Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

نتائج البنك الدولي للإنشاء والتعمير

الهند

مساعدة ولاية بيهار على تعزيز الخدمات العامة

نبذة موجزة

تضم ولاية بيهار الهندية عددا من أفقر سكان الهند، إلا أن جهود الإصلاح الجديدة التي تبذلها حكومة الولاية بمساندة تمويلية وفنية من البنك الدولي ساعدتها على تحسين إدارة المالية العامة وتوجيه العائدات لإلحاق المزيد من الأطفال بالمدارس وتطعيم سكانها ومحاربة الفساد.

التحدي

بيهار هي واحدة من أكبر وأفقر ولايات الهند حيث تضم 8.5 في المائة من سكان الهند بينما لا تسهم إلا بنسبة 1.5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. وحتى عام 2007، كان النمو الاقتصادي في الولاية أبطأ كثيرا مما هو سائد في البلاد حيث كانت تحصل على نحو 80 في المائة من مواردها من الحكومة المركزية. ولا يمتلك ما يقرب من نصف الأسر أي أراض أو كادوا يعدمون أي ملكية للأراضي بينما يشكل عمال الزراعة 48 في المائة من قوة العمل، وهو ما يعادل تقريبا مثلي المستوى الوطني البالغ 27 في المائة. ومعدلات العمالة النسائية هي من بين أدنى المعدلات في الهند حيث تشكل 14 في المائة من العمالة في المناطق الريفية و 7 في المائة في المناطق الحضرية بينما لا تتجاوز نسبة التعليم بين الإناث 34 في المائة. وتصل نسبة الوفيات بين الرضع إلى حوالي 72 في الألف بينما يعاني 54 في المائة من أطفال بيهار من نقص الوزن. والخدمات العامة والبنية الأساسية هي من بين الأسوأ في الهند. ويعدم ما يقرب من 60 في المائة من منازل الولاية سبل الوصول إلى الطرق، بينما لا يتسنى إلا لنسبة 21 في المائة فقط من المنازل الحصول على المياه عبر الأنابيب، فيما لا تستطيع الغالبية العظمى من الأسر الحصول على الكهرباء.

كما أن شبكة الطرق في بيهار في حالة يرثى لها حيث تعكس سوء الصيانة وتأثير الفيضانات الدورية وتدني الاستثمارات. وعلى صعيد التعليم، سجلت بيهار أسوأ المؤشرات بين الولايات الهندية حيث لم يلتحق بالمدرسة مليونا طفل في الفئة العمرية 6 -13، وكانت نسبة تغيب المدرسين عن العمل مرتفعة، ووصلت نسبة الأمية إلى 48 في المائة. وكان قطاع الصحة يعاني نقص البنية الأساسية وتغيب العاملين وندرة الكفاءات. ولم تتجاوز نسبة استخدام سكان الريف لنظام الرعاية الصحية العام 5 في المائة بينما يدفع الباقون من مالهم الخاص للحصول على الرعاية الصحية من القطاع الخاص. وتشمل التحديات المشتركة التي تواجهها القطاعات الثلاثة: (1)تدني مستوى القدرة على تقديم الخدمات، (2) ضعف الرقابة على الأداء، (3) نقص التدابير الخاصة بالمساءلة القوية، (4) الحاجة إلى تعزيز اللامركزية.

وأمام هذا المشهد، هناك دلائل واضحة على حدوث تحول حيث تعكف الحكومة الحالية لولاية بيهار على تنفيذ إصلاحات واسعة النطاق. ومنذ عام 2005، طرحت الحكومة برنامجا محليا شاملا للإصلاح. وتتراوح هذه الإصلاحات من مبادرات تشمل قطاعا واحدا إلى إصلاحات متعددة القطاعات. وتتضمن الإجراءات المشتركة القانون والنظام، ومناخ الاستثمار، والسياسات المالية، والإدارة المالية، والإصلاحات الإدارية، وزيادة المساءلة. واستهدفت الإصلاحات التي تجرى في قطاعات منفردة جوانب من بينها الصحة، والتعليم، والطرق، والتنمية الريفية، والزراعة، والتنمية الحضرية والطاقة. وعمل البنك الدولي للإنشاء والتعمير على إقامة مشروع من شأنه أن يسمح للحكومة بالاضطلاع بإصلاحات مهمة تطلق طاقات النمو.

النتائج: زيادة إيرادات ومصروفات الولاية وتحسين الخدمات العامة

زادت إيرادات الولاية من الضرائب بنسبة 19 في المائة سنويا اعتبارا من السنة المالية 2006/2005، وزاد حجم الميزانية بنسبة 158 في المائة في الفترة من 2005/2004 إلى 2009/2008. وبالإضافة إلى ذلك، زاد الإنفاق على التنمية بموجب الخطة السنوية للولاية بأكثر من ثلاث مرات. وأحدث إصلاح إدارة المالية العامة، المصحوب بمنح صلاحيات مالية أكبر، قفزة كبيرة في النفقات الإنمائية. وأتاحت هذه الإصلاحات للحكومة إنفاق الأموال على الخدمات العامة بطريقة لم تكن متصورة من قبل حيث صححت بقدر ما النقص المنهجي في تمويل الخدمات العامة في بيهار، وخاصة في قطاعات الصحة والتعليم والطرق. وزاد الإنفاق العام من 215 مليار روبية عام 2006/2005 إلى 350 مليار روبية عام 2009/2008. وارتفعت نسبة المصروفات بخلاف الأجور (مثل النفقات الرأسمالية، والتشغيل والصيانة، والتحويلات والدعم) من 50 في المائة من إجمالي المصروفات عام 2007/2006 إلى 57 في المائة عام 2009/2008 (حسب التقديرات الأولية.) وزاد الإنفاق العام من 49 مليار روبية عام 2006/2005 إلى 141 مليار روبية عام 2009/2008 .

وكان لهذه الزيادة في الإنفاق العام والتركيز التكميلي على أولويات التنمية أثر واضح. وفي قطاع الطرق، تم تجديد 1900 كيلومتر من شبكة الطرق الوطنية بحلول ديسمبر/كانون الأول 2009 من إجمالي 3000 كيلومتر هي طول شبكة الطرق التي خضعت للتجديد اعتبارا من عام 2006. وتم أيضا بذل جهد كبير لتجديد طرق الضواحي الرئيسية. وتم تجديد قرابة 3432 كيلومترا في الفترة من 2007/2006 إلى 2009/2008. وكما سبق ذكره، زاد تعهيد تصميمات الطرق الريفية بنظام التعاقد الخارجي زيادة كبيرة من قدرة إدارة الأشغال الريفية على جذب أموال بموجب البرنامج الوطني لبناء الطرق الريفية.

وفي مجال الصحة، ارتفع عدد مرضى العيادات الخارجية الذين يتوافدون على المستشفيات الحكومية من 39 مريضا في شهر يناير/كانون الثاني 2006 إلى 4380 في شهر أكتوبر/تشرين الأول عام 2008. وحدث تحسن شديد في نسبة السكان الذين حصلوا حتى الآن على التطعيمات كاملة من 18.6 في المائة تقريبا عام 2005 إلى 53 في المائة عام 2008. كما قفز عدد الأطفال المولودين في منشآت للرعاية الصحية من 112371 في السنة المالية 2007/2006 إلى 780 ألفا عام 2009/2008 (وحتى ديسمبر/كانون الأول 2008.) كما يتم صرف الأدوية مجانا للمرضى.

وفي مجال التعليم، ارتفعت نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية والثانوية نحو 8 في المائة في الفترة من 2007/2006 إلى 2008/2007، بينما انخفض عدد الأطفال المتسربين من التعليم بنسبة 77 في المائة في الفترة من 2007/2006 إلى

2009/2008. وتحسنت نسبة المدرسين إلى عدد التلاميذ من مدرس واحد لكل 53 تلميذا إلى مدرس واحد لكل 63 تلميذا وذلك نتيجة لتعيين الدفعة الأولى من حوالي 100 ألف مدرس، وسوف توالي الانخفاض لتعادل المتوسط الوطني البالغ في عام 2008، عممت الحكومة نظام وجبة مدرسا واحدا لكل 40 تلميذا عندما يتم تعيين الدفعة الثانية من المدرسين. منتصف اليوم الدراسي لتقدم لكل التلاميذ في الصف السادس إلى الثامن، ومن ثم زيادة نطاقها لتصل إلى ما يقرب من 11 وقد أظهر برنامج وجبة منتصف اليوم نتائج إيجابية فيما يتعلق بالالتحاق بالدراسة وأيضا بوضع التغذية. مليون طفل. وأظهر مسح أجري مؤخرا أن 80 في المائة من المدارس التي اتخذت كعينة من مختلف أنحاء بيهار تقدم وجبة مطهية.

ومن الأهداف الرئيسية للحكومة تعزيز إنفاذ مكافحة الفساد. سعت الحكومة إلى تشجيع زيادة الشفافية من خلال قانون حق الحصول على المعلومات؛ وعززت الأنشطة التي تستهدف الإبلاغ عن المسؤولين الفاسدين دون تعزيز السلوكيات التي تنطوي على تحمل مخاطر؛ ودعمت تقديم الخدمات بطريقة مبتكرة من خلال التعهيد لجهات خارجية واستخدام تكنولوجيا المعلومات. وتم إنشاء وحدة خاصة للإبلاغ عن الموظفين الكبار وتعقبهم قضائيا. وحصلت اثنتان من المبادرات الرئيسية لنظام الإدارة العامة والمطروحة في مجال حق الحصول على المعلومات وتقديم الخدمات على جوائز وطنية.

ويبدو أن استمرار الإصلاح على مدى خمس سنوات تقريبا بدأ يؤتي ثماره من حيث النتائج الاقتصادية الكلية والمتعددة القطاعات. ومن الناحية الكلية، تسارع إجمالي الناتج المحلي في الولاية بدرجة كبيرة ليرتفع من متوسط سنوي قدره 4.5 في المائة في الفترة من 2000/1999 إلى 2004/2003، وهي فترة ما قبل الإصلاح، إلى 10.7 في المائة في الفترة بين 2005/2004 و2009/2008. وبالفعل، فإنه بالنظر إلى أن عدد السياح الزائرين يعد مؤشرا على تحسن الظروف في بيهار حيث زادت هذه الأعداد بدرجة كبيرة من 6.9 مليون عام 2005 إلى 10.5 مليون عام 2009.

وزاد أيضا عدد السيارات في بيهار بنسبة 239 في المائة عام 2007 فقط، بما يعكس المزيد من إنفاق المستهلكين، وتحسن البنية الأساسية، وزيادة النشاط الاقتصادي بينما شهدت الهواتف المحمولة زيادة حادة من مليون هاتف عام 2004 إلى 12 مليونا عام 2008.

وفي الوقت الذي تبدو فيه أسس النمو الاقتصادي معقدة، فليس من المستغرب أن يرتبط النمو الأسرع وتيرة الذي شهدته بيهار بعد عام 2004 بالتحسن في سيادة القانون وزيادة الإنفاق العام الفعال وتحسن البنية الأساسية.

النهج المتبع

تدعم القروض المقدمة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير لغرض سياسات التنمية جهود بيهار لتحسين سياسة مالية العامة، وإدارة المالية العامة، ونظام الإدارة العامة. وتهدف هذه القروض إلى تعزيز النمو الاقتصادي من خلال الإصلاحات في القطاع الزراعي، ومناخ الاستثمار، والبنية الأساسية مع التركيز على الطرق. كما يدعم تحسين الخدمات العامة المقدمة في قطاعات التعليم والحماية الاجتماعية. وساعد التمويل الذي وفرته هذه العملية على خلق مجال مالي للتنمية من خلال تمويل المصروفات الحكومية المدرجة في الميزانية والتي تتضمن التخلص من الدين العام الباهظ التكلفة. **ولمنطق الشراكة**

الطويلة الأجل بين البنك وبيهار الكثير من الأبعاد المهمة منها: (1) الإجماع القوي بين المراقبين المطلعين على أنه ثمة مجال للتغيير متاحا حاليا في بيهار؛ (2) الأدلة الماثلة على أرض الواقع تشير إلى أن ثمة تغيرات مهمة حدثت بالفعل وأن مساندة البنك ستساعد حكومة بيهار على أن تنتقل بالإصلاحات المقررة إلى المستوى التالي من تحسين النتائج وكفاءة الإنفاق؛ (3) نظرا للعدد الكبير من الفقراء في الولاية فمن المرجح أن يكون للحد من الفقر وتسريع النمو في بيهار تأثيرات على المستوى الوطني، وبوجه خاص في مساعدة الهند على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

تسلسل زمني مختصر

تم إغلاق قرض/اعتماد سياسات التنمية لولاية بيهار في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2009، لكنه قد يكون الأول من بين أربع عمليات لقروض سياسات التنمية يتم تنفيذها في الفترة بين عامي 2007 و 2011 ويصل حجمها إلى 900 مليون دولار. وهناك طلب يجري الإعداد له للعملية القادمة ويرجح أن يتم تنفيذه في السنة المالية 2011.

المساهمات المقدمة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير

قدم البنك الدولي للإنشاء والتعمير 150 مليون دولار لقرض سياسات التنمية بينما قدمت المؤسسة الدولية للتنمية اعتمادا قدره 75 مليون دولار.

مشاركة مجموعة البنك الدولي

ظلت عناصر من مجموعة البنك الدولي مرتبطة ببرنامج بيهار من خلال مساعدات فنية تكميلية بخلاف الإقراض. فعلى سبيل المثال، أجرت مؤسسة التمويل الدولية دراسة عن تخطيط إجراءات أنشطة الأعمال وتبسيطها في ثلاثة مجالات رئيسية للتراخيص، وهي: تخصيص الأراضي؛ ترخيص المصانع؛ و'موافقات مجمع الخدمات' لمنح التراخيص الصناعية. كما تقوم مؤسسة التمويل الدولية بتمويل بناء القدرات والمساندة الفنية لرصد ومتابعة المقترحات الاستثمارية. وحددت حكومة بيهار الصناعات التي تقوم على الزراعة كمجال له أولوية، وساعدت مؤسسة التمويل الدولية في ذلك من خلال إجراء دراسات تختص بالقدرة التنافسية على مستوى القطاعات وسلاسل القيمة فيما يتعلق بقصب السكر والذرة، ووضع خطة تساعد على جذب الاستثمارات في قطاع الغذاء والصناعات الزراعية. كما تعكف مؤسسة التمويل الدولية على دراسة تهدف إلى تحسين إدارة ضريبة القيمة المضافة. ويشارك معهد البنك الدولي في برنامج لتعزيز القدرات الرسمية بغرض تحسين تنفيذ السياسة الصناعية، مع التركيز على بناء القدرة التنافسية والمساءلة في بيهار.

الشركاء

تتلقى حكومة بيهار، وبشكل خاص قرض سياسات التنمية، مساندة فنية غير إقراضية من وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة قدرها 5 ملايين دولار تسدد على عدة سنوات. كما ساند المرفق الاستشاري للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية الأساسية الحكومة في إعداد إطار عمل رئيسي للشراكات بين القطاعين العام والخاص.

تطوير/محاكاة الممارسات السليمة

جاء قرض سياسات التنمية بعد أعمال استشارية وتحليلية مختلفة،(بيهار: نحو استراتيجية إنمائية و 'إدارة الإنفاق العام في بيهار: موضوعات مختارة،)، ومساعدات فنية غير إقراضية مقدمة من وزارة التنمية الدولية البريطانية ساعدت على تحديث هيكل إدارة المالية العامة بالولاية. وقد وفر ذلك إطارا لإجراء حوار حول استراتيجية التنمية والضمان الاستئماني من أجل المشاركة النشطة للمانحين. وفي غضون هذه العملية انخرطت الحكومة، التي آثرت الاحتجاب من قبل، في حوار حول التنمية ليس فقط مع أجهزة رسمية بل أيضا بشكل غير رسمي مع موظفي البنك وشركاء آخرين مثل منظمات ومعاهد البحث التي طرحت أفكارا إصلاحية ومنحت الثقة للحكومة من أجل المشاركة في إصلاحات جريئة.

ووفرت المساعدة الفنية، التي عالجت ضعف القدرات لدى حكومة بيهار وكذا أجهزة الرصد والتقييم وإدارة المالية العامة، أساسا لزيادة الدعم المالي للولاية

الخطوات التالية

تشمل الخطوات التالية زيادة الشراكة الإنمائية من خلال قروض سياسات التنمية وتوسيع النشاط الإقراضي لتتسق مع التركيز المتأخر لإستراتيجية المساعدة القطرية للهند على الأقاليم والمناطق.

ويجري حاليا تنفيذ مشروع مساعدات بناء القدرات بتمويل قدره خمسة ملايين دولار مقدمة من الصندوق الاستئماني التابع لوزارة التنمية الدولية البريطانية. وهناك مشروع قيد الإعداد بموجب قانون بانشاياتي راج Panchayati Raj للامركزية المؤسسات لتنفيذه في السنة المالية القادمة فيما تم تلقي طلب للمساعدة في بناء منطقة كوزي التي تضررت بفعل الفيضانات.