمويل سياسة التنمية
  - 5.1. إحصاءات توضيحية لأداء تمويل سياسة التنمية
  - 5.2. تحليل تجريبي لأسباب النجاح في تمويل سياسة التنمية
  - 5.3. إسهام تمويل سياسة التنمية في النتائج القطرية الأطول أجلا:
    - 5.3.1. إدارة شؤون المالية العامة
    - 5.3.2. جودة السياسة الاقتصادية
    - 5.4. دراسات حالة
6. الإصلاحات
  - 6.1. خيار السحب المؤجل وخيار السحب المؤجل للكوارث
  - 6.2. إطار سياسة العمليات عن الضمانات

6.3. إطار إدارة المخاطر في العمليات

7. الدروس المستفادة

## المرفق 2: خطة المشاورات المقترحة

ستجري المشاورات مع أصحاب المصلحة خلال إعداد الدراسة التقييمية. وسيتم تجميع المعلومات التقييمية وتلخيصها كي يستعرضها الفريق ودراستها أثناء التقدم في إعداد الدراسة التقييمية.

**الأهداف:** هدف المشاورات هو التماس المعلومات التقييمية من مجموعة واسعة من الخبراء على أوسع وأشمل نطاق ممكن لتوفير مساهمات عن (1) أهداف واتجاه مذكرة السياسات، و(2) المشاكل الرئيسية الواجب معالجتها في تجربة البنك الدولي مع استخدام عمليات تمويل سياسة التنمية في السنوات الثلاث الماضية إلى جانب الاتجاهات السائدة في السنوات العشر الماضية.

**أصحاب المصلحة/الخبراء:** يشمل أصحاب المصلحة الذين سيجري التشاور معهم حكومات البلدان المتعاملة مع البنك، ومنظمات المجتمع المدني، والمساهمين، وشركات القطاع الخاص، وجمعيات الأعمال، والخبراء في الموضوع (البيئة، والمسائل الاجتماعية، والإدارة العامة)، والأكاديميين، والمنظمات الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف، وغيرهم من الجماعات الإنمائية المختصة.

**فترة الإخطار/التعقيب عبر الإنترنت (ديسمبر/كانون الأول 2014 - يناير/كانون الثاني 2015):** سيتم خلال فترة الإخطار إبلاغ أصحاب المصلحة بالعملية بعد الدراسة التقييمية والمشاورات المقبلة. وخلال هذه الفترة، ستنشر مذكرة المفاهيم للجمهور ويُدعى أصحاب المصلحة إلى التعقيب على موقع إلكتروني مخصص للمشاورات خلال 30 يوم عمل. وستتري هذه التعقيبات عن مذكرة المفاهيم عمل الفريق وهو يجري التحليل وبعد النتائج المبدئية.

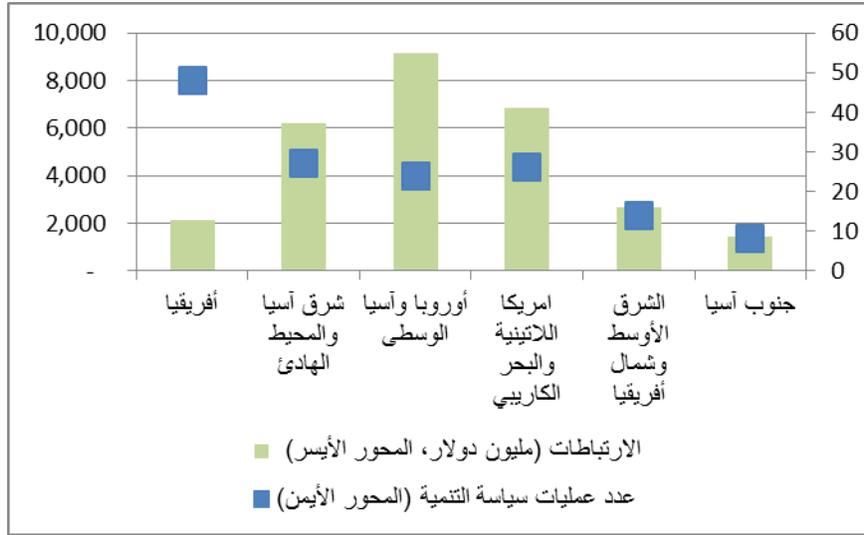
**المشاورات المباشرة (أبريل/نيسان - مايو/آيار 2015):** سُدعى مجموعة كبيرة من أصحاب المصلحة للتعقيب على النتائج المبدئية للدراسة التقييمية بما في ذلك المشاورات خلال اجتماعات الربيع. وسيعقب ذلك مشاورات في البلدان المعنية قد تتضمن أيضا مؤتمرات عن طريق الفيديو.

**الإنترنت/الموقع الإلكتروني:** ستتيح صفحة مخصصة للمشاورات على الإنترنت منبرا لأصحاب المصلحة كي يقدموا مدخلات للدراسة التقييمية. وستتضمن هذه الصفحة معلومات عن عملية المشاورات والإطار الزمني ومعلومات خلفية ذات صلة وغير ذلك من الموارد أثناء عملية المشاورات. وستتخذ الترتيبات اللازمة لترجمة المواد إلى اللغات الأخرى.

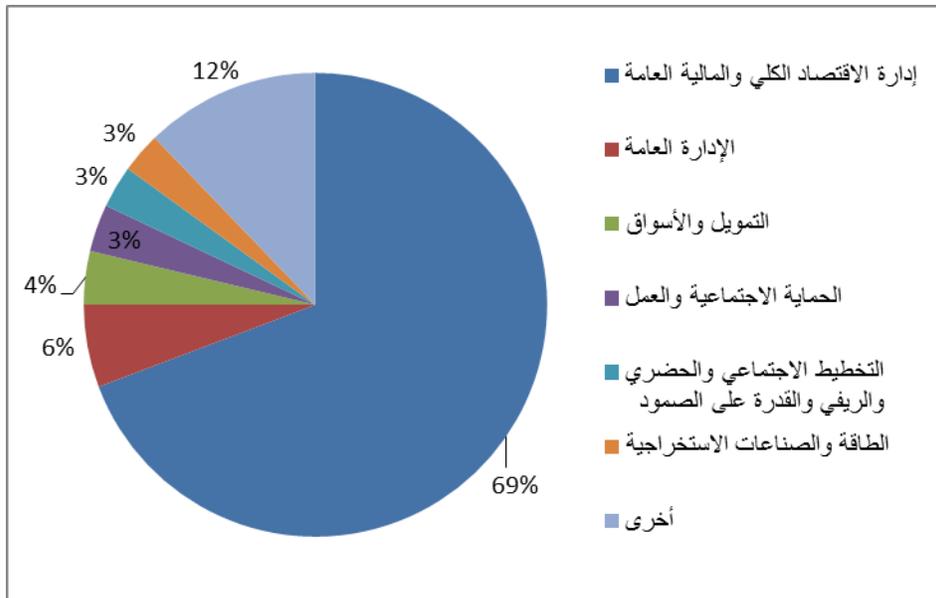
وسيتاح للجمهور موجز للمعلومات التقييمية التي تم تلقيها عن النتائج المبدئية. وستتري هذه المعلومات التقييمية الدراسة التقييمية.

المرفق 3: مرفق البيانات

الشكل 3: عمليات سياسة التنمية حسب المنطقة (الربع الأخير من السنة المالية 2012 - الربع الأول من السنة المالية 2015)



الشكل 4: عمليات سياسة التنمية حسب الممارسات العالمية/مجالات الحلول المشتركة (الربع الأخير من السنة المالية 2012 - الربع الأول من السنة المالية 2015)



Dom, Catherine & Anthea Gordon (2011). *Budget Support in Fragile Situations*. Oxfam Discussion Paper, 11 November 2011.

Furukawa , Mitsuaki & Junichiro Takahata (2013). *Role of Budget Support in the Development Aid Regime: Is GBS Still a Preferable Aid Modality?* JICA–RI Working Paper No. 5, January 2013.

IEG (2013). *World Bank Group Assistance to Low–Income Fragile and Conflict–Affected States*.

Lodeqijk Smets & Stephen Knack (2014). *World Bank Lending and the Quality of Economic Policy*. Policy Research Working Paper No.6924

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2014). *Review of Budget Support Evaluations*. Evaluation Study 2014/1.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2012). *Budget Support: Conditional Results*. IOB Evaluation No. 369, September 2012.

Smets, Lodeqijk & Stephen Knack (2014). *World Bank Lending and the Quality of Economic Policy*. Policy Research Working Paper No.6924

Tavaloki, Heidi & Gregory Smith (2013). “Back under the Microscope: Insights from Evidence on Budget Support”. *Development Policy Review*, 2013, 31 (1): 59–74.

World Bank (2006). *Development Policy Lending Retrospective*.

\_\_\_\_\_ (2009). 2009 Development Policy Lending Retrospective – Flexibility, Customization, and Results.

\_\_\_\_\_ (2012). 2012 Development Policy Lending Retrospective – Results, Risks and Reforms.

World Bank Group (2013). World Bank Group Strategy.