

الضمانات الاجتماعية في البرامج التي يدعمها "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر" و"أداة دعم السياسات"، وتصميم هذه البرامج

ملخص واف

يقدم الصندوق دعماً كبيراً للبلدان منخفضة الدخل (LICs)، وهو ما يتضمن تقديم التمويل الميسر من "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر (PRGT) الذي يحمل سعر فائدة صفرياً في الوقت الراهن. ومنذ عام ٢٠١٠، كان أكثر من نصف الاتفاقات المدعومة من الصندوق ينطوي على تسهيلات تمويلية للاستفادة من "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر". ويمثل دعم جهود الحد من الفقر هدفاً أساسياً للاتفاقات التي تدعمها هذه التسهيلات.

ويبحث هذا التقرير كيف تعمل البرامج التي يدعمها "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر" على حماية الإنفاق على الفقراء والفئات الضعيفة ضمن الإطار الأوسع لتعزيز النمو الاحتوائي. ففي بعض الحالات، تسعى البرامج القومية المعنية بتخفيض الفقر إلى تحويل النفقات نحو البرامج الاجتماعية نظراً لارتفاع الإنفاق عموماً بدعم من تعبئة الإيرادات المحلية أو توافر المنح أو التمويل بالديون. وفي حالات أخرى، يكون الهدف هو حماية الفقراء والفئات الضعيفة من الآثار السلبية التي يمكن أن تطالهم بسبب إجراءات الضبط المالي والإصلاح، وذلك باعتماد إجراءات تعويضية على مستوى السياسات لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. وعند مناقشة الضمانات الاجتماعية، يركز هذا التقرير على كيفية إدراج هذه الأهداف بصورة مرضية في تصميم البرامج التي يدعمها "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر" و"أداة دعم السياسات" وما إذا كان ذلك متحققاً. ولا يتطرق هذا التقرير إلى فعالية الإنفاق الاجتماعي في تحسين النتائج الاجتماعية، بما في ذلك تخفيض الفقر على أساس دائم.

وبشكل عام، تهدف البرامج التي يدعمها "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر" و"أداة دعم السياسات" إلى زيادة نصيب الفرد من الإنفاق العام الحقيقي. وكانت التنبؤات تشير إلى ارتفاع الإنفاق في هذه البرامج بنسبة ١٥% تقريباً في المتوسط على مدار خمس سنوات، مقارنة بنسبة ٤% تقريباً في البرامج التي تطبق مع البلدان غير المؤهلة للحصول على تمويل ميسر (حيث يقدم التمويل من حساب الموارد العامة (GRA)). وتوسع معظم البلدان التي تستخدم موارد الصندوق من خلال حساب الموارد العامة فقط إلى الحصول على الدعم لكي تتمكن من التعامل مع المواقف الاقتصادية الكلية الصعبة، في حين أن البلدان المؤهلة للاستفادة من الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر غالباً ما تسعى لعقد اتفاقات مع الصندوق لدعم برامج النمو متوسطة الأجل. ويشير التحليل إلى أن الإنفاق على الصحة والتعليم عادة ما تتوافر له الحماية في البرامج التي يدعمها "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر" و"أداة دعم السياسات".

ويستعرض التقرير التجارب السابقة مع الضمانات الاجتماعية في البرامج المدعومة من "الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر" و"أداة دعم السياسات" وي طرح توصيات بشأن الممارسات الجيدة في هذا الصدد. وتتقسم الضمانات الاجتماعية إلى مجموعتين: (١) حدود دنيا يتضمنها البرنامج سواء للإنفاق الاجتماعي أو غيره من النفقات ذات الأولوية؛ و (٢) إجراءات إصلاح نوعية تهدف إلى حماية الفئات الضعيفة. وفيما يلي أهم استنتاجات التقرير:

- هناك مجال لتحسين تصميم واستخدام الحدود الدنيا للإنفاق البرامجي. فهناك أهداف إرشادية (IT) تنشئ حدودا دنيا للإنفاق الاجتماعي وغيره من البنود ذات الأولوية ويتم إدراجها في معظم البرامج التي يدعمها "الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر"؛ وتم استيفاء الأهداف في أكثر من ثلثي الحالات. وتركز التوصيات الواردة في هذا التقرير على ضرورة تشديد مواصفات هذه الأهداف لتحسين توجيه الإنفاق إلى الفئات الضعيفة.

- قليلا ما استُخدمت إجراءات الإصلاح النوعية، ولكنها غالبا ما تكون الأداة الأكثر فعالية في دعم الفئات الضعيفة. فمن بين البرامج التي تضمنت ضبطا ماليا وكانت مدعومة من "الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر" و"أداة دعم السياسات"، أُدرجت إجراءات إصلاح نوعية في نحو ١٥% من هذه البرامج وكثيرا ما تم اعتمادها كعنصر مكمل أو داعم لشبكات الأمان الاجتماعي القائمة بالفعل والتي تنسم بعدم التطور عموما في البلدان منخفضة الدخل. ويمكن أن يؤدي التعاون المبكر مع شركاء التنمية الآخرين - أثناء أنشطة الرقابة في الوضع الأمثل - إلى تحسين تصميم الإجراءات المتعلقة بالضمانات الاجتماعية في البرامج. ونظرا للطابع المعقد الذي يمكن أن يتسم به تصميم وتنفيذ إجراءات الإصلاح الرامية إلى حماية الفئات الضعيفة، يوصي التقرير ببحث هذه القضايا في غير مواقف الأزمات (في سياق رقابة الصندوق على سبيل المثال)، مع الاستفادة من خبرة البنك الدولي وشركاء التنمية الآخرين.

ولا تتطلب توصيات هذا التقرير إدخال تعديلات على سياسات الصندوق. وهي مستقاة في الأساس من الممارسات الجيدة الموجودة التي يقترح التقرير تعميمها. ومن المقرر أن يعقب هذا الحصر الذي تضمنه التقرير إصدار مذكرة إرشادية لخبراء الصندوق حول أفضل السبل لمعالجة القضايا المتعلقة بالضمانات الاجتماعية في كل من مشاورات المادة الرابعة والبرامج التي يدعمها الصندوق في البلدان منخفضة الدخل.