

الفهرس

مقدمة و خلاصة

| | |
|----|--|
| 4 | البنك الإسلامي للتنمية والحدّ من الفقر |
| 4 | الأهداف العامة |
| 4 | منجزات البنك الإسلامي للتنمية حتى الآن |
| 6 | مضاعفة نشاطات البنك للحدّ من الفقر: إنشاء صندوق مكافحة الفقر |
| 6 | صياغة السياسات |
| 7 | موجز الورقة البحثية عن سياسات الحدّ من الفقر |
| 7 | القسم الأول: طبيعة الفقر |
| 8 | القسم الثاني: تحقيق النجاح في الحدّ من الفقر |
| 9 | القسم الثالث: وضع إستراتيجية/ نهج للحدّ من الفقر |
| 10 | القسم الرابع: المجالات ذات الأولوية |
| 11 | القسم الخامس: خريطة الطريق لتنفيذ هذه السياسة |

القسم الأول طبيعة الفقر

| | |
|----|--|
| 13 | مقدمة |
| 14 | الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة |
| 15 | الحدّ من الفقر، تحدّ يواجهه البنك الإسلامي للتنمية |

القسم الثاني النجاح في الحدّ من الفقر

| | |
|----|--|
| 17 | الإطار العامّ |
| 18 | تحقيق النمو الإقتصاديّ لصالح الفقراء مع مراعاة عدالة التوزيع |
| 20 | المرأة والتنمية |
| 21 | التنمية البشرية |
| 21 | أ. الصحة |
| 23 | ب. التعليم |

| | |
|----|----------------------------|
| 24 | شبكات الأمان للفقراء |
| 25 | حسن الإدارة |
| 25 | الإقرار القطري |

القسم الثالث وضع إستراتيجية/ نهج لمكافحة الفقر

| | |
|----|--|
| 27 | الرؤية العامة والأهداف |
| 27 | النهج المقترح: المبادئ السبعة الموجهة |
| 29 | إستراتيجية البنك للحدّ من الفقر على المستوى القطري |
| 30 | تحديد الأهلية القطرية |
| 32 | المشاورات القطرية |
| 33 | تحديد المشاريع والمستفيدين والشركاء |
| 36 | تصميم تنفيذ المشاريع |
| 36 | استعراض الأثر والفوائد على الفقراء |

القسم الرابع المجالات ذات الأولوية

| | |
|----|--|
| 37 | التركيز على التمويل الهادف إلى الحدّ من الفقر |
| 37 | تعزيز النموّ الموجه لصالح الفقراء |
| 39 | تنمية رأس المال البشري |
| 39 | أ) المشاريع القطاعية المتكاملة |
| 40 | ب) التطوير المؤسسي وتنمية القدرات |
| 41 | ج) المشاريع العامة والنهوض بدور المرأة |
| 41 | د) مشاريع الإغاثة العاجلة والدول الخارجة من دائرة الصراعات |
| 41 | حفز المشاريع |
| 42 | البرامج متعددة السنوات |

القسم الخامس خريطة الطريق لتنفيذ السياسة

| | |
|----|--|
| 42 | الهيكل العام |
| 43 | دعم البحوث "القابلة للتكيف" |
| 43 | تطوير برامج قطريّة للحدّ من الفقر |
| 44 | اختيار المشاريع |
| 44 | تنفيذ المشاريع |
| 45 | الأدوات التشخيصية للمراقبة وتقييم الآثار |

| | |
|----------------|---|
| 46 | تعبئة الموارد للحدّ من الفقر |
| الملاحق | |
| 49 | الملحق 1: الأهداف الإنمائية للألفية التي أعلنت عنها الأمم المتحدة |
| 52 | الملحق 2: تقسيم البلدان حسب سياسات البنك الإسلامي للتنمية للحدّ من الفقر (مؤقت وغير نهائي) |
| 53 | الملحق 3: التجربة الدولية وأفضل الممارسات في مجال الحدّ من الفقر: دراسة حالة فيتنام وغانا وباكستان |
| 58 | الملحق 4: الحدّ من الفقر: الأبعاد الإسلامية في الابتكرات المالية |
| 60 | الملحق 5: نطاق مفهوم الفقر وطابعه المعقّد: القضايا الأساسية |
| 62 | المصادر والمراجع |

• سعر صرف الدينار الإسلامي = 1.51 دولار أمريكي (ديسمبر 2006م)

مقدمة و خلاصة

البنك الإسلامي للتنمية والحدّ من الفقر

الأهداف العامة

1. من الأهداف الرئيسة للبنك الإسلامي للتنمية الحدّ من الفقر في دوله الأعضاء. وهذا يدخل في إطار التزامه المستمر بتلبية الحاجات التنموية للدول الأعضاء الأقلّ نموّاً. وهو يسلك لذلك نهجاً ذا خصائص إسلامية محددة للتعاون بين دول الجنوب.

2. تنطوي رؤية البنك حتى عام 1440 هـ والتي تحمل عنوان "رؤية من أجل كرامة الإنسان" على تصوّر فريد لدوره "بأن يكون رياديّاً في تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية"، ورسالته الهادفة إلى التخفيف من وطأة الفقر والارتقاء بالتنمية البشرية. وتشمل هذه الرؤية "عملية التمكين" بصفتها قيمة أساسية؛ كما تجعل من "التخفيف من وطأة الفقر" هدف البنك الاستراتيجي؛ وتضع التنمية البشرية ضمن مجالاته ذات الأولوية. وتركز رؤية البنك على أهم جوانب الحدّ من الفقر في خمس من الأولويات الثماني الأساسية وهي:

- الهدف الاستراتيجي الأساسي الثاني: التخفيف من وطأة الفقر؛
- الهدف الاستراتيجي الأساسي الثالث: الارتقاء بالخدمات الصحية؛
- الهدف الاستراتيجي الأساسي الرابع: تعميم التعليم؛
- الهدف الاستراتيجي الأساسي الخامس: تحقيق الازدهار للشعوب؛
- الهدف الاستراتيجي الأساسي السادس: تمكين المرأة

3. وعلى ضوء هذه الرؤية وبناءً على توجيهات مؤتمر القمة الإسلامي الاستثنائي الثالث، الذي عُقد في ديسمبر 2005م في مكة المكرمة أضحى تخفيف حدة الفقر الهدف الرئيس لعمليات البنك ونشاطاته في الدول الأعضاء.

منجزات البنك الإسلامي للتنمية حتى الآن

4. إنخرط البنك، حتى الآن، في تقديم التمويل الميسر- ولاسيما لدوله الأعضاء الأكثر فقراً- بحجم تراكميّ يجاوز 4.2 ملايين دولار أمريكيّ، وُجّه نصفه للنشاطات التي تخدم الفقراء. وعلاوة على ذلك:

- خصص البنك 50٪ من إجمالي تمويلاته للمشاريع التي تخدم الفقراء في الدول الأعضاء الأقل نمواً. هذا، فضلاً عن مضاعفة مخصصات البنك للقطاعات الاجتماعية من معدل 11٪ من إجمالي القروض قبل 15 أو 20 سنة إلى نحو 24٪ في العقد الأخير؛
- منح البنك تلبية "الحاجات الأساسية" أولوية قصوى، بما في ذلك تمويل فرص العمل، وتوفير منافذ للسوق (وخاصة للفقراء في الريف)، وتحسين البنى التحتية الأساسية في الأرياف وضواحي المدن (من إمداد بمياه الشرب، ومدد للتيار الكهربائي، وتوسيع للمرافق التعليمية والصحية)؛
- أنشأ البنك "وحدة دور المرأة في التنمية" (WID). وقد ظهرت هذه الوحدة إلى الوجود عام 1999 م، مع "وحدة المنظمات غير الحكومية"، لتنفيذ سلسلة من برامج تدريب المرأة وتعزيز قدراتها في سبيل الارتقاء بمشاركتها في عملية التنمية الاقتصادية والبشرية والحد من الفقر؛
- انصب اهتمام البنك على خمسة قطاعات أساسية تشكل لبّ الجهود المبذولة للحد من الفقر، وهي: التعليم، والصحة، والتنمية الريفية والزراعية، والإمداد بالمياه والصرف الصحي، والنقل والطاقة (انظر أدناه بخصوص المنجزات الكبيرة التي حققها البنك في تلك المجالات).

منجزات البنك من المشاريع في قطاعات الحد من الفقر

التعليم: 4566 مدرسة ابتدائية، و576 مدرسة ثانوية، و59 كلية وجامعة، و204 مراكز تدريب مهني.

الصحة: 2683 وحدة رعاية صحية أولية، و97 مستشفى جهويًا وإقليميًا، و23 مستشفى تخصصيًا ومرجعيًا، وغيرها من المرافق الصحية الأخرى.

التنمية الريفية والزراعية: 15.800 محطة لتوزيع المياه، وما لا يقل عن 300.000 هكتار من الأراضي المروية، و88 مركزاً للخدمات البيطرية، و7000 كيلومتر من الطرق الريفية والزراعية.

الإمداد بالمياه والصرف الصحي: 610 كيلومترات من شبكات وأنابيب المياه، و29.700 بئر.

النقل والكهرباء: 4.934 كيلومتراً من الطرق الخاصة بالشاحنات، و14.000 ميجاوات من الإمداد بالكهرباء، و11.312 كيلومتراً من خطوط النقل الكهربائي.

برنامج المعونة الخاصة: يُعنى هذا البرنامج بمشاريع القطاع الاجتماعي في الدول غير الأعضاء، كما يعنى بالمساعدات العاجلة وخدمات الإغاثة في الدول الأعضاء وغير الأعضاء على حدٍ سواء. وقد اعتمد البنك ما مجموعه 565 مليون دولار أمريكي هي كلفة 1017 عملية، اعتمد منها 370 مليون دولار أمريكي لتغطية 374 عملية في الدول الأعضاء، و195 مليون دولار أمريكي لتغطية 643 هبة مالية للمجتمعات الإسلامية في الدول غير الأعضاء.

وحدة المنظمات غير الحكومية ووحدة دور المرأة في المجتمع: 62 عملية بقيمة 1.20 مليون دولار أمريكي.

مضاعفة نشاطات البنك للحدّ من الفقر: إنشاء صندوق مكافحة الفقر

5. إمعاناً من البنك في التركيز على الحدّ من الفقر، فإنه ما فتى يدرس السبل الكفيلة بصياغة نهج يساعد على رفع هذا التحدي، بدءاً ببعض الأوراق البحثية المبكرة عام 2000 م، والتي تلتها منذ عهد قريب دراسات مختلفة، ووثائق أخرى داعمة. وبالإضافة إلى ذلك، أعرب البنك عن تصميمه على مضاعفة جهوده لمعالجة هذه القضية، وذلك من خلال إعلان واجادوجو الذي صدر عام 2002 م⁽¹⁾، وما جرى من مناقشات في بيروت عام 2003 م وهلمّجراً.

6. وفي إطار هذه العملية، قدم البنك ورقة بحث إلى مؤتمر القمة الإسلاميّ الاستثنائي الثالث الذي عقد في مكة المكرمة في ديسمبر 2005 م، أسفرت عن موافقة المؤتمر على أولوية الحدّ من الفقر، وعزمه على معالجة قضية التخفيف من وطأة الفقر بأوسع معانيه. ومن ثمّ قرر مجلس محافظي البنك الإسلامي للتنمية في مايو 2006 م ما يلي، مسترشداً بهذا الإعلان:

- إنشاء صندوق خاصّ ضمن مجموعة البنك الإسلامي للتنمية للتخفيف من وطأة الفقر، وتنمية القدرات، والقضاء على الأمية، واستئصال شأفة الأمراض والأوبئة في الدول الأعضاء بمنظمة المؤتمر الإسلاميّ؛
- مطالبة الدول الأعضاء بالإعلان عن مساهماتها المالية في الصندوق، وتقديم الدعم الفنيّ والمعنويّ لإنشاء الصندوق وتسيير عملياته؛
- يُعهد إلى مجلس المديرين التنفيذيين بكافة المسائل المتعلقة بإنشاء هذا الصندوق.

صياغة السياسات

7. اعتمد البنك الإسلامي للتنمية، في مراجعة وإعادة صياغة سياسته المتعلقة بنشاطات الحدّ من الفقر، على خبرته وخبراته غير من المؤسسات التي تسعى نفس المسعى. فقد اعتمد على الخبرات الموجودة في البنك، كما استعان بخبراء استشاريين من الخارج دعماً لهذه العملية. وبوجه عامّ، تستند السياسات الرامية إلى الحدّ من الفقر، والتي نعرضها في هذه الورقة البحثية، إلى ثلاثة اعتبارات:

(1) خصص البنك الإسلامي للتنمية، في اجتماعه السنويّ بواجادوجو، ندوته السنوية الثالثة عشرة لموضوع "دور المرأة في التخفيف من وطأة الفقر: فرص أفضل للحصول على التعليم والتمويل الأصغر". وقد خلصت هذه الندوة إلى توصيات ملموسة بناءة تضمنت إنشاء فريق استشاري نسويّ يساعد البنك في وضع إستراتيجيات مناسبة لتعزيز دور المرأة في التخفيف من حدة الفقر وعملية التنمية الشاملة. (وحدة المنظمات غير الحكومية ووحدة دور المرأة في التنمية، 2005 م). وقد تقدّم الفريق بإطار إستراتيجي يدمج المرأة في نشاطات مجموعة البنك الإسلامي للتنمية عام 2006 م، ويخضع هذا الإطار حالياً لمزيد من التمحيص.

- أولها حاجات الدول الأعضاء أو الجهات المستفيدة، وما تحتاج إليه فعلاً ولاسيما الدول الأعضاء الأقل نمواً في جهودها للحدّ من الفقر؛
- ثانيها "بيئة العمل": لا بدّ من الانتباه إلى الخبرة الدولية، والفرص والتحديات، و"أفضل الأساليب" المتبعة في مشاريع الحدّ من الفقر، فضلاً عمّا ينبغي فعله لتكون هذه الإجراءات أكثر استجابة وانسجاماً مع مبادئ وروح الأخوة والتضامن الإسلامي؛
- ثالثها لا بدّ من دمج الأهداف التي ينشدها أصحاب الشأن في البنك، والمساهمون في صندوق مكافحة الفقر.

موجز الورقة البحثية عن سياسات الحدّ من الفقر القسم الأول: طبيعة الفقر

8. تشكل كرامة الإنسان، والأخوة، والمساواة والعدل الاجتماعيين نتائج طبيعية لوضع كلّ إنسان، لا ينبغي انتهاكها. وقد فرض الإسلام على المجتمع أن يساعد الفقير؛ كما شجع الأفراد على الكدّ لتحقيق الغنى عن الناس. وتجسد فكرة الغنى عن الناس وفكرة كرامة الإنسان كافة جوانب الحياة، الماديّ منها (الدخل) والروحيّ (غير الدخل). كما يتمثل تركيز نهج البنك وتفردّه إزاء تخفيف حدة الفقر في تشجيع الفقراء على مساعدة أنفسهم بأنفسهم للخروج من دائرة الفقر وأسرّه.
9. يرى البنك الإسلامي للتنمية أنّ الفقر ظاهرة ذات أبعاد متعددة لا تقل عن أربعة لا تنحصر في الدخل وحده، وهي:
- (أ) **الفرص** - فهناك نقص في الاستفادة من سوق العمل، وفرص التوظيف؛ وهناك مشاكل نقص المرونة المهنية وصعوبة التحكم في الوقت؛
- (ب) **القدرات** - فهناك نقص في إتاحة الخدمات العامة، كالصحة والتعليم؛
- (ج) **الأمن** - قابلية التعرض للمخاطر الاقتصادية والعنف الأهليّ والمنزلي؛
- (د) **التمكين** - فالمرء لا رأي له ولا سلطان، سواء على المستوى الأسريّ أو الجماعيّ أو الوطنيّ.

10. مع أن البنك يُقرُّ بأن هناك مسائل معقدة في تعريف الفقر، فإنه يرى أن الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية الجديدة، والتي اتُّفق عليها في قمة الأمم المتحدة للألفية الجديدة خلال شهر سبتمبر 2000 م، تفيد في تعريف الفقر وتحديدّه (انظر الملحق 1). وهذه الأهداف تحتلّ الآن مركز الصدارة من خطط التنمية القطرية وبرامج الحدّ من الفقر، مما يعكس إجماعاً عليها وإقراراً لها على المستوى الوطنيّ. كما تنسجم الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة انسجاماً مباشراً مع "رؤية البنك الإسلامي للتنمية حتى عام 1440 هـ"، وبغضّ النظر عن قياس مستوى

الفقر، فإن الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة تضع برنامجاً ضخماً للمشاركة العالمية لمكافحة الفقر برؤية ترمي إلى إيجاد عالم أفضل بحلول عام 2015 م.

11. غير أن البنك يحتفظ أيضاً بحقّ تكييف أيّ من الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة ليناسب ظروف دولة بعينها أو مشروع أو برنامج بعينه. كما أنه يقبل بوجهة النظر التي تقول: إن تعريف الفقر ما هو إلا مقدمة لقضية أكثر أهمية، هي: ما الذي يتسبب في الفقر وكيف يمكن التخفيف من حدّته؟ وسياخذ البنك الإسلامي للتنمية، في نشاطاته الهادفة إلى الحدّ من الفقر، بأدوات التحليل الملائمة لتحديد أسباب الفقر حتى يمكن معالجتها على نحو فعّال.

12. وانطلاقاً من هذه التعريفات، المتعارف عليها على نطاق واسع اليوم، يعيش نحو 40%، أي ما يقبل قليلاً عن 400 مليون - من أصل مليار شخص يُقدَّر أنهم كانوا يعيشون في فقر مدقع عام 2002 م-، في 31 دولة من أصل 56 دولة عضواً في البنك الإسلامي للتنمية (انظر الملحق 2).

القسم الثاني: تحقيق النجاح في الحدّ من الفقر

13. يلاحظ البنك الإسلامي للتنمية أن ثمة دروساً مهمة عن الحدّ من الفقر تبتثق من المقارنة بين خبرات الدول النامية (انظر أيضاً الملحق 3):

- أولها أن معدلات النمو الاقتصاديّ السريعة خلال فترة طويلة من الزمن أمرٌ ضروريٌّ، ولو أنه غير كافٍ، للحدّ من الفقر؛
- ثانيها أن هناك مبادئ وممارسات اقتصاديّة أساسية ذات ترابط إيجابيٍّ مع النمو الاقتصاديّ، ومنها استقرار الاقتصاد الكليّ، والانفتاح التجاريّ، والمنافسة في الأسواق، والاستثمار في التنمية البشرية والبنية التحتيّة، ونوعية المؤسسات وحسن الإدارة؛
- ثالثها أنّ مكافحة الفقر أيضاً تستدعي تدخلات موجهة في مجالات التنمية الاجتماعية والبشرية كالتعليم الأساسيّ، والخدمات الصحية، وتعزيز القدرات، ولاسيما قدرات المرأة والطفل، والتمكين للمواطنين رجالاً ونساءً على حدّ سواء، وتزويد الفقراء والمستضعفين بشبكات الأمان الاجتماعيّ؛
- رابعها أنه قد تكون المساعدة الخارجية دعماً حيويّاً في هذا المجال، ولكن ينبغي على الدولة المعنيّة أن تتولّى زمام الأمور إذا أرادت النجاح لبرامج الإصلاح.

14. ومن ثمّ، سيكيّف البنك نشاطاته الخاصة بالحدّ من الفقر مع ما يلي:

- (1) تشجيع النموّ لصالح الفقراء، مع اهتمام خاص بعدالة توزيع المنافع والفوائد؛
- (2) التغلّب على العوائق والقضايا التي تواجهها المرأة في التنمية الاقتصاديّة؛
- (3) التركيز على التنمية البشرية، ولاسيما تحسين خدمات الرعاية الصحية والتعليم؛
- (4) تزويد الفقراء بشبكات أمان اجتماعيّ؛

5) التشديد على حسن الإدارة، وتيسير حصول الفقراء على الخدمات العامة؛

6) تعزيز إقرار الدول الأعضاء الكامل لها والتزامها التام بها، والجمع بين هذا الإقرار والالتزام.

القسم الثالث: وضع إستراتيجية/ نهج للحد من الفقر

15. يهدف البنك إلى تقديم أقصى دعم ممكن للحد من الفقر، وذلك بالإفادة من الدروس والتجارب الناجحة تتسّم بالخصائص الإسلامية الفريدة². كما يهدف إلى أن يؤدي دوراً منفرداً أكثر صلةً بالدول الأعضاء، وانسجاماً مع تفكيرها، وشراكةً بين الإخوة، وفعاليةً في دعمه للحد من الفقر. كما يشجع البنك على توأمة النشاطات والإجراءات بين دول الجنوب من خلال تبادل التجارب الناجحة في الدول الأعضاء وفي المؤسسات المختلفة، فضلاً عن الدول غير الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي.

16. سيلتزم البنك، ليسعى في الرفع من قيمة مساهمته وأثرها ضمن قيود واضحة، بسبعة مبادئ إرشادية في نشاطه المتعلق بالحد من الفقر، وهي:

(أ) التمييز: سيتفادى البنك التعميم. فهو يدرك منذ البداية أن لكل دولة من الدول الأعضاء الأقل نمواً حاجاتها الخاصة بها؛

(ب) الانتقائية: على البنك أن يكون انتقائياً في كافة جوانب دعمه للحد من الفقر. فيحدّد الدول والمستفيدين (ولاسيما الفئات المحرومة والمستضعفة، كالمراة والطفل) والمشاريع وفقاً لمقاييس شفافة وواضحة وإجراءات تتعلق بالعمليات يعتمدها مجلس المديرين التنفيذيين للبنك؛

(ج) الاستعانة بالمجتمع المحلي: سيستكشف البنك، حيثما كان ذلك ممكناً، ويعلم الحكومة وموافقتها، إمكان التعامل مع الكيانات والمجتمعات المحلية والقواعد الشعبية بحيث تحقق نجحاً "شاملاً" في نشاط الحد من الفقر؛

(د) المبادئ الإسلامية: سيُضَمَّن البنك عملياته سمات إسلامية خاصة، بحيث لا تمكّنه من التميّز على الصعيد العالميّ فحسب، بل تمكّنه كذلك من سدّ حاجات الدول الأعضاء والاستجابة لآمالها عن كُتب؛

(هـ) قابلية التنفيذ: يمنح البنك أولوية قصوى لتحقيق النتائج. ومن ثمّ سينصب اهتمامه على تحقيق التأثير والفاعلية، مع إيلاء قدر كافٍ من الإهتمام لإمكان تكرار المشاريع أعواماً وأعواماً مع شركائه (بما في ذلك شركاؤه من القطاع الخاص) الذين يمكن أن يضيفوا قيمة إلى المشاريع ويُنمّوها؛

(²) أنظر الملحق رقم (4) لتفاصيل أكثر عن هذه النقطة.

(و) **زيادة الوعي:** سيدعم البنك النشاطات التي تزيد من الوعي بحاجات أكثر الفئات⁽³⁾ تمهيشاً واستضعافاً في المجتمع (كالمرأة والطفل)، وبالحاجة إلى إشراك المرأة في التيار العام لحياة المجتمع؛

(ز) **قياس الأثر:** سيضع البنك آليات مناسبة لتقويم أثر نشاطاته الهادفة إلى الحدّ من الفقر، آخذاً تجارب المؤسسات الأخرى المماثلة بعين الاعتبار.

17. سيصوغ البنك، وهو يسعى إلى تحقيق أقصى قدر من الكفاية والفاعلية، إستراتيجيته الخاصة بنشاطات الحدّ من الفقر على المستوى القطريّ، وذلك في إطار إجراءات عملية منطقية ذات خطوات متسلسلة واضحة المعالم، هي:

- **الخطوة الأولى:** البتُّ في أهلية الدولة المعنية للاستفادة من تلك النشاطات؛
- **الخطوة الثانية:** إجراء تقييم للفقر على المستوى القطريّ، والاتّفاق على إستراتيجية قطرية للحدّ منه؛
- **الخطوة الثالثة:** تحديد المؤهّل من المشاريع والنشاطات والمستفيدين والشركاء؛
- **الخطوة الرابعة:** الاتّفاق على ترتيبات التنفيذ؛
- **الخطوة الخامسة:** استعراض ما تحقق من أثر وفوائد.

18. يقبل البنك بوجود قدر من التمييز في سياسته يعكس الحاجات المتباينة لدى "شرائح أو فئات" محدّدة من الدول الأعضاء الأقلّ نمواً. وسيؤثر هذا التمييز بين البلدان المؤهّلة في أربعة متغيرات أساسية، هي:

- حجم مخصصات كل بلد؛
- هيكل عملية التشاور (والأطراف المشاركة فيها)؛
- النشاطات والمشاريع المؤهّلة؛
- الشركاء في التنفيذ.

القسم الرابع: المجالات ذات الأولوية

19. هناك موضوعان رئيسان يحددان مركز نشاطات البنك الخاصة بالحدّ من الفقر، (أ): الحاجة إلى توجيه مشاريع النموّ الاقتصاديّ لمصلحة الفقراء، مما يضمن وصول الوظائف وفرص العمل الإضافية إلى الفئات المستهدفة من الفقراء والمحرومين؛ (ب): تعزيز تنمية رأس المال البشريّ من خلال الارتقاء بالتعليم ودعم الخدمات الصحية.

(3) من ذلك، مثلاً، أن بنك جرامين (بنك الفقراء) في بنغلاديش يولي أهمية خاصة للنساء الأرامل والمهجورات والمطلقات، والشحاذين، والسعاة، والكتّاسين - وهم أكثر الناس اضطهاداً واستضعافاً في المجتمع البنغلاديشي .

20. **النمو الاقتصادي لصالح الفقراء:** لقد اكتسب البنك خبرة مهنية عالية في المشاريع التي تخدم الفقراء. ويدرك البنك أنه بحاجة إلى تعزيز نمو نوعي في دوله الأعضاء الأقل نمواً، وذلك بتطوير البنى التحتية في الأرياف والمدن، والرفع من القيمة المضافة لقطاعات الإنتاج، وتمويل النشاطات المدرة للدخل. ومن ثم سيركز على الجوانب الرئيسة المتعلقة بنشاطات النمو الاقتصادي التي تخدم الفقراء، ومنها: التنمية الريفية والزراعية؛ والبنية التحتية الريفية والثانوية؛ والتمويل الأصغر؛ وبرامج الضمان؛ والتنمية الانتقائية للقطاع الخاص. وفي كل هذه المجالات، ستوجه السياسات والدعم لفائدة الفقراء.

21. **تنمية رأس المال البشري:** يدرك البنك أن رأس المال البشري هو أهم رصيد يملكه الفقراء، وأن لتنميته أهمية كبرى في الحد من الفقر. وتشكل المشاريع في قطاعي التعليم والصحة الأساس الذي تقام عليه معظم نشاطات الحد من الفقر. ففي قطاع التعليم، سيمول البنك إنشاء المدارس الابتدائية باعتباره من أولى الأولويات، وخاصة ما يرتبط منه بالبرامج المكثفة لحو الأمية. غير أنه ليكون هذا العمل فاعلاً، سيركز البنك أيضاً على إنشاء المدارس الثانوية، والكليات والجامعات، ومراكز التدريب المهني ودعمها. أما في القطاع الصحي، فسيظل تمويل وحدات الرعاية الصحية الأولية من أولى الأولويات التي تخدم الفقراء. وفي هذا الإطار، تكتسي رعاية الأمهات قبل الوضع والقضاء على الأمراض أهمية بارزة. بيد أن البنك سيمول أيضاً المستشفيات الجهوية والإقليمية والتخصصية. وعلاوة على ذلك، ستشجّع برامج التوعية الصحية العامة، إذ يعتبر البنك هذه البرامج مهمة في الوقاية من الأمراض.

22. في هذا الإطار، يمكن تمييز أنواع عديدة من المشاريع ذات الأولوية:

- أولها أن البنك سيمول المشاريع القطاعية المتكاملة التي ترمي إلى القضاء على أسباب الفقر؛
- ثانيها أن البنك سيدعم عمليات تحسين البنية التحتية المؤسسية؛
- ثالثها أن البنك سينظر في إمكان تمويل مشاريع عامة تهدف إلى معالجة قضايا محددة تؤثر في الحد من الفقر كالبينة، والنهوض بدور المرأة؛
- رابعها أن البنك سيدعم سلسلة من مشاريع الإغاثة العاجلة، سواء للدعم قصير الأجل، أو لإعادة الإعمار طويلة الأجل.

القسم الخامس: خريطة الطريق لتنفيذ هذه السياسة

23. سيجمع البنك نشاطاته للحد من الفقر تحت "مظلة" صندوق مكافحة الفقر. وستوضع قواعد إرشادية للعمليات لمساعدة موظفي مجمع العمليات على تحديد المشاريع التي تخدم الفقراء، وتنفيذها وتقييمها. وسيضطلع نفس موظفي مجمع العمليات الذين يتولون مسؤولية عمليات البنك العادية، بما يزاوّل من نشاطات في إطار هذا الصندوق. وسيقيم البنك نشاطاته الخاصة بالحد من الفقر على برنامج بحوث شامل، يعتمد على المهارات الموجودة قدر الإمكان.

24. سيدعم البنك وضع برامج للحدّ من الفقر عن طريق إقامة حوار منتظم مع كل دولة من الدول الأعضاء الأقلّ نموّاً، والمشاركة في استراتيجياتها المتعلقة بالحدّ من الفقر، وتزويدها بأفضل الممارسات المتّبعة. وسيشدّد البنك دائماً على ضرورة الابتكار في وضع المشاريع. وعندما تُعرض على البنك مجموعة من مشاريع الحدّ من الفقر، فإنه سيطبق معايير خاصة وأخرى عامة تساعد على اختيار المشاريع التي ينبغي أن يدعمها.

25. يدرك البنك أن تكثيف نشاطاته الخاصة بالحدّ من الفقر يمثل منطلقاً جديداً هاماً سيؤدي إلى إجراء مزيد من التعديلات. وعلى وجه التحديد، لكي يكون البنك قريباً من الدول الأعضاء ويتمكّن من تنفيذ المشاريع الخاصة بالمجتمعات المحلية استناداً إلى حوار مكثف، فإن عليه أن يستنبط سبل إضفاء اللامركزية على عملياته إلى حدّ ما. وهذا يعني أن صياغة العديد من النشاطات التي يجب أن تموّل من صندوق مكافحة الفقر، وتنفيذها سيتمّان على المستوى القطريّ.

26. يتوقع البنك أن تتطلب مشاريع الحدّ من الفقر وجود مجموعة كبرى من الشركاء الممولين، تعكس من ناحية مكوناتها القطاعية المتعددة النموذجية، وتعكس من ناحية أخرى تصميمها الذي يستند إلى المجتمع المحليّ المستفيد منها. وفي هذا الصدد، سيسعى البنك إلى إقامة صلات أوثق مع القطاع الخاص والمنظّمات غير الحكومية.

27. يعطي البنك أولوية قصوى لتحقيق النتائج لصالح دوله الأعضاء. وفي هذا السياق، ستكون مراقبة تنفيذ مشاريعه القائمة وقياس أثر المشاريع المكتملة، عن كثب، أمراً أساسياً.

28. تنفيذاً للتكليف الصادر عن القمة الاستثنائية الثالثة لمنظمة المؤتمر الإسلاميّ، سيطلب البنك من الدول الأعضاء مساهمات خاصة في صندوق مكافحة الفقر. وسيقدّم كذلك مساهمات كبيرة من عملياته الذاتية، ويعتمد سياسة تعدد مصادر المساهمات. كما سيستخدم الدخل الذي يأتي مستقبلاً من صندوق الوقف الحاليّ الخاص بالبنك في زيادة موارد صندوق مكافحة الفقر.

القسم الأول طبيعة الفقر

مقدمة

1-1 تشكل كرامة الإنسان، والأخوة، والمساواة والعدل الاجتماعيان نتائج طبيعية لوضع كل إنسان لا ينبغي انتهاكها. ويقتضي هذا التركيز على كرامة الإنسان أن تُستخدم الموارد المتاحة على نحو يكفل سعادة الناس جميعاً. غير أن فكرة السعادة تتجاوز الدخل إلى كافة جوانب الحياة التي لا بدّ منها لحفظ كرامة الإنسان. فهي، إلى جانب الحاجات الروحية، تشمل أيضاً عناصر ضرورية للمحافظة على الحياة وتمكين المرء من أن يحيا حياة معافاة مريحة مثمرة. والحد الأدنى المطلوب لبلوغ هذا الهدف هو توفير الغذاء المناسب، والسكن اللائق، والتعليم الأساسي، والرعاية الصحية، ونظام الصرف الصحي، ومرافق النقل العام.

2-1 يفرض الإسلام على المجتمع أن يساعد الفقير؛ كما يشجع الأفراد على الكدّ لتحقيق الاكتفاء الذاتي والاستغناء عن الناس. بيد أنه حتى لو توافرت للناس المهارات والفرص المطلوبة للعمل والتشغيل الذاتي، فإنهم قد لا يتمكنون من كسب رزقهم إن لم يكونوا أصحاء أقوىاء. ولهذا لا بدّ من توفير الرعاية الصحية الملائمة مع السكن المريح والبيئة الصحية النظيفة وغيرها من متع الحياة. وهكذا فإذا كان من مسؤولية الفرد أن يكسب رزقه، فمن مسؤولية الدولة والمجتمع أن يضمنوا توافر فرص السكن اللائق والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية للأفراد والأسر بأسعار معقولة. وفي هذا السياق، يوافق البنك على وجهة النظر الجديدة التي ترى أن الفقر متعدد الأبعاد. وهو يعرف الفقر بأنه ليس قلة الدخل وقلة الاستهلاك فحسب، بل هو أيضاً قلة الإنجاز في مجال كل من التعليم والتغذية والخدمات الصحية الأولية ومياه الشرب ونظام الصرف الصحي والإسكان، والقدرة على مواجهة الأزمات وانعدام الأمن، وكل أشكال التنمية البشرية الأخرى.

3-1 هكذا يرى البنك أن للفقر أربعة أبعاد أخرى غير الدخل، هي:

(أ) **الفرص** - فهناك نقص في الاستفادة من سوق العمل، وفرص التوظيف؛ وهناك مشاكل نقص المرونة المهنية وصعوبة التحكم في الوقت؛

(ب) **القدرات** - فهناك نقص في إتاحة الخدمات العامة، كالصحة والتعليم؛

(ج) **الأمن** - قابلية التعرض للمخاطر الاقتصادية والعنف الأهلي والمنزلي؛

(د) **التمكين** - فالمرء لا رأي له ولا سلطان، سواء على المستوى الأسري أو الجماعي أو الوطني.

الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة

4-1 مع أن البنك يُقرّ بأن هناك قضايا معقدة تتعلق بتعريف الفقر، فإنه يرى أن مقاصد السياسات تقتضي وجود مؤشرات كميّة لقياس الفقر وتقييم فاعلية السياسات الموجهة للحدّ من آثاره. ويرى البنك، عموماً، أن الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية الجديدة، التي أُتفق عليها في قمة الأمم المتحدة للألفية الجديدة خلال شهر سبتمبر 2000 م، تفيد في تعريف الفقر وتحديده (انظر الملحق 1). فهذه التعريفات لم تحدد برنامج التنمية العالميّ (الذي وقعت عليه 190 دولة من أصل 192 دولة عضواً في الأمم المتحدة) فحسب، بل ساعدت أيضاً على:

■ الجمع بين تعريف الفقر ومعالجته إلى جانب قضايا هامة أخرى عديدة، بما في ذلك المساواة بين الجنسين، ودور المرأة، والاستدامة (بلوغ الأهداف البيئية) والشراكة في التنمية؛

■ الأخذ بتعريف أوسع للفقر لا يقتصر على مقياس الدخل. فيمكن، مثلاً، التركيز أيضاً على مقياس التعليم، والعناية بالطفل وصحته، وصحة الأمهات، والقضاء على الأمراض؛

■ تحديد أهداف كميّة تتعلق بكل هدف من تلك الأهداف. وترتبط الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية الجديدة بثمانية عشر (18) هدفاً آخر تقاس بدورها بنحو 48 مؤشراً.

5-1 بغضّ النظر عن قياس مستوى الفقر، الذي يكتسي أهمية في تنفيذ السياسات ورصدها، فإن الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة تضع برنامجاً ضخماً للشراكة العالمية لمكافحة الفقر لإيجاد عالم أفضل بحلول عام 2015 م. فهذه الأهداف ترمي إلى تخفيض الفقر والجوع إلى النصف بحلول عام 2015 م، وتحقيق حصول جميع البنين والبنات على تعليم ابتدائيّ، وإزالة الفوارق بين الجنسين في التعليم الابتدائيّ بحلول عام 2005 م، ثم في جميع المراحل التعليمية بحلول عام 2015 م، والحدّ من معدلات وفيات الأطفال والأمهات، علاوة على أهداف أخرى عديدة. أما قضية تمكين المرأة، وهي أحد الأهداف الثمانية، فلا تقتصر على هدف بعينه، بل تشمل جميع الأهداف. فالتمكن للمرأة سياسة تشمل الجميع، وينبغي أن تكون هذه السياسة جزءاً لا يتجزأ من سياسة الاستثمار في التعليم، والفرص الاقتصادية، والصحة الإنجابية. وقد وقعت كافة الدول الأعضاء في البنك الإسلامي للتنمية على هذه الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة.

6-1 يدرك البنك أن الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة تنسجم انسجاماً مباشراً مع "رؤية البنك الإسلامي للتنمية حتى عام 1440 هـ" والتي تحمل عنوان "رؤية من أجل كرامة الإنسان". وبالإضافة إلى ذلك، فإن "الأرضية المشتركة" التي أرسّتها الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة في تعريف الفقر، وجعل المرأة في صلب اهتمامات المجتمع، تعززها الحقيقة المتمثلة في أن كثيراً من مؤسسات العون الرائدة قد اعتمدت تلك الأهداف في نشاطاتها الخاصة بالحدّ من الفقر. ويشمل ذلك مؤسسات التمويل الدولية الكبرى، كالبنك الدوليّ، وبنك التنمية للبلدان الأمريكية، والبنك الأفريقيّ للتنمية، والبنك الآسيويّ للتنمية، ووكالات الأمم المتحدة، فضلاً عن المؤسسات شبه الإقليمية ومؤسسات التعاون الثنائي البارزة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المؤسسات التي تعمل بصورة

مكثفة في الدول الأعضاء في البنك الإسلامي للتنمية، ولها علاقات عمل معه، قد اعتمدت أيضاً الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة.

7-1 إذن فالبنك الإسلامي للتنمية يتخذ الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة نقطة مرجعية لقياس نشاطات الحدّ من الفقر وتوجيه مساره. بيد أن البنك يحتفظ بحق تكيف أيّ مرجع من المراجع المشار إليها، عند الاقتضاء، ليناسب ظروف دولة بعينها أو مشروع أو برنامج بعينه. وينطبق ذلك تحديداً على من يعيش بدولار أمريكيّ واحد في اليوم، تُعتبر الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة ما دونه فقراً مدقّماً. وسيبذل البنك ما في وسعه ليُجعل هذا المسعى ذا أهمية قطرية (وأيضاً ذا أهمية إقليمية) في الحوار مع الدول الأعضاء متى ما رأى ذلك مناسباً. وعلاوة على ذلك، فإن التوليفة الذكية المبنية على المعلومات وعلى الدخل والمؤشرات والمشاركة من الجُنين يمكن أن تُستخدم لتقييم الفقر ومعرفة تبعات السياسة المتبعة في الحدّ منه.

8-1 بصفة عامة، إن البنك الإسلامي للتنمية، عند تعريف الفقر في الدول الأعضاء وقياسه، يقبل بوجهة النظر التي تنطلق من مقاصد السياسات، فتقول إن تعريف الفقر ما هو إلا مقدمة لقضية أكثر أهمية، هي: ما الذي يتسبب في الفقر وكيف يمكن الحدّ منه؟ وبناء على تجربة البنك، فإن أسباب الفقر تمثل مجموعة من العوامل التاريخية والاجتماعية والثقافية المتداخلة والمعقدة في إطار مؤسسيّ معين. وعليه، يعطي البنك تجاوزاً هذا التعريف أولويةً قصوى وطرح سؤال آخر وهو لماذا؟ فعلى سبيل المثال: هل يُعزى انخفاض معدلات الالتحاق بالمؤسسات التعليمية إلى عدم وجود مدارس كافية أم إلى عدم توفر المعلمين، أم إلى أن الآباء يرون أن أبنائهم يمكن أن يسهموا في دخل الأسرة بدلاً من الالتحاق بالمدارس؟ و لربما قد لا تكون هناك علاقة لأحد هذين العاملين بالمشكلة، أو لأن ضعف الإطار المؤسسيّ وضعف مستوى التدريس يؤدي إلى ارتفاع معدلات ترك الدراسة وبالمثل، هل وجود أمراض ملحوظة (كشلل الأطفال، مثلاً) يُعزى إلى عدم وجود مستشفيات، أو إلى عدم وجود المعلومات الكافية عن أسباب تطعيم الأطفال ومكانه؟ ولكل هذه الاعتبارات تبعات مختلفة تؤثر على سياسة الحدّ من الفقر.

9-1 وسيعتمد البنك في نشاطاته الرامية إلى الحدّ من الفقر أدوات تحليلية لتحديد تلك الأسباب، ومنها مثلاً استعمال الأطر المنطقية، التي تتجاوز "أعراض" الفقر إلى تحديد أسبابه؛ وبعد ذلك، يمكن البتّ فيما إذا كانت تلك الأسباب تدرج في نطاق مشروع الحدّ من الفقر أم لا تدرج فيه.

الحدّ من الفقر، تحدّي يواجهه البنك الإسلامي للتنمية

10-1 من الواضح أن مكافحة الفقر على الصعيد العالميّ تسير في الاتجاه الصحيح. فمن بين 1.2 مليار شخص تقريباً كانوا يعيشون بأقل من دولار أمريكي واحد في اليوم عام 1990 م (28٪ من سكان العالم غير الدول عالية الدخل)، انخفض هذا العدد إلى ما يزيد قليلاً على المليار عام

2002 م (أو نحو 20٪ من سكان العالم غير الدول عالية الدخل). ويُتوقع أن يصل هذا المعدل العالمي، بفضل عمليات التحسين الجادة في آسيا، إلى 14٪ عام 2015 م⁽⁴⁾.

11-1 بيد أن البنك الإسلامي للتنمية يلاحظ أن الفوارق بين المعدلات العالمية كبيرة؛ كما أن الدول الأعضاء غير جادة في التزاماتها. وتظل مهمة الحدّ من الفقر التي تنتظر البنك ودوله الأعضاء مهمة جسيمة⁽⁵⁾. وبالرغم من عدم احتواء هذه الوثيقة على تحليل إحصائيّ كامل، فثمة بعض المعالم البارزة الرئيسة (انظر الملحق 2 أيضاً) وهي:

- في عام 2002 م، كان يعيش زهاء 40٪، أي ما يقل قليلاً عن 400 مليون نسمة من أصل مليار نسمة، في فقر مدقع في 31 دولة من الدول الأعضاء في البنك البالغ عددها 56 دولة. وهذا قياس دقيق للتحديّ الكبير الذي يواجه مجموعة البنك الإسلامي للتنمية في جهودها الهادفة إلى الحدّ من الفقر؛
- أما بلغة الأرقام المطلقة، فهناك 5 دول يبلغ عدد سكانها 250 مليون نسمة من أصل 400 مليون نسمة المذكورة أعلاه، وهي بنغلاديش، وإندونيسيا، ونيجيريا، وباكستان، والسودان؛
- ومن حيث الأرقام النسبية أيضاً (أي النسبة المئوية لعدد السكان في الدولة)، فهناك 9 من الدول الأعضاء الصغرى في البنك يعيش أكثر من 50٪ من سكانها في فقر مدقع. ويمكن ترتيب هذه الدول حسب حدة الفقر فيها كما يلي: سيراليون، فالدون، فالنيجر، فمالي، فجامبيا، فغينيا بيساو، فالصومال، فأفغانستان، فموزمبيق؛
- وتوضح البيانات الأخرى المستمدّة من تحليلات الفقر في إطار الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة أنه وإن حققت الدول الأعضاء في أفريقيا جنوب الصحراء تحسناً طفيفاً في النسبة المئوية للسكان الفقراء، فإن الأرقام المطلقة المتأثرة بالظروف السلبية التي ازدادت سوءاً قد ارتفعت ارتفاعاً حاداً في غضون اثني عشرة سنة، أي في ما بين سنتي 1990 و2002م (كنتقص وزن الأطفال، وعدم حصول بعض الناس على الحد الأدنى من حصتهم من الطاقة الغذائية اليومية، إلخ).

12-1 هذا التحديّ الخطير وهذه المسؤوليات التي تحدّدها إحصائيات الفقر في الدول الأعضاء في البنك تؤكد أهمية السياسات الواردة في هذه الورقة.

(4) المصدر: رصد وإحصائيات الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة- الأمم المتحدة.

(5) البيانات الإقليمية والقطرية الخاصة متاحة على نطاق واسع في مصلحة إدارة الإحصائيات الخاصة بالأهداف الإنمائية للألفية الجديدة بمقر الأمم المتحدة؛ كما هي متاحة في التقارير المرحلية عن تلك الأهداف، وتقارير الرصد الشاملة الصادرة عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، وغيرها من تقارير البيانات الخاصة ببنوك التنمية متعددة الأطراف.

القسم الثاني بلوغ النجاح في الحدّ من الفقر

الإطار العامّ

1-2 مع أن محنة الفقراء كانت محل مناقشة مستفيضة في القرن العشرين، فإنّ الاتفاق العالميّ على الحدّ من الفقر - بصفته هدفاً إنمائيّاً رئيساً هو أمرٌ حديثٌ نسبياً. كما أن معظم المشاريع التي أفردتها الحكومات أو مؤسسات التمويل الدولية خصيصاً للحدّ من الفقر ظاهرةٌ تعود للعقد المنصرم. ثم إن الدور الخاص الذي تؤديه المرأة في الحدّ من الفقر لم يحظ باعترافٍ جدّيٍّ إلا في الآونة الأخيرة. لذلك سيجد البنك، وهو يضاعف جهوده للحدّ من الفقر، أن بعض الجوانب المتعلقة بالسياسات والعمليات لها سوابق مماثلة، في حين لا يزال البعض الآخر مفتوحاً ومرناً إلى حدّ كبير.

2-2 يلاحظ البنك الإسلامي للتنمية أن ثمة دروساً مهمة عن الحدّ من الفقر تنبثق من المقارنة بين خبرات بعض الدول النامية في العقود الثلاثة الماضية:

■ أولها أن معدّلات النمو الاقتصاديّ السريعة خلال فترة زمنية متواصلة أمرٌ ضروريّ، ولكنه غير كافٍ، للحدّ من الفقر. بيد أنّ استراتيجيات النمو الناجحة خاصّةً بكل دولة على حدة، وليس هناك نموذج واحد أو فريد يمكن تعميمه أو تطبيقه على جميع الحالات؛

■ ثانيها أن هناك مبادئ وممارسات اقتصادية أساسية ذات ترابطٍ إيجابيٍّ مع النمو الاقتصاديّ، ومنها استقرار الاقتصاد الكليّ، والانفتاح التجاريّ، والمنافسة في الأسواق، والاستثمار في التنمية البشرية والبنية التحتية، ونوعية المؤسسات وحسن الإدارة؛

■ ثالثها أن مكافحة الفقر أيضاً تستدعي التدخل الموجه في مجالات التنمية البشرية كالتعليم الأساسي والخدمات الصحية، وتعزيز القدرات، ولاسيّما قدرات المرأة والطفل، والتمكين للمواطنين رجالاً ونساءً على حدّ سواء، وتزويد الفقراء والمستضعفين بشبكات الأمان الاجتماعيّ. وبالنظر إلى الوضع السلبيّ نسبياً للمرأة في الدول الأعضاء الأقلّ نمواً، فإنه من الضروريّ إيلاء اهتمام خاص لدور المرأة في التنمية الاجتماعيّة والاقتصادية باعتباره عامل أساسيٍّ في الحدّ من الفقر؛

■ رابعها أنه قد تكون المساعدة الخارجية دعماً حيويّاً في هذا المجال، ولكن ينبغي على الدولة المعنية أن تتولى زمام الأمور إذا أرادت النجاح للبرامج الإصلاحية.

3-2 سيستخلص البنك دروساً قيّمة من هذه التجربة وسيعتمد عليها في تعزيز جهوده في مكافحة الفقر بالدول الأعضاء. كما حلّل البنك عدداً من التجارب القطرية المحدّدة (والناجحة)، لتقييم إمكان تطبيق هذه الدروس على دوله الأعضاء الأقلّ نموّاً (انظر الملحق 3).

تحقيق النموّ الاقتصاديّ لصالح الفقراء مع مراعاة عدالة التوزيع

4-2 لقد فصلّت الدراساتُ الاقتصاديةُ السابقة القول في تعدّد أبعاد مسألة الفقر، والعلاقة بين النموّ الاقتصاديّ والحدّ من الفقر في الدول النامية. وهذه العلاقة وما يتحكم فيها من عوامل أساسية هي المدخل لصياغة استراتيجيات ناجحة للحدّ من الفقر.

5-2 وهناك ما يكفي من الأدلة على أن زيادة معدّل نموّ دخل الفرد يمكن أن تؤدي إلى انخفاض في نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر نتيجة ظاهرة "التعويم". وتقدّم منطقة شرق آسيا، والصين خصوصاً، مثلين ممتازين على هذه العلاقة. وثمة دروس كثيرة يمكن للبنك أن يخرج بها من هاتين الحالتين وغيرهما لدعم جهود الدول الأعضاء الرامية إلى ضمان استفادة الفقراء من النموّ الاقتصاديّ. ومن هذه الدروس:

■ أن النموّ الاقتصاديّ الذي يخدم الفقراء يجعل هذا النموّ أكثر فاعلية في الحدّ من الفقر. وهناك ما يدل على أن النموّ وحده لا يكفي للحدّ من الفقر. بل ثبت في واقع الأمر أن بعض الدول حققت نتائج محدودة في مجال الحدّ من الفقر بالرغم مما حققت من أداء ملحوظ في معدلات النمو، في حين نجحت دول أخرى في تخفيف وطأة الفقر تخفيفاً كبيراً على الرغم من الانخفاض النسبيّ في النموّ. ومع أنه لا غنى عن السياسات الموجهة لإعادة توزيع الدخل والأصول (بتعزيز امتلاك الأراضي، على الخصوص)، فإنه يمكن لبرامج البنك أن تساعد على إزالة العراقيل التي تعترض مساهمة الفقراء في عملية النموّ بالاستثمار في الخدمات الاجتماعية الأساسية، والحماية الاجتماعية، والبنية التحتية (كالتقنيات والاتصالات والكهرباء، إلخ.)، ولاسيما في المناطق الريفية حيث ترتفع نسبة الفقراء.

■ لما كان الغالب أن يعتمد الفقراء اعتماداً كبيراً على الموارد الطبيعية في معيشتهم، فإن تشجيع المحافظة على سلامة البيئة جزء لا يتجزأ من النموّ لصالح الفقراء. لذلك سيدعم البنك السياسات الهادفة إلى المحافظة على البيئة من خلال المساعدة الفنية، ودمج الاعتبارات البيئية في تخطيط المشاريع ومتطلبات تنفيذها.

■ عادةً ما تواجه المرأة في الدول الأعضاء الأقلّ نموّاً في البنك عوائق تحول بينها وبين مشاركتها في عملية النموّ، ويتربّب على ذلك آثارٌ خطيرةٌ تعطل القدرة على جعل النموّ في خدمة الفقراء. لذلك سيستهدف البنك قطاعات (كالصحة والتعليم، والإمداد بالمياه الصالحة للشرب) وبرامج (كتمويل المشاريع الصغرى والمدخلات الزراعية وخدمات

الإرشاد الزراعي) يمكنها أن تعزز قدرة المرأة على المشاركة في عملية النمو الاقتصادي والاستفادة منها.

■ غالباً ما يتفادى الفقراء الفرص التي يتوقع أن تحقق أكبر قدر من الأرباح لأنها تحمل أكبر قدر من المخاطر، وذلك نظراً لهشاشة أوضاعهم المالية. لذلك تستهدف سياسات البنك إلى تقديم الدعم في شكل شبكات أمان للفقراء لتعزيز أوضاعهم تعزيزاً يمكنهم من المشاركة في العملية الاقتصادية. فقد أتضح أن الائتمان والتأمين متناهي الصغر هما خير معين للفقراء ليكونوا أقل عرضة للمخاطر.

■ يضرب إفلاس السوق بالفقراء أكثر من سواهم؛ كما يضربهم ما يفرض عليهم من شروط للمشاركة في السوق. وسيركز البنك على قطاعات وبرامج تساعد في زيادة القدرات الاقتصادية للفقراء.

■ يُعد توفير فرص العمل إحدى القنوات الرئيسية التي تقوم عليها الصلة بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر. ولما كان مستوى الدخل هو العامل الأساسي المحدد للفقر، فإن توسيع نطاق التشغيل الذاتي المجزي ينبغي أن يكون عنصراً رئيساً في استراتيجية الحد من الفقر. لذلك سيركز البنك في سياساته على البرامج والقطاعات (كالزراعة والمؤسسات الصغرى) ذات العمالة الكثيفة، ولاسيما في المناطق الريفية.

■ يمكن أن يكون للعلوم والتقانة أثر كبير على الفقراء، مادامت تعد بتوفير فرص اقتصادية جديدة مهمة، بل منقذة للحياة. وستكون إحدى الفوائد الرئيسية لخدمة الإنترنت تعزيز قدرة الفقراء على الحصول على المعلومات الزراعية والسوقية. فسيتمكن المزارعون، مثلاً، من معرفة الأسعار الحالية لمنتجاتهم في السوق عن طريق الإنترنت (أو باستخدام الهاتف الجوال كما هو الحال في مناطق ريفية عديدة في مختلف أرجاء العالم)، مما يؤدي إلى تعزيز الفوائد الاقتصادية التي تعود عليهم. وأهم من ذلك أن المعلومات الدقيقة والمنظمة ستحد من استغلال الفقراء، وذلك بالسماح لهم بولوج الأسواق مباشرة بدل الاستعانة بالوسطاء الذين يستطيعون التحكم في الأسعار في كلا الجانبين عند تحكمهم في المعلومات والنقل.

6-2 علاوة على ما تقدم، يدرك البنك أن إدارة الاقتصاد الكلي والإصلاح الاقتصادي كمكافحة التضخم، واستصلاح الأراضي، والتحرير المالي، والسياسات الضريبية، وغيرها من السياسات، كلها ذات انعكاسات مهمة على أثر النمو الاقتصادي على الفقراء. وحيثما كان الأمر مناسباً، سيدعم البنك جهود الدول الأعضاء في هذه المجالات من خلال المساعدة الفنية، أو تسهيل ترتيبات "توأمة" بين الدول المعنية.

7-2 تتمثل سياسة البنك في تحقيق النمو الاقتصادي لصالح الفقراء في أنه يرى أن جوانب عدم المساواة الصادقة بين الأفراد أو الأقاليم لا تتسق مع تعاليم الدين الإسلامي ولا مع روح الأخوة

أو التكافل أو التعاطف. وعليه، فإن استحداث نشاطات وعمليات تحقق العدالة في توزيع الفوائد والمنافع المتأتية من النمو الاقتصادي على الفقراء ستعد علامة مميزة لصندوق الحد من الفقر.

المرأة والتنمية

8-2 سترتكز سياسات البنك على الاعتقاد بأنه لا يمكن فهم الفقر فهماً تاماً، ومعالجته معالجة فاعلة إلا إذا اعترِف بالبعد الخاص بالمرأة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومع أن النساء يشكّلن قرابة نصف السكان في الدول الأعضاء في البنك، فإن عددهنّ أكثر من ذلك بكثير في أوساط الفقراء والمحرومين. والنساء أكثر تأثراً بالفقر سواءً من الناحية المالية (الفقر المالي) أو من حيث السعادة (الفقر البشري). كما يؤثر الفقر في قدرة النساء على امتلاك الأصول، والحصول على السلع والخدمات العامة والعمل، فضلاً عن أنه يفرض توزيعاً غير عادل للموارد داخل الأسرة.

9-2 إن مجموعة العوامل آفة الذكر تزيد من مستوى الفقر بين النساء، في ظاهرة تعرف بـ"تأنيث الفقر". وعليه، فإنه يُحتاج دائماً إلى فهم البعد النسويّ للفقر فهماً تاماً لتحديد الأولويات والسياسات، والبرامج الخاصة بمكافحة الفقر. وتؤكد تجارب دول نامية عديدة أن الاستراتيجيات الإنمائية التي تأخذ في اعتبارها قضايا المرأة تسهم إسهاماً مهماً في النمو الاقتصادي، وتسرع وتيرة مكافحة الفقر. وهناك من يرى أن الدول التي تستثمر استثماراً كبيراً في تعليم المرأة، وفي التدريب المهني، والصحة الإنجابية والفرص الاقتصادية تنجح أكثر من غيرها في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بصرف النظر عن ترتيب هذه الدول في سلم التنمية.

10-2 مع أنّ النمو الاقتصادي وارتفاع الدخل يقللان من عدم المساواة بين الرجال والنساء، فإنهما لا يرفعان كل العوائق عن المشاركة الاجتماعية للمرأة وتنميتها. ولا بدّ من اتخاذ إجراءات محددة تكفل ضمان المؤسسات الاجتماعية والقانونية لمساواة المرأة بالرجل في الحقوق القانونية والإنسانية الأساسية. ولا بد من تمكين المرأة من استغلال الأراضي والموارد الأخرى والتحكم فيها، والحصول على التمويل متناهي الصغر، والفرص العادلة في العمل والأجور للوظائف نفسها التي يشغلها الجنسان. وهذا من شأنه أن يساعد في إيجاد تنمية اجتماعية أكثر إنصافاً، خاصة في المجتمعات التي يكون فيها التلاحم الاجتماعي ضعيفاً بين المجموعات المختلفة التي تعاني من التهميش الاجتماعي. ومن ثم سيدمج البنك قضايا المرأة على نحوٍ بيّن في برامجه الخاصة بالحدّ من الفقر، دعماً لهذه الأهداف. ففي مشروع القرية الألفية⁽⁶⁾ على سبيل المثال، اعترِف بأن تدخلات المجتمعات المحلية التي تنطوي على استخدام تقنيات منخفضة التكلفة، كتوليفة المدخلات الزراعية (البذور والأسمدة والأدوات الزراعية وغيرها) ونقاط توزيع ماء

(6) مشروع القرية الألفية ومبادرة مدينة الألفية "معلمان بارزان" من معالم مشروع الألفية للأمم المتحدة. وقد كُلف الأمين العام للأمم المتحدة عام 2002 بإعداد المبادرة، وبأن يوصي الأمم المتحدة بشأن الاستراتيجيات العملية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

الشرب، والعيادات، ومكافحة البُرءاء (الملاريا) (باستخدام الناموسيات)، والوجبات المدرسية تعني كلها دعماً للمرأة بنسبة 90%.

التنمية البشرية

11-2 تنمية الموارد البشرية هي الحجر الأساسي في تنمية القطاع الاجتماعي في أيّ دولة. وينطبق ذلك أكثر ما ينطبق على الدول الأقلّ نمواً. فهذه التنمية مساهم رئيس في النمو الاقتصادي وتحقيق السعادة كما أثبتت التجارب في بلدان أخرى عديدة. والحقيقة أن تنمية القطاع الاجتماعي والحدّ من الفقر ينبغي عدّهما هدفين للتخطيط في كل دولة يدعم كلٌّ منهما الآخر. ولما كان من المعترف به أن الناس هم محور التنمية، فإن الحدّ من الفقر على نحو مستدام يقتضي بذل الجهد لتعزيز طاقة الفقراء الإنتاجية. وأفضل طريقة للقيام بذلك هي الرفع من جودة رأس المال البشريّ.

12-2 وانطلاقاً مما تقدم، سيولي البنك الأولوية لتنمية الموارد البشرية بصورة فاعلة في استراتيجيته للتخفيف من وطأة الفقر. ويمكن تحويل حلقات الفقر المفرغة التي يدور فيها عدد كبير من السكان في الدول ذات الكثافة السكانية العالية إلى أصول قيّمة من خلال تنمية الموارد البشرية. وفي هذا الصدد، يمكن اعتبار العامل البشريّ أداة التنمية وهدفها النهائيّ.

13-2 إن استكشاف أوجه التناغم بين مختلف أبعاد التنمية البشرية من شأنه أن يثبت أنه أسلوب غير مكلف. فعلى سبيل المثال نجد أن الأمهات اللائي حظين بفرص التعليم يقدمن لأطفالهن تغذية أفضل، كما يوفرن لهم التحصين ضد الأمراض، وتوفير مياه الشرب النظيفة، ويعملن من أجل ضمان إصحاح بيئي إيجابي في المناطق المجاورة لأماكن سكنهن. وهذه الإجراءات من شأنها أن تقلل معدلات الإصابة بالأمراض، وتوفر نفقات مالية هائلة كانت ستصرف على خدمات الرعاية الصحية لأسرهن، كما تقلل معدلات الولادة بين النساء اللائي التحقن بالمدارس وحظين بقدر من التعليم.

(أ) الصحة:

14-2 الصحة العليلة من أسباب الفقر ونتائجه في آن واحد. ومتوسّط العمر المتوقع في الدول الفقيرة قصيرٌ نسبياً، وهناك طفل واحد من كلّ عشرة أطفال لا يكمل عامه الأول. وفي الوقت الحاضر، تعاني نظم الرعاية الصحية في الدول الأعضاء الأقلّ نمواً، ولاسيما في أفريقيا، من تفاقم أزمة أمراض واسعة الانتشار، ولكنها قابلة للعلاج في ظروف أفضل. فالبُرءاء وغيرها من الأمراض تعرقل النمو والنشاط الاقتصادي في البلدان الأكثر تضرراً منها، أصلاً. وهذه الأمراض إذا لم يُتصدّد لها، وسّعت نطاق الفقر في تلك البلدان. فالفقراء محرومون تقريباً من الخدمات الصحية الوقائية. وتشمل الاستراتيجيات الفاعلة للتصدّي لهذه الأوبئة جمعاً بين العلاج والتعليم والوقاية. ولا بدّ من أن تتجاوز مثل هذه الاستراتيجيات نطاق الدواء والرعاية الصحية وأن تنفذ إلى المجتمعات المحلية، وخاصة بين الفقراء. كما أن توفر القيادات القوية

والملتزمة، وتمكين المجتمعات المحلية، والاهتمام بالمرأة والتركيز على قضاياها وشؤونها، ومواصلة الرصد والتقييم أثبت أنها جميعاً تشكل عوامل النجاح الحاسمة لتنفيذ هذه الإستراتيجيات.

15-2 الصحة الإنجابية العليلة لدى المرأة سبب قدر كبير من أعباء المرض. وتمثل الصحة الإنجابية إحدى أوسع الهوى بين الأغنياء والفقراء. ويؤدي ذلك إلى قلة الفرص المتاحة للنساء الفقيرات والأسر الفقيرة للخروج من دائرة الفقر. كما تواجه النساء الفقيرات خطر الوفاة أثناء الحمل والولادة. وتصل نسبة خطر تعرض المرأة للوفاة لأسباب تتعلق بصحة الأمهات إلى واحدة من كل 19 حالة في أفريقيا، وواحدة من كل 132 حالة في آسيا، وواحدة من كل 188 حالة في أمريكا اللاتينية بالمقارنة مع وفاة واحدة من كل 2976 حالة في الدول المتقدمة. وقد يقلل وجود قابلات ماهرات من هذه المخاطر. وأسوأ مكان للأمهات- حسب الإحصائيات المتاحة- هو أفريقيا جنوب الصحراء، مع تفاوت بين دول المنطقة. وأشد النساء فقراً يبدأن حملهنّ في سنّ مبكرة جداً. وفي المجتمعات المحلية التي تفتقر إلى التخطيط الأسريّ والتي تكون فيها الفرص المتاحة محدودة، يعتبر الناس الولادات وحجم الأسرة ظروفاً ثابتة لا تتغير، يلجأون في نطاقها إلى خيارات أخرى. ومفهوم "تنظيم الأسرة" ينبغي أن يفسر بمعناه الإيجابي، مثله في ذلك مثل مفهوم "التمكين للمرأة".

16-2 من الأمراض الشائعة لدى الفقراء أيضاً البُرءاء والإيدز والسلّ، خاصة في أفريقيا. وبالرغم من أن هذه الأمراض يعاني منها الرجال والنساء على حدّ سواء، فإنها تظل أهم أسباب وفيات النساء. ومن ذلك، مثلاً، أن النساء يمثلن، في الوقت الحاضر، نحو نصف كل البالغين المصابين بالإيدز و58% من البالغين المصابين في أفريقيا جنوب الصحراء الأكثر ابتلاء بهذا المرض. وعليه، فإن هذه الأمراض تشكل خطراً كبيراً على التنمية في البلدان الفقيرة، وتكون أشدّ وقعاً على الفقراء. وتتركز نسبة تصل إلى 60% تقريباً من مجموع الوفيات بسبب البُرءاء لدى أفقر 20% من سكان العالم، وهي أعلى نسبة لمرض ملازم للفقير. وتصل نسبة الخسارة في أفريقيا جنوب الصحراء بسبب البُرءاء إلى 1.3% من النمو الاقتصاديّ في السنة.

17-2 لذلك فالاستثمار في الخدمات الصحية الأساسية، ولاسيما الخدمات الصحية الوقائية، جانب مهمّ من جوانب التنمية البشرية. ومن الأهداف الرئيسة لسياسات البنك في هذا المجال مساعدة الدول الأعضاء على تطوير نظمها الصحية لتحسين حصول الفقراء على هذه الخدمات.

(ب) التعليم:

18-2 يسهم التعليم أيضاً، مثله مثل تحسين الصحة، في النمو الاقتصادي، وله أثر أساسي في التخفيف من وطأة الفقر. فتحسين التعليم يوسع الخيارات الاقتصادية المتاحة للرجال، ويساعد النساء على حماية صحتهن وصحة أطفالهن. وارتفاع الدخل بفعل التعليم يحسن الظروف المعيشية، ويقلص سوء التغذية ويقي من مآسي الصحة العائلية.

19-2 مع أنّ الحصول على التعليم الأساسي على المستوى العام ارتفع ارتفاعاً ملحوظاً في الدول الأعضاء الأقل نمواً في العقود الثلاثة المنصرمة، فإن الفقراء في هذه الدول لا يزال التحاقهم بالمدارس أقل احتمالاً، وقد يحرم أطفال أشد الأسر فقراً من التعليم حرماناً تاماً. ومع أن الفجوة بين الجنسين في مجال التعليم قد ضاقت في العقد المنصرم، فإن البنات مازنن يحرمن من التعليم الثانوي، خاصة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. والحقيقة أن تعليم الإناث إلى جانب أنه يمكن للمرأة نفسها ويتيح لها خيارات متعددة، فهو اقتصادي التكلفة أيضاً، لأن فوائده تنتقل إلى الأطفال. فالنساء المتعلمات يقدرن التعليم ويزداد احتمال أن يرسلن أطفالهن إلى المدرسة. وقد بينت إحدى الدراسات أن متوسط الوفيات بين الأطفال الرضع، في الدول التي يقلص فيها احتمال التحاق البنات عن الأولاد إلى النصف، يزيد بنحو 21 حالة وفاة في كل ألف ولادة حية عما هو الحال في البلدان التي لا تعاني من عدم المساواة بين الجنسين⁽⁷⁾. يضاف إلى ذلك أن هناك حاجة إلى مزيد من الدعم التعليمي للأطفال المحرومين؛ وقد يكون أطفال المجتمعات المحلية المهمشة بحاجة إلى مناهج دراسية خاصة تساعدهم على سد الفجوة القائمة في التعليم بينهم وبين أطفال المجتمعات المحلية الأخرى.

20-2 إذا لم يحظ الأطفال الفقراء بالتعليم، فإنهم سيظلون يعانون من المعوقات حتى سن البلوغ، ومن ثمّ تتضاءل فرصتهم للانفلات من براثن الفقر. وينبغي إعطاء الأولوية لعدد الملتحقين بالمدارس وجودة التعليم وملاءمته، وهي أمور ضرورية لتعزيز مشاركتهم مستقبلاً في القوى العاملة وفي المجتمع برمته. لذلك يدرك البنك أن التعليم من أولى الأولويات في مكافحة الفقر إذ يتمثل دور البنك في تعزيز التعليم وتطويره في الأخذ بأيدي الأطفال المهمشين والمحرومين وإلحاقهم بالمدارس. ويقتضي هذا النهج من البنك أن يقدم رواتب صغيرة، لاسيما للفتيات ليلتحقن بالمدارس مما يشجع الآباء على إرسال أبنائهم وبناتهم للدراسة. وينبغي أن تصمم المناهج الدراسية بحيث تربّي التلاميذ تربية أخلاقية وروحية، بحيث يتطلعون إلى مراتب أعلى ليضحوا مواطنين مسؤولين في المستقبل.

شبكات الأمان للفقراء

<http://www.cunfpa.org/swp/2002/presskit/english/summary>. (6)

21-2 غالباً ما يعاني الفقراء والضعفاء من مصاعب ومشقات متكررة في الأزمات والحالات الطارئة، مما يؤكد الحاجة إلى شبكات للأمان الاجتماعي. وستعاني بعض الأسر من المصاعب الناجمة عن فقدان الدخل أو عن المرض أو الفقر المزمن. ولذلك يجب أن تكون شبكات الأمان سمة دائمة من سمات السياسات الاجتماعية. ففي أوقات الرخاء، تساعد هذه الشبكات الأسر على تجاوز الظروف الصعبة. وفي أوقات الشدة، يكون من الأسهل في ظل هذه الشبكات التوسع في البرامج القائمة، بدلاً من إقامتها من الأساس في الحالات الطارئة.

22-2 وتتعدد المخاطر ويتفاوت تأثيرها في الأسر والمجتمعات والمناطق (كالفيضانات، والجفاف، والزلازل، والمجاعات، وانتشار الأوبئة وغيرها). وتعود الآثار السلبية المترتبة على ذلك كله بأضرار فادحة على دخل الفقراء وإحساسهم بالسعادة، وعلى التنمية البشرية بصفة عامة. لذلك يمكن للبنك أن يضطلع بدور رائد في تقديم مساعدة خاصة لحماية الفقراء في أوقات الأزمة واسعة الانتشار.

23-2 توفر شبكات الأمان الاجتماعي الحماية بتقديم الإغاثة الطارئة، والأغذية الأساسية، وغيرها من المساعدات. كما توفر فرص العمل من خلال تنفيذ مشاريع تتطلب كثافة في العمالة ("الغذاء مقابل العمل")، كما تقدم المعونة من خلال برامج تركز على التنمية البشرية. ومن ذلك أيضاً البرامج التي تفتح المجال أمام الفقراء للحصول على الخدمات الأساسية، كالمدارس (برامج الوجبات المدرسية) والخدمات الصحية (كالمستوصفات والعيادات المتنقلة).

24-2 سيساعد البنك في تطوير برامج لشبكات الأمان بالتشاور مع الحكومات وغيرها من المجموعات الأساسية المعنية، كالمجتمع المدني ومجموعات المجتمعات المحلية، وذلك من خلال عمليات المساعدة الفنية وتمويل المشاريع التي يوفرها البنك.

25-2 تعد "الزكاة" أحد الأشكال الإسلامية المتميزة لشبكات الضمان والتأمين الاجتماعي، والتي بموجبها يعني الأثرياء والموسرين بالفقراء والمهمشين، وذلك بإخراج حصة من دخولهم وتخصيصها للفقراء. وسيعكف البنك مع الدول الأعضاء على استحداث الآليات التي تستهدف الإفادة من أموال الزكاة وتوزيعها على المحتاجين وعلى من يستحقونها ليتمكنوا من الاعتماد على أنفسهم دون اللجوء إلى غيرهم عند الحاجة.

حسن الإدارة

26-2 حسن الإدارة أمرٌ ضروريٌّ للحدّ من الفقر. فمن دون حسن الإدارة، لن تصل فوائد البرامج المموّلة إلى المستهدفين منها، ولا سيما منهم الفقراء. كما سيكون هناك خطر حقيقي يتمثل في عدم الاستخدام الفعّال للموارد المالية المعبأة محلياً وخارجياً⁸.

27-2 أثبتت مجموعة متزايدة من البحوث الدولية المقارنة أن حسن الإدارة، والنتائج الاجتماعية الجيدة التي تحدّ من الفقر، تعزز إحداها الأخرى كما هو حال سوء الإدارة والنتائج الاجتماعية السيئة⁽⁸⁾، بمعنى أن حسن الإدارة يؤدّي إلى زيادة الدخل وتحسين المؤشرات الاجتماعية، كالتعليم ووفيات الأطفال. كما تدعم النتائج الاجتماعية الجيدة بدورها حسن الإدارة. وفي مقابل ذلك، يسهم انخفاض مستوى التعليم والصحة وتفاقم عدم المساواة والبطالة في سوء الإدارة.

28-2 لذلك سيعامل البنك موضوع حسن الإدارة- وما يقترن به من شفافية في العمليات- على أنه أحد المستلزمات الأساسية لسياسات فعالة للحدّ من الفقر في إعداد مشاريعه وتنفيذها. وسيضمن البنك أن تنفّذ المشاريع والبرامج التي يمولها تنفيذاً اقتصادياً فاعلاً، وألاّ تقلّ فوائد هذه المشاريع والبرامج من جرّاء سوء الإدارة. ويتطلب الأمر التزام الوكالات المنفذة التزاماً صارماً بإجراءات التوريد والتعاقد المتفق عليها. كما يستدعي الأمر التزام أصحاب العطاءات والموردين والمقاولين والاستشاريين بالمعايير القانونية والأخلاقية المناسبة في عملية التوريد وتنفيذ العقود التي يمولها البنك. وهذا هو تصور البنك لحسن الإدارة، أي التركيز على فعالية التنمية وتقديم الخدمات.

29-2 سيشجع البنك أيضاً البحوث والدراسات التي تستهدف توعية الجمهور ونشر المعلومات عن الصلة بين حسن الإدارة والنتائج الاقتصادية والاجتماعية أو تحسين الأداء في هذا المجال المهم عامة.

الإقرار القطري

30-2 أصبح الحدّ من الفقر هدفاً عاماً لبرامج المعونة الخارجية للمانحين، وتوجّه نسَبٌ كبيرة من تدفقات هذه المعونة إلى برامج الحدّ من الفقر في الدول الفقيرة. ومما لا شك فيه أن مستوى الفقر في هذه الدول سيكون أعلى بكثير من المستوى السائد في غياب المعونة الخارجية. غير أن التجربة تثبت أن برامج المعونة يجب أن تتوافق مع الإستراتيجيات القومية للحدّ من الفقر حتى تكون فعّالة. ويدرك البنك الإسلامي للتنمية أن إقرار الدول لبرنامج الحدّ من الفقر أمر أساسي لنجاح هذا البرنامج. ويجب أن تقوم المعونة الخارجية على توافر برنامج قومي للحدّ من الفقر لإيجاد الالتزام السياسي المطلوب. ويمكن للمانحين الخارجيين، بعد المشاورات المسبقة حول تصميم هذا البرنامج، وبالتالي زيادة

(8) Frederic T. Temple, *World Bank, Governance Matters in Bangladesh and Elsewhere.*

الإقرار القومي له، أن يركزوا على مجالات خبرتهم الأساسية وأن يحرصوا تدخّلهم في التدابير التي تخلف أثراً مباشراً وحاسماً على أهداف البرنامج.

31-2

ومن ثمّ ستسعى سياسات البنك في إقامة جميع برامج المتعلقة بالحدّ من الفقر على استراتيجيات قطرية تشغيلية واضحة يصوغها البنك بناءً على الأولويات المنبثقة عن تحليل دقيق للفقر ومشاورات يعقدها مع السلطات المعنية في الدول الأعضاء. ولتأكيد عموم ملكية برامج الحد من الفقر، فإنه يتعين على البنك أن يشارك، بالتعاون مع عملائه ومنظمات المجتمع المدني، في عملية الصياغة وفي تصميم المشاريع والعمليات وإعدادها على نحو يستهدف مصلحة الفقراء ونفعهم.

القسم الثالث وضع استراتيجية/ نهج لمكافحة الفقر

الرؤية العامة والأهداف

1-3 يهدف البنك إلى زيادة دعمه للحدّ من الفقر، فيسلك نهج التعاون فيما بين دول الجنوب، الذي يجسد الخصائص الإسلامية الفريدة⁹. ويشمل ذلك ما يلي:

- سيواصل البنك بنشاط وفعالية تطبيق رؤيته حتى عام 1440 هـ والتي تحمل عنوان "رؤية من أجل الكرامة الإنسانية"، ويهدف منها إلى الحدّ من الفقر؛
- سيضعف البنك حجم الموارد التي يمكن أن يخصصها للحدّ من الفقر، سواء من عملياته الذاتية أو من خلال تعبئة الموارد من الصندوق الخاصّ الجديد، (صندوق مكافحة الفقر)، وذلك من مصادر متنوعة؛
- سيؤمّن البنك أقصى فعالية ممكنة للدعم الماليّ الذي يقدمه، بالتزامه بأفضل الممارسات وبالشفافية التامة؛
- سيؤمّن البنك الدعم الحاليّ الذي يقدمه سماتٍ إسلاميةً خاصةً، بحيث لا تمكّن مساهمته من التميّز على الصعيد العالمي فحسب، بل ستعزز فعالية هذه المساهمة بروح التضامن والأخوة.

2-3 يهدف البنك إلى أن يؤدي دوراً متفرداً أكثر صلةً بالدول الأعضاء، وانسجاماً مع تفكيرها، وشراكةً بين الإخوة، وفعاليةً في دعمه للحدّ من الفقر.

النهج المقترح: المبادئ السبعة الموجّهة

3-3 يدرك البنك جسامه المهمة الملقاة على عاتقه وعاتق الدول الأعضاء: إذ يعيش نحو 400 مليون فرد فقراً مدقعاً في 31 دولة من الدول الأعضاء الأقل نمواً (أو 40% من الإجماليّ العالميّ للفقراء الذين يعيشون بأقلّ من دولار أمريكيّ واحد في اليوم). وتدل الأرقام المطلقة على أن المشكلة آخذة في التفاقم (إذ ارتفع عدد الأفراد الذين يعيشون في فقر مدقع في أفريقيا جنوب الصحراء بنحو 130 مليون فرد عام 2002 م عما كانوا عليه عام 1990 م، حسب إحصاءات الأهداف الإنمائية للألفية).

4-3 يدرك البنك أيضاً أنه لا يمكنه التصدي لهذه المهمة منفرداً بالرغم مما له من خبرة واسعة في هذا المجال. ولذلك سيلتزم البنك، وهو يسعى في الرفع من قيمة مساهمته وأثرها ضمن قيود واضحة، بالمبادئ التوجيهية التالية:

(⁹) أنظر الملحق رقم (4) لتفاصيل أكثر عن هذه النقطة.

1. **التمييز:** سيتفادى البنك التعميم. فهو يدرك منذ البداية أن لكل دولة من الدول الأعضاء الأقلّ نمواً حاجاتها الخاصة بها. وهذا أمر يتوافق مع التجربة الدولية وسياسات البنك في تحديد شرائح مختلفة ذات حاجات متباينة في دوله الأعضاء. وستتم هذه العملية بالتشاور المستمر مع هذه الدول ابتداء من عملية التحديد، وانتهاءً بمرحلة تقييم الأثر؛

2. **الانتقائية:** على البنك أن يكون انتقائياً في كافة جوانب دعمه للحدّ من الفقر. فيحدّد الدول والمستفيدين (ولاسيما الفئات المحرومة والمستضعفة، كالمرأة والطفل) والمشاريع. وذلك من خلال مقاييس شفافة توجه اتخاذه للقرارات؛

3. **الاستعانة بالمجتمع المحليّ:** سيستكشف البنك، حيثما كان ذلك ممكناً، ويعلم الحكومة وموافقتها، إمكان التعامل مع الكيانات والمجتمعات المحلية والقواعد الشعبية- تلك التي تملك بالفعل إقرار مشاريعها بحيث تحقق نهجاً "شاملاً" في نشاط الحدّ من الفقر. وسيحاول البنك، في تحليله المتعلق بالدول الأعضاء المعنية، أن يقلّل ما أمكن من اللجوء إلى نهج "من أعلى إلى أسفل". وسيعدّ البنك وكالة مناسبة وتربيات تنفيذ لل"مجموعات المحلية" للعمل تحت الرعاية الحكومية؛

4. **الطابع الإسلاميّ:** سيُضمّن البنك عملياته سماتٍ إسلاميةً خاصّةً، بحيث لا تمكّنه من التميّز على الصعيد العالميّ فحسب، بل تمكّنه كذلك من سدّ حاجات الدول الأعضاء والاستجابة لآمالها عن كثب. ويشمل ذلك تعبئة موارد الزكاة والأوقاف حيثما أمكن، وتقديم تمويل موافق للشريعة، وتشجيع قيم اجتماعية ودينية محددة، وإدخال الإصلاحات المناسبة لتمكين المرأة في إطار مشاريعه الخاصة بالحدّ من الفقر، إلخ.؛

5. **قابلية التنفيذ:** يمنح البنك أولوية قصوى لتحقيق النتائج. ومن ثمّ سينصبّ اهتمامه على تحقيق التأثير والفاعلية، مع إيلاء اهتمام خاص لإمكان تكرار المشاريع أعواماً وأعواماً مع شركائه (بما في ذلك شركاؤه من القطاع الخاص) الذين يمكن أن يضيفوا قيمة إلى المشاريع ويُنمّوها؛

6. **زيادة الوعي:** سيدعم البنك النشاطات التي تزيد من الوعي بحاجات أكثر الفئات تهميشاً واستضعافاً في المجتمع (كالمرأة والطفل)، وبالحاجة إلى إشراك المرأة في التيار العامّ لحياة المجتمع؛

7. **قياس الأثر:** سيضع البنك آليات مناسبة لتقويم أثر نشاطاته الهادفة إلى الحدّ من الفقر، آخذاً تجارب المؤسسات الأخرى المماثلة في الحسبان.

3-5 وتحقيقاً لهذه الغاية، ستصمم نشاطات البنك في مجال الحدّ من الفقر لزيادة الملكية، ومواءمة العمليات مع أفضل الممارسات الدولية، وبمجانسة الإجراءات المشتركة حيثما أمكن ذلك، والتركيز والإدارة لتحقيق النتائج، وتطبيق مبدأ المساءلة والتقييم المتبادلين، إلخ؛ إذ ينبغي أن ينصب التركيز والاهتمام على برنامج متعدد السنوات للمساعدة، من شأنه أن يمكن البنك من تمويل المشاريع

المتوسطة والكبيرة ذات التأثير الكبير على الحد من الفقر بدلاً من تنفيذ عمليات هامشية في قطاعات شتى كل عام. فالعمليات المعزولة عن غيرها ليست باهظة الكلفة فحسب بل إن تأثيرها على أرض الواقع ليس بالتأثير الملحوظ.

إستراتيجية البنك للحدّ من الفقر على المستوى القطريّ

3-6 سيصوغ البنك، وهو يسعى إلى تحقيق أقصى قدر من الكفاية والفاعلية، إستراتيجيته الخاصة بنشاطات الحدّ من الفقر على المستوى القطريّ، وذلك في إطار إجراءات عملية منطقية ذات خطوات متسلسلة واضحة المعالم، هي:

الخطوة الأولى: الفصل في أهلية الدولة المعنّية للاستفادة من تلك النشاطات؛

الخطوة الثانية: إجراء تقييم للفقر على المستوى القطريّ، والاتّفاق على إستراتيجية قطرية للحدّ منه؛

الخطوة الثالثة: تحديد المؤهل من المشاريع والنشاطات والمستفيدين والشركاء؛

الخطوة الرابعة: الاتفاق على ترتيبات التنفيذ؛

الخطوة الخامسة: استعراض ما تحقق من أثر وفوائد.

3-7 يقبل البنك بوجود قدر من التمييز في سياسته يعكس الحاجات المتباينة لدى "شرائح أو فئات" محدّدة من الدول الأعضاء. ويتضمن الجدول التالي بياناً مؤقتاً بما يُجتمَل من مرونة في السياسات التي يمكن تطبيقها:

| الشريحة/ الفئة | الخصائص | الاعتبارات الأساسية للسياسات |
|---------------------|--|---|
| فقر مركّز | عدد الفقراء المطلق < 20 مليوناً (دول أعضاء) | - ينبغي أن يكون التمويل أكبر حجماً ليكون أبلغ أثراً؛ - الاحتياج إلى الشراكات والتمويل المشترك، إلخ. أشدّ احتمالاً؛ - تكرار تصاميم المشاريع وزيادتها اعتباراً أساسياً. |
| فقر مدقع يتفاقم | أكثر من ثلث السكان في فقر مدقع يتفاقم في العديد من مؤشرات الفقر | - يجب التركيز على فعالية تصميم المشاريع؛ - يجب تركيز الدعم على المجالات الشائكة، والابتكار فيها؛ - يجب تجربة عمليات اجتماعية شاملة لتعزيز الأثر. |
| فقر مدقع يتراجع | أكثر من ثلث السكان في فقر مدقع يتراجع في كل مؤشرات الفقر | - يجب أن يكون حجم التمويل أكبر كثيراً، إذا سمحت الطاقة الاستيعابية بذلك؛ - يجب الاهتمام بمشاريع الحدّ من الفقر متعددة السنوات والتي تشكل برنامجاً ذا مستويات تمويل عالية. |
| فقر يمكن التحكم فيه | أقل من ثلث السكان (ولكن أكثر من ربعهم) في فقر مدقع مع أداء مختلط | - يجب أن يكون حجم التمويل أعلى، إذا سمحت الطاقة الاستيعابية بذلك؛ - يجب إيلاء الاعتبار لمشاريع الحدّ من الفقر متعدّدة السنوات والتي تشكل برنامجاً ذا مستويات تمويل متوسطة. |

8-3 يتضح من هذا الجدول أنّ البنك يتوقع أن تؤثر ممايزته بين البلدان المؤهلة في أربعة متغيرات أساسية، هي:

- حجم مخصصات كل بلد؛
- هيكل عملية التشاور (والأطراف المشاركة فيها)؛
- النشاطات والمشاريع المؤهلة؛
- الشركاء في التنفيذ.

تحديد الأهلية القطرية

9-3 فيما يخص الخطوة الأولى: تحديد الأهلية القطرية. سيضع البنك مقاييس شفافة واضحة لتحديد الأهلية. غير أن هذه المقاييس لا تؤهل أي دولة بذاتها، ويحتفظ البنك بالمرونة وقابلية البت في ضرورة تلقي دولة ما تمويلاً للحد من الفقر، حتى وإن استوفت هذه الدولة تلك المعايير، كما سيتيح الصندوق موارده للدول التي أخفقت في الحد من الفقر بسبب القلاقل والصراعات الأهلية فيها، وبسبب المجاعات والظروف المناخية القاسية وغيرها من الأوضاع الطبيعية السالبة.

10-3 ستتضمن المقاييس عناصر الاحتياج (أي نطاق الفقر) وعناصر الأداء (أي القدرة على التنفيذ الفعال لمشاريع الحد من الفقر). وستطبق أربعة معايير في البداية، يواظب البنك على مراجعتها:

(أ). لا بد من أن تكون نسبة الفقر (دولار أمريكي واحد في اليوم) قد تجاوزت 25% من عدد السكان، وأن تكون منتشرة في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء⁽¹⁰⁾؛

(ب). ينبغي أن يستوعب الوضع الكلي التمويل الذي يقدمه البنك؛

(ج). ينبغي إثبات أن استخدام أموال البنك، والتنفيذ الفعلي للمشاريع التي يمّولها، كان مرضياً في مشاريع الحد من الفقر التي سبق تنفيذها (بواسطة تقارير لتقييم العمليات، على سبيل المثال)؛

(د). ينبغي أن تكون البنية التحتية المؤسسية متطورة على نحو مرض (بما في ذلك الآليات المناسبة لخدمة المرأة والفئات المهمشة)، وأن يكون إدماج القيم الإسلامية في العملية أمراً واضحاً جلياً؛

(هـ) الدول التي خرجت من دائرة الصراعات الأهلية أو القلاقل والاضطرابات المدنية.

11-3 فكر البنك في استخدام هذه المعايير في شكل معادلة، بمعنى أنه ينبغي تحديدها تحديداً كميّاً للتوصل إلى تقدير متوسط مرجح، تتأهل الدولة عند تجاوزه للاستفادة من التمويل الذي يقدمه

(10) يدرك البنك أن أي حدود إحصائية ستؤدي إلى انتقال بعض الدول إلى أحد جانبي خط الفقر مع مرور الوقت، مع إمكان أن يتم ذلك في الاتجاهين معاً. لكن مقاصد هذه الورقة الخاصة بالسياسات تقضي بأن تشمل نسبة 25% الدول الواردة في الملحق 3.

البنك للحدّ من الفقر، ولا تتأهل في حالة العكس. ومع ذلك، يرى البنك أنه بحاجة إلى التحلي بقدر من المرونة أكبر مما يتيحها نهج قائم على هذه المعادلة. ومن هنا ستكون معايير التأهل ضرورية وإن لم تكن كافية: إذ تتأهل دولة ما لتلقي المساعدة إذا استوفت المعايير، ولكن يحق للبنك ألا يدرجها للاستفادة من التمويل الذي يقدمه في هذا المجال. ويكون التقييم القطريّ ضروريّاً للتأكد من أهلية الدولة للاستفادة من التمويل. ولتقديم حوافز للدول ذات الأداء الجيد، والتي لها سجل طيب في تنفيذ المشاريع، وتسديد ما عليها من التزامات، فمن الممكن إتخاذ إجراء لتخصيص حافز لجودة الأداء مع وضع معايير تحدد مدى هشاشة أي دولة من الدول الأعضاء.

3-12 يتناول المعايير (ث) تطوير البنية التحتية المؤسسية. وقد أثبتت البحوث أن هذا هو أحد العوامل الرئيسة في الحدّ من الفقر، نظراً لتأثيره في الفرص الحياتية للأفراد وفي الاستفادة من التحسينات الاقتصادية. لذلك يشترط البنك على دوله الأعضاء أن تكون قد طورت البنية التحتية المؤسسية إلى المستويات المقبولة، أو أن تكون عاكفة على تطويرها. (انظر الإيضاح الآتي):

| البنية التحتية المؤسسية الإسلامية |
|--|
| <p>المقدّمة المتضمّنة هنا هي أن مشاريع الحدّ من الفقر يُوقَّع في تحديدها وإعدادها وتنفيذها وتشغيلها إذا حققت الدولة المعنية المعايير الأساسية التي تؤثر مباشرة في قدرتها على القيام بذلك. وتغطي هذه المعايير ما يلي على الأقل:</p> <ul style="list-style-type: none"> • سياسات الحدّ من الفقر واستراتيجياته؛ • المالية العامة وفرض الضرائب؛ • مؤسسات الوقف والزكاة وعملياتهما؛ • الترخيص بنشاط الأعمال وتنظيمه؛ • حسن إدارة المؤسسات والشركات؛ • النظام القانوني والتشريعي؛ • تنظيم البنية التحتية؛ • الاستفادة المعتمّة من التمويل، ولاسيّما استفادة الفقراء والنساء والمهمشين؛ • مبادئ المنافسة وإجراءات الوقاية من الاتحادات الاحتكارية. <p>ولكل واحد من هذه المجالات قائمة مرجعية من المعايير. ليس هذا فحسب، بل يحتمل أن يكون لها بعدٌ إسلاميٌّ يعكس واقعاً اجتماعياً وثقافياً. ومتى حُدّدت الدول المعنية، أمكن تدريب كلٍّ منها ودعمها لتطبيق معايير البنية التحتية المؤسسية من أجل توفير "الطاقة الاستيعابية" المناسبة للتمويل الذي يقدمه البنك⁽¹¹⁾. ويمكن أن يجري هذا التدريب في إطار المشاريع التي يمولها البنك.</p> <p>وهذه المعايير ليست "شروطاً"، بل هي إطار للمعايير ضمن الأسرة الإسلامية التي تحدد أفضل الممارسات لإنجاح مشاريع الحدّ من الفقر. ويتولى مراجعة التقدم المحرّز في تطبيق هذه المعايير جهاتٌ شقيقةٌ بروح من "الأخوة" وبأقصى قدر من الشفافية.</p> |

المشاورات القطرية

(11) لا بد من ملاحظة أن لهذا المفهوم بعض أوجه الشبه بـ"المقررات المشتركة" [acquis communautaire] التي استخدمها الاتحاد الأوروبي في التسعينيات من القرن الماضي لكي تستوفي دول أعضاء جديدة محتلة الحدّ الأدنى من المعايير في مختلف المجالات المهمة قبل أن تنضم إلى الاتحاد وتؤهل لتلقي تحويلات مالية كبيرة.

3-13 فيما يخص الخطوة الثانية: تقييم الفقر والإستراتيجية القومية للحد من الفقر، سيستخدم البنك الدراسات المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر، والاستراتيجيات القطرية للحد من الفقر، وخطط التنمية متوسطة الأجل لدى الدول الأعضاء بوصفها مراجع يمكن الاستعانة بها في وضع برنامج عمل تضامني فريد يخص الدول الأعضاء في البنك وذلك لإبراز حاجات هذه الدول وتطلعاتها. ويمكن أن يعد البرنامج المذكور بمثابة قالب أو نموذج يستوعب "برنامج العمل الثلاثي" بحسبانه برنامجاً قياسيًّا متعارف عليه.

وستركز هذه القوالب "النماذج" على السياسات والشروط التي لها تأثير مباشر على الفقراء، وكذلك على جهود الحكومة الهادفة إلى مكافحة الفقر. وفي هذا الصدد، سيتحاشى البنك إجراء عملية تكرر العملية القائمة أصلاً، وبذا سيضطلع البنك بما يلي، ما أمكن :

(أ) المشاركة في عملية وضع الإستراتيجية القومية للحد من الفقر، بما في ذلك الحوار حول الإستراتيجية القومية المبدئية للحد من الفقر (ورقة استراتيجية الحد من الفقر، مثلاً) ومراجعتها وتحديثها لاحقاً؛

(ب) التوصل إلى عملية متكاملة مع مجموعة واسعة من الشركاء، يتكوّنون من الحكومات الوطنية والإقليمية والجهوية والمحلية، وجماعات المجتمع المدني، وشركاء التنمية الآخرين، وقصص النجاح المحلية. وسيركّز هنا على المجموعات القائمة على المجتمعات المحلية وفئات المهمشين والمهملين كالنساء والبنات. وسيلبغ البنك الحكومة- ويسعى في الحصول على موافقتها- عندما يقيم حواراً مع جهة أو منظمة غير حكومية. كما سيقوم بميكلة الوكالات وعمليات التنفيذ، بحيث تتمكن المجموعات غير الحكومية المحلية من العمل تحت رعاية الحكومة؛

(ج) هيكله جداول أعمال شفافة لمختلف الأطراف المعنية بعملية التشاور، أحدها للحكومة المركزية، وثانيها للفاعلين المحليين والمجتمعات المحلية، وثالثها للشركاء المحتملين في التمويل، إلخ.

3-14 مبدئياً، ينظم البنك هذا الحوار التشاوريّ في إطار عملية الاستراتيجية القومية للحد من الفقر، علماً بأنّ كلّ الدول الأعضاء الأقل نموّاً، وعددها 30 دولة، أعدت أوراقاً استراتيجية (أو أوراقاً مؤقتة) في الحد من الفقر ما عدا دولتين. وهذا يمثل في حد ذاته جهداً ضخماً. والبنك يقدر هذا الإنجاز، وسيعتبر الورقة الاستراتيجية للحد من الفقر أحد المصادر المستخدمة لوضع برنامج عمله للحد من الفقر في دوله الأعضاء. وسيساعد هذا بدوره في التحكم في تكلفة مشاريع الحد من الفقر، التي يمكن أن تتعدى الحدود المقبولة لو أصّر البنك على تنفيذ عملية منفصلة في هذا المجال⁽¹²⁾.

(12) من ذلك مثلاً أنّ كلاً من "حساب تحدي الألفية" التابع للولايات المتحدة الأمريكية و"الصندوق الدولي" يتطلّب إجراءً منفصلاً مصمماً خصيصاً للحصول على التمويل منه، وغالباً ما يشترط كلّ منهما على الدولة المستفيدة تشكيل لجان متخصصة لهذا الغرض، وإعداد وثائق خاصة، إلخ. حين طلبها تمويلاً للحد من الفقر.

3-15 بيد أن البنك يدرك أن تجربة وضع ورقة في استراتيجية الحد من الفقر، والعملية برمتها، تختلف باختلاف الدول الأعضاء. وهي في بعض الحالات عملية أساسية اكتملت في بعض الدول، وربما وصلت إلى التحديث الثاني أو الثالث لها، وتعكس بصدق آراء الدول الأعضاء المعنية ومتطلباتها. بينما في حالات أخرى منها عدد من الدول الأفريقية الناطقة بالفرنسية فإن لعملية إعداد ورقة في استراتيجية الحد من الفقر بعضُ النقائص والعيوب، وهي لا تعكس بالضرورة احتياجات الدول الأعضاء⁽¹³⁾. لذلك سيستخدم البنك سلطته التقديرية، معتبراً ورقة استراتيجية الحد من الفقر نقطة مرجعية مهمة، ولكنه سيبتدئ - وفق كلِّ حالةٍ على حدة - في كون مزيد من التحليل والحوار ضرورياً بعد عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وفي هذه الحالة، سيدعم البنك الدول الأعضاء التي لديها مدخلات فنية وتحليلية، قد توفرها لها دول أعضاء أخرى، لتجعل العمل الإضافي ممكناً وتكلفته معقولة.

3-16 وسيضمن البنك إعداد برنامج العمل بالتعاون الوثيق مع شركاء التنمية والأطراف المعنية. وسيحدد هذا البرنامج القطاعات والقطاعات الفرعية وأنواع المشاريع المستفيدة وفقاً لتوصيات الاستراتيجية القومية للحد من الفقر وتوجهاتها. كما سيعالج هذا البرنامج عمليات إقراضية وغير إقراضية محدّدة، والمستفيدين المؤهلين، فضلاً عن اختيار الشركاء كما هو وارد في الخطوة الثالثة.

تحديد المشاريع والمستفيدين والشركاء

3-17 فيما يخصّ الخطوة الثالثة: تحديد النشاطات/ المشاريع المؤهلة، والمستفيدين المؤهلين، والشركاء المناسبين، يمكن الحديث عن هذه الثوابت الثلاث كما يلي:

3-18 تحديد نشاطات/ مشاريع مؤهلة: سيختار البنك النشاطات المؤهلة للتمويل في إطار برامج عمل الحد من الفقر بإعطاء الأولوية للمشاريع التي تعالج أسباب الفقر وتعزز فرص الحياة. ويفضل البنك كثيراً تمويل المشاريع على دعم الميزانية. والمشاريع التي سيفكر البنك في تمويلها يجب أن تستوفي الشروط التالية:

- أن تكون جزءاً من الاستراتيجية القومية المعتمدة للحد من الفقر، وأن يقصد منها تحقيق هدف أساسي في مجال الحد من الفقر لذوي الأولوية من المستفيدين. وهذا يعني أن هذه المشاريع ينبغي أن تكون مدرجة في هذه الإستراتيجية، أو أن يتفق عليها البنك والحكومة منفصلة؛
- ينبغي أن يكون لهذه المشاريع جهات راعية مناسبة ذات خبرة مهنية مؤكّدة واحتمالات جيدة بأن تنجز العمل بصورة صحيحة؛
- ينبغي أن تجتاز المشاريع اختبارات/ معايير تقييمية مرعية في البنك تُحلّل خلال "دورة المشاريع" العادية.

(13) يفيد تقرير التقييم الذي أعده صندوق النقد الدولي (2004 م) بأن عملية وضع الاستراتيجية القومية للحد من الفقر هي دون المتاح من الإمكانيات، وأنّ هناك تركيزاً أكثر مما ينبغي على وثائق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومتطلباتها.

3-19 يميّز البنك بين عدد من الأنواع الرئيسة لمشاريع الحدّ من الفقر المؤهلة لتلقّي تمويله (انظر التفاصيل في القسم الرابع):

- (1) . المشاريع القطاعية المتكاملة الهادفة إلى تعزيز النموّ لصالح الفقراء، ومعالجة الأسباب الجذرية للفقر، و الموجهة نحو التعليم والصحة والمياه والتمويل الأصغر؛
- (2) . المشاريع التي تموّل عمليات تحسين البنية التحتية المؤسسية؛
- (3) . المشاريع التي تستهدف قضايا محددة تشترك فيها قطاعات متعددة وتشجع دور المرأة؛
مشاريع الإغاثة الطارئة.

(4) . الاستثمارات التي تقوم بها مؤسسات القطاع الخاص في مجموعة البنك الإسلامي للتنمية دعماً للائتمان ، والتأمين متناهي الصغر وغيرهما من المشاريع ذات التأثير المباشر على الحد من الفقر.

3-20 تحديد مستفيدين مؤهلين: يحدّد البنك المستفيدين الآخرين ورعاة المشاريع (أو المستفيدين الأولين) بأهمّهما مجموعتان منفصلتان على النحو التالي:

المجموعة الأولى: مجموعة المستفيدين النهائيين المؤهلين. وتشمل الفقراء ومن يحتاجون إلى الإغاثة الطارئة:

■ يعرف الفقراء بأنهم من يعيشون بأقل من دولار أمريكي في اليوم (انظر القسم الأول) ومن يفتقرون افتقاراً شديداً إلى أيّ فرص للحياة تحددها الأهداف الإنمائية للألفية. وتذهب التقديرات إلى أن هناك 400 مليون نسمة يعيشون الفقر في 31 دولة من الدول الأعضاء، منهم نحو 300 مليون نسمة في المناطق الريفية، و100 مليون نسمة في المناطق الحضرية؛ وسيقوم البنك، حسب الحاجة، برسم خرائط لينصبّ دعمها على جيوب الفقر.

■ المجموعات التي تحتاج إلى الإغاثة الطارئة هي المجموعات التي تعاني من ظروف قاهرة (كالجفاف والمجاعة والفيضانات والاضطرابات الأهلية والحروب، إلخ.)، سواء أن كانت من النازحين من إقليم إلى آخر داخل الوطن، أو من اللاجئين إلى خارجه.

المجموعة الثانية: مجموعة المستفيدين النهائيين المؤهلين (كرعاة المشاريع). ويمكنها الحصول على التمويل من البنك لتنفيذ مشاريع لمستفيدين آخرين. ويُختار رعاة المشاريع لمهارتهم في إقامة المشاريع؛ وقد يكونون مجموعة واسعة، ولكنهم يحتاجون إلى موافقة الحكومة المركزية. ومن هؤلاء:

1. مؤسسات الحكومات المركزية كالوزارات الأساسية والوكالات القومية وغيرها؛
2. مؤسسات الحكم المحليّ والمؤسسات البلدية؛
3. المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الدولية؛

4. مجموعات المجتمعات المحلية وكيانات المجتمع المدني؛

5. القطاع الخاص، سواءً الشركات "الربحية" العاملة بموجب اتفاقية تخصيص والتي تقدم خدماتها على مستوى معتمد من الحكومة (كإدارة المستشفيات وتجهيز المدارس، إلخ). أو الكيانات غير الربحية التي تقدم خدماتها إلى الفقراء مباشرة، أو المؤسسات المالية التي تقدم الائتمان والتأمين متناهي الصغر إلى الفقراء.

3-21 سيحدّد البنك أنسب الرعاة للوصول بنجاح إلى المستفيدين الآخرين. وبالجملة، فقد ساندت التجربة المجتمعات المحلية حتى الآن. ولذلك سيساند البنك المشاريع القائمة على هذه المجتمعات، حيثما كان ذلك ممكناً. كما سيساند التعامل مع المنظمات النسوية، التي أعرب كثير منها عن القلق من كون الحكومات لا تعالج أسباب الفقر العميقة عند تهميشها للمرأة أو عدم تركيزها على احتياجاتها بالذات. وقد بدأت نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص تثبت نجاحها في بعض الدول وسيتم النظر في هذه الشراكات لأغراض التمويل.

3-22 يدرك البنك أنه لخوض حوار فاعل مع هذا العدد الكبير من المخاطبين، فإنه قد يحتاج إلى إدخال درجة عالية من المرونة في العديد من جوانبه التشغيلية.

3-23 اختيار شركاء مناسبين: سيركز البنك على شراكات متنوعة، يقدم كل منها مساهمات متخصصة في مراحل متتالية من العملية التشغيلية. كما يتوخى إقامة علاقات وثيقة مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وذلك لأغراض شتى:

| النشاط | الشركاء الأساسيون المحتملون |
|--|--|
| تعبئة الموارد | المساهمون، القطاع الخاص (فيما يتعلق بالوقف والزكاة)، بنوك التنمية متعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية (فيما يتعلق بالتمويل المشترك وترتيبات الوكالة). |
| وضع الإستراتيجيات وتحديد مشاريع الحدّ من الفقر | الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية وبنوك التنمية متعددة الأطراف (عملية وضع استراتيجيات مكافحة الفقر وغيرها) |
| تطوير المشاريع وتنفيذها | مجموعات المجتمع المحليّ، المجموعات الخاصة، مجموعات الأعمال، المنظمات غير الحكومية. |

تصميم تنفيذ المشاريع

3-24 فيما يخص الخطوة الرابعة: تنفيذ المشاريع. سنتفّد المشاريع المحددة الواردة في برنامج العمل للحدّ من الفقر وفقاً لدورة المشاريع التي يعتمدها البنك. ويدرك البنك أن تكثيف نشاطاته في مجال الحدّ من الفقر يمثل تحوّلاً جديداً مهماً يمكن أن يؤدي إلى مزيد من تعديلات الإجراءات التي تنظم عمليات البنك المالية. وسيتركز هذا في كلّ ترتيبات التنفيذ المتعلقة بمشاريع الحدّ من الفقر، ومنها:

- آليات إعداد المشاريع وتقييمها؛

- شروط التمويل وأحكامه؛

- إجراءات التعاقد؛

- آليات المتابعة والإشراف.

استعراض الأثر والفوائد على الفقراء

3-25 فيما يخص الخطوة الخامسة: استعراض الأثر والفوائد، يقيسها البنك على مستويين اثنين هما:

أ. مستوى المشروع: استناداً إلى معايير التقييم، سيكون هناك إشراف تفصيلي أثناء تنفيذ المشروع، يفضل أن تقوم به مكاتب صندوق مكافحة الفقر المحليّة التابع للبنك مرة كل ثلاثة أشهر. وعند إكمال المشروع، يراجع فريق تقييم العمليات في البنك المشروع مراجعة معمقة (باستخدام البيانات المناسبة، المصنّفة حسب الجنسين)، تتبعها مراجعات إضافية على فترات فاصلة يتفق عليها في تناغم مع ممارسات البنك العادية؛

ب. المستوى القطري: حيث تتولى إدارة البنك العليا مراجعة نوعية الاستراتيجية القومية للحدّ من الفقر مع الحكومة، وأصحاب المصلحة الأساسيين، والوكالات الدولية الأخرى، بما يضمن، مثلاً، تعبير هذه الاستراتيجية تعبيراً سليماً عن الأولويات القومية، ومعالجتها معالجة تامة لقضايا المرأة. وإضافة إلى ذلك، لا بدّ من نظام مراجعة نصف سنويّة للبنية التحتية المؤسسية من حيث جودتها وشفافيتها وفعاليتها ومدى تجسيدها للقيم الإسلامية.

3-26 وسيشدد البنك على أن المقصود من هذه المراجعات هو تأكيد الفوائد المتحققة للفقراء. غير أنه لا يمكن استبعاد عنصر تقييم المشروع والتقييم القطري. وسيتفادى البنك النهج المستبد، ومن ثم سيناقش الأداء مع الحكومات ورعاة المشاريع، ويوافق على الإجراءات التصحيحية، حيثما كان ضرورياً، بروح من الأخوة والشراكة.

3-27 وفي حال وجود مشكلة خطيرة أو عدم التزام بمهامّ الحدّ من الفقر، فإن للبنك صلاحية تجميد المشروع أو إلغائه أو إعادة صياغته، واتخاذ إجراءات أوسع إذا لزم الأمر.

القسم الرابع

المجالات ذات الأولوية

التركيز على التمويل الهادف إلى الحدّ من الفقر

4-1 لقد اكتسب البنك خبرة مهنية عالية في المشاريع التي تخدم الفقراء. وكانت هذه المشاريع في مجالي التعليم والصحة (اللذين غالباً ما يُنظر إليهما على أنهما أول العناصر وأهمّها في برامج الحدّ من

الفقر)، و كذلك في مجالات البنية التحتية للمناطق الريفية، والإمداد بمياه الشرب، والصرف الصحي، والنقل والطاقة الكهربائية.

تعزيز النمو الموجّه لصالح الفقراء

4-2 يدرك البنك أنّ معدلات النمو الاقتصاديّ السريعة على مدى فترة زمنية طويلة ضروريّة للحدّ من الفقر، ما دامت تؤدي إلى إيجاد فرص العمل والدخل. كما يُدرك البنك أن النمو الاقتصاديّ يقتضي استقراراً على مستوى الاقتصاد الكليّ، وانفتاحاً تجارياً وقدرة على المنافسة في الأسواق، واستثماراً في التنمية البشرية والبنية التحتية، ومؤسسات ذات مستوى رفيع وحُسن إدارة. لكن يتعين عليه، أن يشير على الحكومات بالنصح بل يقودها إلى انتهاج سياسات اقتصادية كلية تصب في مصلحة الفقراء، وأن تخصص هذه الدول جزءاً من مواردها في ميزانياتها لخدمة الفقراء والمهمشين.

4-3 يُدرك البنك أنه بحاجة إلى تعزيز نموّ نوعيّ في دوله الأعضاء ، وذلك بتطوير البنى التحتية في الأرياف والمدن، والرفع من القيمة المضافة لقطاعات الإنتاج وتمويل النشاطات المدوّرة للدخل. ومن ثمّ سيركّز البنك على الجوانب الرئيسة المتعلقة بنشاطات النموّ التي تخدم الفقراء، ومنها:

* **التنمية الريفية الزراعية والأمن الغذائي:** بما أنّ الفقر ما زال ظاهرة تسيطر على الأرياف أساساً، فإن خليط المشاريع نفسه الذي اعتمده مجموعة البنك حتى الآن سيستمر على رأس النشاطات الهادفة إلى مراعاة مصالح الفقراء في هذا المجال: من برامج ريّ صغيرة، وتطوير للأراضي، ومنشآت للمحافظة على صحة الحيوان والطرق الريفية والطرق الفرعية. وسيؤكد البنك من مطابقة هذه المشاريع للمعايير البيئية الراهنة وتوفرها على وسائل لنقل البضائع علاوة على نقل الناس. كما سيركّز البنك بعض "العناصر الجديدة" في مشاريع التنمية الريفية التي تهدف إلى تحسين معلومات الفلاحين وزيادة قدرتهم على تسويق منتجاتهم، ولاسيما في مجال التدريب على الحاسب الآليّ، وإيجاد الحاسبات في إحدى المكتبات الريفية أو القاعات القروية، إلخ. ووسائل الاتصال في المناطق الريفية، ولاسيما شبكات الهواتف النقالة، لتيسير التجارة من خلال إتاحة الاتصال بين المشتريين والبائعين ونشر المعلومات الخاصة بالسوق والأسعار. وسيوفر البنك، حيثما أمكن، روابط بشبكة الإنترنت (إما متحركة أو في قاعة قروية)، لأنها أداة هامة لتعزيز فرص العيش.

* **البنية التحتية:** سيدعم البنك أيضاً نُظُم النقل العام التي تتسم بالكفاءة والفاعلية وقلة التكاليف، وذلك لتحسين القدرة على الحركة والوصول إلى الفرص الاقتصادية المتاحة لاستغلالها. كما سيموّل البنك الطرق الريفية وتعزيز توليد الطاقة لتشجيع حصول جميع الناس على الطاقة الكهربائية وتوسعة شبكة خطوط نقلها وتحسين مستوى ربط السكان وانتقالهم وكذلك انتقال السلع والمعلومات في الأرياف.

* **التمويل متناهي الصغر:** سيعمل البنك على تعزيز برامج التمويل الأصغر لصعوبة حصول الفقراء عموماً على قروض ضئيلة الفائدة، إذ إن "مُنح قُروض صغيرة للمشاريع الصغرى في القطاع غير الرسمي للبلدان النامية يمكن أن يؤدي إلى رفع مستوى معيشة الفقراء وزيادة درجة الأمن الغذائي وإدخال تحسينات مستدامة على الاقتصادات المحلية". لذلك أقامت مجموعة من الدول مؤسسات لمنح القروض الصغرى للفقراء ومنظمي الأعمال (Entrepreneurs) من الطبقة الوسطى. لكن هذه المؤسسات يعوقها توافر الموارد الكافية للقيام بوظيفتها. ويمكن حلّ هذه المشكلة بدمج نظام التمويل الأصغر بالبنوك التجارية ومؤسسات الزكاة والصدقات والوقف. ويوفر الإيضاح الآتي مناقشة أكمل لسياسات البنك في هذا الموضوع.

* **برامج الضمان:** سينشئ البنك برامج ضمان متوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها تسمح لقطاعات المجتمع الفقيرة التي سبق أن أُستبعدت من النظام المصرفي أن يتم قبولها والاعتراف بها في المجتمع. وهذا من شأنه أن يوسع دائرة المتعاملين مع المصارف مما يساعد على استخدام أكثر كفاءة للسيولة لدى النظم المصرفية.

* **صيع التمويل الإسلامية:** كان البنك الإسلامي للتنمية في طليعة من قادوا حركة طرح منتجات مصرفية إسلامية، ومنتجات وخدمات التكافل للأفراد وللمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وصغار المزارعين. وستؤدي مجموعة البنك، في إطار صندوق الحد من الفقر، ومن خلال نوافذها العديدة دور المحفز لهذه الصيع التمويلية والإسراع بتطبيقها في الدول الفقيرة .

* **تنمية القطاع الخاص:** يدرك البنك أن القطاع الخاص هو المحرك الأول للنمو الاقتصادي، ويمكن أن يؤدي دوراً هاماً في الحد من الفقر من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية للفقراء، وسيطور البنك الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما سيقدم الدعم إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ويحث الحكومات على تبسيط إجراءات وقوانين الأعمال، وانتهاج إجراءات وعمليات مريحة للمستثمرين مما يساعد على إزالة الحواجز أمام الفقراء ليلجوا هذا المضمار.

تنمية رأس المال البشري :

4-4 يُدرك البنك أن رأس المال البشري هو الرصيد الأساسي الذي يملكه الفقراء وأن تنميته أمرٌ أساسيٌّ في الحدّ من الفقر. وتشكل المشاريع في قطاعي التعليم والصحة الأساس الذي تقام عليه معظم نشاطات الحدّ من الفقر لاحقاً:

* **التعليم:** في قطاع التعليم، سيحظى تمويل إنشاء المدارس الابتدائية بالأولوية الأولى، وخصوصاً تلك المرتبطة بالبرامج المكثفة لحو الأمية. ولكن ذلك يقتضي أن يركز البنك أيضاً

على المدارس الثانوية والكليات والجامعات ومراكز التدريب المهني. ويقرّ البنك بأهمية التعليم الأساسي وبرامج محو الأمية باعتبارها خطوة أولى على الطريق، ولكنه يذهب في الوقت نفسه إلى أن التعليم العالي أو المتقدّم في مجالات تقانة المعلومات والميادين الفنية وتدريب المدرّسين وأساليب إدارة الأعمال له دور هامّ في الحدّ من الفقر، إذ إن هذه الميادين تعزز احتمالات إقامة المشاريع التجارية وإيجاد الوظائف. وهذا ينسجم مع رؤية البنك حتى عام 2020 م، التي تركز على التعليم العلمي والفني للإناث؛

* **الصحة:** في القطاع الصحي، سيظل تمويل وحدات الرعاية الصحية الأولية من أولى الأولويات التي تخدم الفقراء. وفي هذا الإطار، تكتسي رعاية صحة الأمهات قبل الوضع والقضاء على الأمراض أهمية بارزة. كما سيمول البنك مشاريع في إنشاء المستشفيات الجهوية والإقليمية والتخصصية. وعلاوة على ذلك، ستكثف برامج التوعية الصحية العامة، لأن البنك يعتبرها هامة في الوقاية من الأمراض؛

* **الإمداد بالمياه والصرف الصحي:** سيواصل البنك تمويله للمشاريع في هذين المجالين لصالح الفقراء، مثل مشاريع تزويد المياه بالأنابيب، وعمل الشبكات وحفر الآبار وغير ذلك من الخدمات الأخرى ذات العلاقة.

4-5 انسجاماً مع هذه الأولويات العامة، سيُرَكِّز البنك على المشاريع التي تنفع الفقراء وتخدم مصالحهم، والمعروفة بآثارها الكبيرة في الحدّ من الفقر، والتي ستُتخذ القرارات بشأنها عند تقييم احتياجات البلد العضو وصياغة المشروع/ البرنامج.

أ) المشاريع القطاعية المتكاملة:

4-6 بادئ ذي بدء، سيموّل البنك مشاريع قطاعية متكاملة، ترمي إلى القضاء على أسباب الفقر. ويمكن أن تشمل مثل هذه المشاريع في أشكالها المشتركة المختلفة، القطاعات التي يملك فيها البنك خبرة خاصة، مثل التعليم بجميع مراحلها (التعليم الأولي لمحو الأمية والمتقدّم)، والتدريب المهني، والرعاية الصحية (العامة والمتعلقة بالأمهات والأطفال والسيطرة على الأمراض أو اجتنائها)، المساكن والكهربة الاقتصادية، والطرق الريفية، والبنى التحتية في المناطق الريفية والمدن، والمياه والصرف الصحي، وتحسين المناطق الخاصة بالأحياء الفقيرة، وإتاحة برامج التمويل، بما في ذلك القروض متناهية الصغر، وما إلى ذلك من القطاعات أو النشاطات الأخرى ذات العلاقة. وتكون الكثير من هذه القطاعات التي ستحظى بالتركيز أكثر نجاحاً حين يُضمّم بعضها إلى بعض، لأن في ذلك وفراً كبيراً. ومن ذلك، مثلاً، ما نراه من ارتباط وثيق بين الصحة والتعليم وتوافر المياه والصرف الصحي والمساكن الاقتصادية والتخلص من أحياء الفقراء وبين الوصول إلى التمويل وبرامج الإفراض الجديدة.

4-7 من المتوقع أن تعالج هذه المشاريع متعددة المجالات "جيباً" أو جانباً من جوانب الفقر التي تحددها خرائط توزيع الفقر، مثل التركيز على مقاطعة أو إقليم معين، أو التركيز على منطقة في مدينة أو ضاحية من ضواحي هذه المدينة.

(ب) التطوير المؤسسي وتنمية القدرات:

4-8 ثانياً، سيدعم البنك إدخال تحسينات في البنية التحتية المؤسسية، مثل إدارة الموارد العامة، ومؤسسات الزكاة والأوقاف، والترخيص في النشاط التجاري وتنظيمه، وحسن الإدارة في المؤسسات العامة، والنظام القانوني والقضائي، ومؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص. وقد ثبت أن الفاعلية والشفافية وحرية الوصول للمعلومات في جميع هذه الجوانب سيؤدي إلى رفع مستويات المعيشة للجميع، بمن فيهم الفقراء والنساء والفئات المحرومة.

4-9 يعترف البنك بأن هذه الأبعاد كلها هامة لدعم جهود الحد من الفقر. ولكن البنك حدّد حسن الإدارة بأنه قد يكون أهم جوانب البنية المؤسسية التي تستحق التركيز عليها ودعمها بصورة نشطة. ذلك بأن هذا الجانب ييسر السياسة التي تراعي مصالح الفقراء وتعزز تقديم الخدمات العامة بكفاءة. وفي هذا الخصوص، ستعطى الأولوية القصوى لمسألتَي المراقبة والتقييم في عملية قياس التقدّم المحرز في مجال تحقيق حسن الإدارة. وسيساعد البنك الدول الأعضاء الأقل نمواً في تحسين قدراتها على إيجاد المعلومات المتعلقة بالنتائج والمخرجات في مجال تقديم الخدمات العامة.

4-10 وفي مجال تنمية القدرات المؤسسية، فإن البنك سيُفضّل نهجَيْن اثنين لهما الكثير من السوابق:

- **توأمة المشاريع** بين جهتين تقع إحداهما في دولة عضو متقدمة والأخرى في دولة من الدول الأعضاء الأقل نمواً. ويمكن لهذه الجهات أن تكون وزارات أو فروعاً لهيئات حكومية أخرى (وطنية، إقليمية، محلية، إلخ.)، أو مؤسسات غير حكومية، أو مجموعة من مجموعات المجتمع المدني، أو مؤسسات مالية وغيرها. وفي عملية التوأمة هذه، تنقل الجهة الأكثر تقدماً المعرفة والنظم وأساليب الإدارة الأخرى إلى الجهة الأقل خبرة. وسينظر البنك في تمويل عمليات التوأمة هذه. ويعتقد أنها تنطوي على العديد من الفوائد، فضلاً عن أنها تمثل التعاون فيما بين دول الجنوب، وتقوي أواصر الأخوة الإسلامية. كما أنها عادة ما تكون بمثابة شراكة بين أنداد يسعون إلى تحقيق هدف مشترك، لو أُحسِنَ بناء هيكلها بصورة سليمة؛

- **مشاريع المعونة الفنية**، التي ترمي إلى تحسين البنية التحتية المؤسسية في الدول الأعضاء.

(ج) المشاريع العامة والنهوض بدور المرأة:

4-11 سيدرس البنك تمويل المشاريع العامة التي تهدف إلى معالجة قضايا محدّدة تؤثر في الحد من الفقر. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يتم ذلك من خلال دعم اللامركزية ورفع درجة المشاركة المحلية في اتخاذ القرارات والمساءلة، وتحسين البيئة وإدارة الفضلات لتحقيق التنمية المستدامة.

4-12 كما سينهض البنك بدور المرأة. فعند وضع المشاريع والبرامج، ستولى عناية خاصة لقضايا المرأة. ويختلف الرجال عن النساء في معاناتهم من الفقر ولهم أولويات تختلف باختلاف أنواع التدخلات التنموية. وقد حلت الورقة الأساسية التي أعدها البنك الإسلامي للتنمية عن المرأة، دور المرأة في عملية التنمية. وأوصت الورقة التي تحمل عنوان "الإطار الاستراتيجي لإشراك المرأة في نشاطات مجموعة البنك الإسلامي للتنمية" (مارس 2006) بأن يعمل البنك مع الدول الأعضاء والمناخين الآخرين على "تحديد فرص الحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة"، التي لها صلة بالتمكين للمرأة ودعم المشاريع والبرامج التي ترمي على وجه التحديد إلى إزالة ما يقف من عوائق في طريق التمكين للمرأة باعتباره عنصراً أساسياً لإستراتيجيته في الحد من الفقر.

د) مشاريع الإغاثة العاجلة والدول الخارجة من دائرة الصراعات:

4-13 سيدعم البنك مجموعة مختلفة من مشاريع الإغاثة العاجلة، سواء للدعم قصير الأجل، أو لإعادة الإعمار طويلة الأجل على أثر الصراعات والاضطرابات الأهلية والكوارث الطبيعية، إلخ. وستعطي الأولوية القصوى للجانب الإنساني، وإن كانت ستضمن معالجة عملية الدعم أيضاً لإعادة البناء المادي للبنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية وعمليات التحوّل.

حفز المشاريع

4-14 يدرك البنك كذلك أنه حين يكون لدى بعض الدول الأعضاء الأقل نمواً قائمة طويلة بأسماء المشاريع المحتملة، فقد يكون لدى بعضها الآخر عدد قليل من هذه المشاريع أو عدد من المشاريع المعدّة بصورة غير كافية. وقد يكون هذا نتيجة عملية غير كافية للحد من الفقر أو أسباب أخرى. وفي مثل هذه الحالات، سيستبق البنك الأحداث ويعمل على تحفيز الأفكار التي تستهدف الإتيان بمشاريع، كما سيعمل بصورة وثيقة مع الحكومة المعنية خارج نطاق إستراتيجية الحد من الفقر، إذا تطلّب الأمر ذلك، لتوليد مجموعة من المشاريع التي تهدف إلى الحد من الفقر، والتي من شأنها إثارة حماس أصحاب المصالح وحثّهم على إقرارها.

البرامج متعددة السنوات

4-15 يدرك البنك مزايا التحرك نحو البرامج متعددة السنوات. فهي تكشف عن النوايا، وبالتالي تقوّي عملية التخطيط للحد من الفقر، فضلاً عن أنها تحسّن القدرة على التنبؤ بالموارد التي ستكون متاحة للبلد المعنيّ.

القسم الخامس

خريطة الطريق لتنفيذ السياسة

1-5 ستصاغ قواعد إرشادية خاصة بالعمليات لمساعدة إدارات المشاريع في البنك (وغيرها من الوحدات المعنية بالعمليات) على تحديد وتنفيذ وتقييم المشاريع الهادفة إلى رعاية مصالح الفقراء وخدمتها. ولا يتناول هذا القسم من الورقة إلا السياسات الكبرى، وخريطة الطريق التي تحكم عمليات الحدّ من الفقر.

الهيكل العام

2-5 سيُجمّع البنك نشاطاته المتعلقة بالحدّ من الفقر تحت "مظلة" صندوق مكافحة الفقر. إذ إنّ هذا سيُيسّر الاختصاص وإدارة هذه العمليات. ويتوقع البنك نقل المحفظة الراهنة من المشاريع الممولة بشروط مُيسّرة إلى هذا الصندوق عند إنشائه رسمياً. أما التمويل الميسر الذي سيقدمه الصندوق فستكون مكماً للتمويل الميسر الذي يقدم من خلال عمليات البنك العادية.

3-5 يتطلب الانتقال والتحول إلى نشاطات الحد من الفقر على نطاق واسع إعادة هيكلة واسعة لتنظيم البنك الإسلامي للتنمية الحالي، وتطوير منسوبي البنك وتزويدهم بالمهارات اللازمة، وإعادة هندسة إجراءات العمليات والأعمال وزيادة استخدام نظام تقنية وإدارة المعلومات. وسيطرح البنك على مجلس المديرين التنفيذيين خطة زمنية محددة وشاملة لإعادة تنظيم البنك وإعادة هيكلته.

4-5 من الناحية الإدارية، سيكون صندوق مكافحة الفقر مستقلاً من الناحية المالية له حساباته وميزانيته العمومية الخاصة به، ولكن في نطاق الهيكل الحالي للبنك الإسلامي للتنمية. وسيكون للصندوق نفس الإدارة ونفس مجلس المديرين التنفيذيين ونفس مجلس المحافظين الخاصين بالبنك الإسلامي للتنمية، علاوة على مشاركته له في نفس الموظفين، ويمكن، إذا دعت الحاجة، أن يُنشأ مجلس استشاري يتألف من شخصيات مرموقة وبارزة في ميدان التنمية ومكافحة الفقر. وسيقوّي الصندوق تعاونه ومشاركته مع مؤسسات ووكالات التمويل التنموي (بما في ذلك التعاون الفني والأذرة الثنائية للدول الأعضاء بمنظمة المؤتمر الإسلامي) والإفادة من خبراتها وأفضل ممارساتها.

دعم البحوث "القابلة للتكيف"

5-5 سيُقيم البنك نشاطاته الرامية إلى الحدّ من الفقر على برنامج بحوث شامل، يركز على الآتي:

- قياس درجة الفقر ومدى ما تحقق في الحدّ منه، وذلك باستخدام المسوحات الوسيطة؛
- تحليل أسباب الفقر الخاصة بالدول الأعضاء في البنك، مع الاهتمام اللازم بالجمعيات النسائية وما تواجهه من مشكلات؛
- تطوير دراسات للحالات التي نجحت فيها مشاريع معينة في مكافحة الفقر، وذلك لوضع قاعدة معلومات خاصة بأفضل الممارسات في هذا المجال.

5-6 كما سيواظب البنك على تنظيم ورشات عمل لتعزيز البحوث في مجال الحدّ من الفقر وإيضاح أفضل الممارسات في هذا المجال. وسيسعى أيضاً في الحصول على ردود فعل الدول الأعضاء الأقلّ نموّاً وآرائها في النشاطات الرامية إلى الحدّ من الفقر⁽¹⁴⁾، وذلك لاستخدام هذه الآراء وردود الفعل لمعالجة ما يستجدّ من قضايا.

تطوير برامج قطريّة للحدّ من الفقر

5-7 سيدعم البنك وضع برامج للحدّ من الفقر، عن طريق إقامة حوار منتظم مع كل دولة من الدول الأعضاء الأقلّ نموّاً، والمشاركة في إستراتيجياتها المتعلقة بالحدّ من الفقر، ونقل أفضل الممارسات في هذا المجال إليها. وسيؤكد البنك دائماً الحاجة إلى الابتكار في وضع المشاريع.

5-8 يؤمن البنك بأنه ما من استراتيجية لمكافحة الفقر ستنجح دون القيام تحديداً بتناول البعد المتعلق بالمرأة في هذه الإستراتيجية بصورة صريحة. وقد أظهرت الدراسات أنه على الرغم من أن عدداً من أقل الدول الأعضاء نموّاً قد قدّمت خططاً إستراتيجية للحدّ من الفقر بصفتها جزءاً من متطلبات الحصول على التمويل من المؤسسات المالية الدولية، فإن هذه الخطط الإستراتيجية غالباً ما تفتقر إلى تحليل البعد المتعلق بالمرأة في مجال الفقر والحدّ منه.

اختيار المشاريع

5-9 عندما تعرض على البنك طلبات كثيرة لتمويل مشاريع تهدف إلى الحدّ من الفقر، فإنه سيطبّق معايير خاصة ومعايير أخرى عامة تساعد على المشاريع التي ينبغي أن يدعمها. وستوضّح هذه في القواعد الإرشادية، إلاّ أنها ستشمل على سبيل المثال:

- **المعايير العامة:** هل يحظى المشروع بأولوية قصوى لدى الدولة المتقدمة بطلب التمويل؟ وهل هناك راعٍ مُرضٍ للمشروع؟ وهل يفي المشروع بمعايير التقييم؟
- **المعايير الخاصة:** هل يفي المشروع بالميزة النسبية للبنك الإسلامي للتنمية؟ وهل هناك اتفاق مع مانحين آخرين يفيد بأن البنك الإسلامي للتنمية/ صندوق مكافحة الفقر سيموّل المشروع. وإذا كان ذلك ضرورياً، هل هناك اتفاق مبدئيّ على التمويل المشترك

(14) سيدرس البنك إمكان استخدام البحوث التي تُعدها أطراف ثالثة للحصول على ردود الفعل والآراء هذه بصورة موضوعية ومحايدة دون تحديد مصدرها.

للمشروع؟ وهل يفني المشروع بأدنى المعدّلات المقبولة لعائد الاستثمار (كالأثر المقدّر لكل دينار إسلامي يُصرف على المشروع، في الحدّ من الفقر)؟

5-10 سيُحدّد البنك أدنى المعدلات المقبولة لعائد الاستثمار، فيختار بين أن تكون هذه المشاريع خاصة (مثلاً، مؤشرات من قبيل معدلات المتعلمين الذين تتراوح أعمارهم بين 11 و18 عاماً، ونسبة النساء في القوى العاملة، ونسبة حالات الولادة التي تتم بحضور مسؤولين/ مشرفين طبيين) أو عامة (مثلاً، أثر كل دينار إسلامي ينفق في الحدّ من الفقر المدقع).

5-11 في اختيار البنك للمشاريع التي سيموّلها، سيسترشد بسياساته المتعلقة بتكوين/ توليفة محفظته ومستويات المخاطر التي يمكن تحملها. وستحدد هذه السياسات، على المستوى التشغيلي، توزيع المخاطر وتركزها الذي يقبله البنك، مثل حدود تعرّض دولة معينة أو قطاع معين للمخاطر وأقصى حجم لتمويل المشروع الواحد.

5-12 ثم إن البنك سيسعى في تمويل المشاريع التي تتخذ الأوقاف أداةً لتوليد الدخل لصالح الفقراء والمساعدة على ضمان دوام مثل هذه المشاريع. كما سيستكشف البنك إمكان استخدام موارد الزكاة غير التقليدية.

تنفيذ المشاريع

5-13 يدرك البنك أن تكثيف نشاطاته الهادفة إلى الحدّ من الفقر يمثّل منطلقاً جديداً هاماً سيؤدي إلى إجراء المزيد من التعديلات. وعلى وجه التحديد، لكي يكون البنك قريباً من الدول الأعضاء ويتمكن من تنفيذ المشاريع الخاصة بالمجتمعات المحلية استناداً إلى حوار مكثّف، فإن عليه أن يستنبط سبل إضفاء اللامركزية على عملياته إلى حدّ ما. وفضلاً عن كون هذا الأسلوب في مصلحة البنك ودوله الأعضاء، فإنه منسجم كذلك مع خبرات غيره من بنوك التنمية متعددة الأطراف.

5-14 يتوقع البنك أن تتطلب مشاريع الحدّ من الفقر مجموعة كبرى من الشركاء الممولين، تعكس مكوناتها القطاعية المتعددة من ناحية، وتعكس تصميم هذه المشاريع الذي يستند إلى المجتمع المحليّ المستفيد منها من ناحية أخرى. وفي هذا الصدد، سيسعى البنك في إقامة صلات أوثق مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، التي يمكنها أن تسهم على نحو حاسم في فاعلية المشاريع الهادفة إلى الحدّ من الفقر. ويمكن للمشاركين من القطاع الخاص أن يكونوا إما "شركات هادفة للربح" تعمل بموجب اتفاقية تخصيص، وتسدي خدمة وفقاً لمعيار حكوميّ متفق عليه (مثل إدارة المستشفيات، وتقديم الإمدادات للمدارس، إلخ)، وإما جهات "غير هادفة للربح" تسدي خدماتها للفقراء مباشرة.

الأدوات التشخيصية للمراقبة وتقييم الآثار

5-15 يولي البنك الإسلامي للتنمية أهمية قصوى لتحقيق نتائج لصالح دوله الأعضاء. وفي هذا السياق، ستكون مراقبة تنفيذ مشاريعه القائمة وقياس آثار مشاريعه المكتملة، عن كثب، ليس لإظهار

المنجزات التي تحققت على نحو كميّ فحسب، بل أيضاً لإظهار الشفافية والمسؤولية التي تصل بها الأموال إلى المستفيدين الحقيقيين.

5-16 لكي يُظهر البنك هذه النتائج لنفسه ولدوله الأعضاء وأصحاب المصالح ومجتمع المساعدات، فإنه سيضع أدوات مختلفة للمراقبة تعمل على تقييم النتائج من مختلف جوانب السياسات. ونورد في ما يلي موجزاً بذلك، وسنوضح الأمر بمزيد من التفصيل في القواعد الإرشادية التشغيلية.

5-17 يرى البنك أن مثل هذه المعلومات تؤكد السمعة الممتازة التي يتمتع بها البنك الإسلامي للتنمية. وسينظر البنك في إحداث تعديلات في نظم المعلومات الإدارية الخاصة به حتى يمكنه جمع مثل هذه البيانات واستخدامها بصورة شاملة ومنهجية.

| الإدارة/ المراقبة | البيانات | مصدر البيانات | أمثلة |
|-----------------------------------|---|---|---|
| كيف يسير المشروع؟ | إحصائيات المشروع | الجهة المسؤولة عن إدارة المشروع والإشراف عليه | - قبل مؤشرات المشروع وبعدها؛ - التخفيف من الفقر (أي العدد المطلق للفقراء) بصورة عامة، أو حسب كل دينار إسلامي يُنفق |
| كيف يتقدم البلد في مكافحة الفقر؟ | مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية والإحصائيات المحلية الإضافية | الحكومة (مع البنك الإسلامي للتنمية) | إحصائيات عن 18 هدفاً أساسياً (انظر القسم 1) |
| هل تحسّن وضع الفقراء فعلاً؟ | أحكام نوعية | مراجعة الأنداد والمقابلات | - مراجعة التغيرات الحياتية؛ - تتبّع الأفراد والأسر عبر الزمن. |
| كيف يُبلي البنك الإسلامي للتنمية؟ | السعي في الوصول إلى آراء في هذا الموضوع | استطلاعات الأطراف الثالثة | - فعالية التمويل الهادف إلى الحدّ من الفقر؛ - الكفاية ومستويات الخدمة؛ - تقييمات مقارنة. |
| ما الرأي الموضوعي في الأمر برمته؟ | تقرير التقييم | المكتب المستقل لتقييم العمليات | - مجموعة المؤشرات عن البلد والمشروع والإدارة. |

تعبئة الموارد للحدّ من الفقر

5-18 تنفيذاً للتكليف الصادر من القمة الاستثنائية الثالثة لمنظمة المؤتمر الإسلامي، سيسعى البنك في الحصول على إسهامات خاصة في صندوق مكافحة الفقر من دوله الأعضاء. وستساهم الدول الأعضاء الغنية في موارد الصندوق مساهمة كبرى تتناسب مع حجمها، منطلقاً في ذلك من روح التضامن. وسيقدم البنك الإسلامي للتنمية، بدوره، مساهمات كبيرة من عملياته الذاتية، ويعتمد سياسة لتعدد مصادر التمويل، تشمل:

- خليطاً من الأموال الخاصة والتجارية والرسمية (وإن لم تكن بنسب متساوية)؛
- مخصصات من مصادر الوقف والزكاة حيثما أمكن ذلك (وهو أمر يتوقف على آلية الجمع ودستور البلد العضو)؛
- استخدام الدخل الذي يأتي مستقبلاً من صندوق الوقف الحالي الخاص بالبنك في زيادة موارد صندوق مكافحة الفقر.

الملاحق

الأهداف الإنمائية للألفية التي أعلنت عنها الأمم المتحدة

| الأهداف والمقاصد والمؤشرات الإنمائية للألفية | |
|---|--|
| الهدف 1: القضاء على الفقر المدقع والجوع | |
| المقصد 1: تخفيض نسبة الأشخاص الذين يقل دخلهم عن دولار أمريكي واحد في اليوم، بين 1990 و2015 | 1. نسبة السكان الذين يقل دخلهم عما يعادل القوة الشرائية لدولار أمريكي واحد في اليوم |
| | 2. نسبة فجوة الفقر [معدل انتشار الفقر x تغلغله] |
| | 3. حصة أفقر خمس سكاني من الاستهلاك القومي |
| الهدف 2: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي | |
| المقصد 2: تخفيض نسبة الأشخاص الذين يعانون من الجوع إلى النصف، بين 1990 و2015 | 4. تفشي نقص الوزن لدى الأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات |
| | 5. نسبة السكان الذين لا يحصلون على الحد الأدنى من استهلاك الطاقة الغذائية |
| الهدف 3: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة | |
| المقصد 3: تمكين الأطفال في كل مكان، بنين وبنات، من إتمام مرحلة التعليم الابتدائي | 6. صافي نسبة التسجيل في التعليم الابتدائي والثانوي، ويفضّل أن يكون ذلك بحلول عام 2005، وفي جميع مراحل التعليم في موعد لا يتجاوز عام 2015 |
| | 7. نسبة التلاميذ الذين بدأوا الصف الأول وبلغوا الصف الخامس |
| | 8. نسبة محو الأمية لدى من تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة |
| الهدف 4: تخفيض معدل وفيات الأطفال | |
| المقصد 4: إزالة تفاوت الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي، ويفضّل أن يكون ذلك بحلول عام 2005، وفي جميع مراحل التعليم في موعد لا يتجاوز عام 2015 | 9. نسب الفتيات إلى الفتيان في التعليم الابتدائي والثانوي والجامعي |
| | 10. نسبة الإناث المتعلمات إلى الذكور المتعلمين، ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة |
| | 11. حصة النساء من العمل المأجور في القطاع غير الزراعي |
| الهدف 5: تحسين صحة الأمومة | |
| المقصد 5: تخفيض معدل وفيات الأطفال دون سنّ الخامسة بمقدار الثلثين، بين 1990 و2015 | 12. نسبة المقاعد التي تشغلها النساء في البرلمانات الوطنية |
| الهدف 6: تحسين صحة الأمومة | |
| المقصد 6: تخفيض معدل وفيات الأمهات بمقدار ثلاثة أرباع، بين 1990 و2015 | 13. معدل وفيات الأطفال دون سنّ الخامسة |
| | 14. معدل وفيات الرضع |

15. نسبة الأطفال البالغين من العمر سنة واحدة ممن
حُصِّنوا من الحصبة

16. معدل وفيات الأمهات

17. نسبة الولادات التي تجري تحت إشراف موظفي صحة
مَهْرَة

الهدف 6: مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والبُرْداء وغيرهما من الأمراض

المقصد 7: وقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/
الإيدز بحلول 2015 وبدء انحسارها

18. تفشّي فيروس نقص المناعة البشرية بين الحوامل اللائمي
تتراوح أعمارهن بين 15 و24 سنة

19. نسبة استعمال العازل الطبيّ إلى انتشار وسائل منع
الحمل

19أ. استعمال العازل الطبيّ في آخر اتصال جنسيّ شديد
الخطورة

19ب. نسبة السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24
سنة ممن لهم معرفة صحيحة واسعة بفيروس نقص
المناعة البشرية/ الإيدز

19ج. نسبة انتشار وسائل منع الحمل

20. نسبة مواظبة الأيتام على المدارس إلى مواظبة غير الأيتام
ممن تتراوح أعمارهم بين 10 و14 سنة

المقصد 8: وقف انتشار البُرْداء وغيرها من الأمراض
الرئيسية وبدء انحسارها

21. تفشي الوفيات الناجمة عن البُرْداء ومعدلاتها

22. نسبة سكان المناطق المعرضة لخطر البُرْداء الذين
يتخذون تدابير فعالة للوقاية من البُرْداء وعلاجها

23. تفشي الوفيات الناجمة عن داء السل ومعدلاتها

24. نسبة حالات السل التي اكتشفت وشفيت في إطار
دورة علاجية قصيرة خاضعة للمراقبة المباشرة

الهدف 7: ضمان الاستدامة البيئية

المقصد 9: إدماج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات

25. حجم مساحة الأراضي التي تغطيها الغابات

26. نسبة المجال المحميّ للحفاظ على التنوع البيولوجيّ إلى
المجال المكتشف

27. الطاقة المستخدمة (ما يعادل كيلوغراماً من النفط) لكل
دولار من الناتج المحلي الإجمالي (تعاوّل القوة الشرائية)

28. انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون (حسب كل فرد)
واستهلاك غازات الكلوروفلوروكربون المسببة لنفاد طبقة
الأوزون (الأطنان المترية لإمكان إتلاف طبقة الأوزون)

29. نسبة السكان الذين يستعملون الوقود الصلب

المقصد 10: تخفيض نسبة الأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول على مياه الشرب المأمونة ونظام الصرف الصحي الأساسي إلى النصف

30. نسبة السكان الذين يمكنهم الاستفادة المستدامة من مصدر محسّن للمياه، في المناطق الحضرية والريفية

31. نسبة السكان الذين يمكنهم الاستفادة من صرف صحيّ محسّن، في المناطق الحضرية والريفية

المقصد 11: تحقيق تحسّن كبير بحلول عام 2020 لمعيشة ما لا يقل عن 100 مليون من قاطني الأحياء الفقيرة

32. نسبة الأسر التي يمكنها الاستفادة من سكن مضمون

الهدف 8: إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية

المقصد 12: المضي في إقامة نظام تجاري ومالي يتسم بالانفتاح والتقيّد بالقواعد والقابلية للتنبؤ به وعدم التمييز

بعض المؤشرات المبيّنة أدناه رُصدت منفصلة فهي حالة أقل الدول الأمعاء نموّاً، وأفريقيا، والبلدان غير الساحلية النامية، والدول الجزرية الصغيرة النامية

يشمل التزاماً بحسن الإدارة، والتنمية، وتخفيف وطأة الفقر- على الصعيد الوطني والصعيد العالمي

المساعدة الإنمائية الرسمية

المقصد 13: معالجة الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نموّاً

يشمل: قدرة صادرات أقل البلدان نموّاً على الدخول معفاة من التعريفات الجمركية والخضوع للحصص؛ وبرنامجاً معزّزاً لتخفيف عبء الديون عن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وإلغاء الديون الثنائية الرسمية؛ وتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية بصورة أكثر سخاء للبلدان التي أعلنت التزامها بتخفيف وطأة الفقر

33. صافي المساعدة الإنمائية الرسمية، الإجمالية والمقدّمة إلى أقل البلدان نموّاً، بما هو نسبة مئوية من الدخل القوميّ الإجماليّ للجهات المانحة المنتمية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصاديّ/ لجنة المساعدة الإنمائية

34. نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية الإجمالية القابلة للتخصيص لقطاع معيّن والتي تقدمها البلدان المانحة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصاديّ/ لجنة المساعدة الإنمائية مقارنة بالخدمات الاجتماعية الأساسية (من تعليم أساسيّ ورعاية صحية أولية وتغذية وماء صالح للشرب وصرف صحيّ)

المقصد 14: معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية (عن طريق برنامج العمل للتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية ونتائج الدورة الاستثنائية الثانية والعشرين للجمعية العامة)

35. نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية غير المربوطة بقيود والتي تقدمها البلدان النامية المنتمية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصاديّ/ لجنة المساعدة الإنمائية

36. المساعدة الإنمائية الرسمية التي تتلقاها البلدان النامية غير الساحلية باعتبارها نسبة من إجماليّ دخلها القوميّ

37. المساعدة الإنمائية الرسمية التي تتلقاها الدول الجزرية الصغيرة النامية باعتبارها نسبة من إجماليّ دخلها القوميّ

المقصد 15: المعالجة الشاملة لمشاكل ديون البلدان النامية باتخاذ تدابير وطنية ودولية لجعل تحمل ديونها ممكناً على المدى الطويل

الوصول إلى الأسواق

38. نسبة إجماليّ واردات البلدان المتقدمة (حسب القيمة وباستثناء الأسلحة) من البلدان النامية والبلدان الأقل نموّاً، المسموح بدخولها معفاة من الرسوم الجمركية

39. متوسط التعريفات التي تفرضها البلدان المتقدمة على المنتجات الزراعية والمنسوجات والملبوسات الواردة من البلدان النامية

40. تقدير الإعانات الزراعية لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/ لجنة المساعدة الإنمائية باعتبارها نسبة مئوية من ناتجها المحلي الإجمالي

41. نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للمساعدة على تنمية القدرات التجارية

استدامة القدرة على تحمل الديون

42. العدد الإجمالي للبلدان التي بلغت مرحلة اتخاذ قرار بشأن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والبلدان التي بلغت مرحلة الاستيفاء (تراكمي)

43. تخفيف الدين الملتمزم به بموجب مبادرة قرار البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

44. خدمة الدين نسبة مئوية من صادرات البضائع والخدمات

| | |
|--|---|
| 45. معدل بطالة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة، حسب الجنس والإجمالي العالمي | المقصد 16: التعاون مع البلدان النامية لوضع وتنفيذ استراتيجيات تتيح للشباب عملاً لائقاً ومنتجاً |
| 46. نسبة السكان الذين يمكنهم الحصول على العقاقير الأساسية بأسعار ميسورة على نحو مستدام | المقصد 17: التعاون مع شركات المستحضرات الصيدلانية لإتاحة العقاقير الأساسية بأسعار ميسورة في البلدان النامية |
| 47. عدد خطوط الهاتف والاشتراكات في الهاتف الخليوي لكل مئة من السكان | المقصد 18: التعاون مع القطاع الخاص لإتاحة فوائد التقنيات الجديدة، وخصوصاً تقنية المعلومات والاتصال |
| 48. عدد الحواسيب الشخصية قيد الاستعمال لكل مئة من السكان | |
| عدد مستعملي الإنترنت لكل مئة من السكان | |

الملحق 2

تقسيم البلدان حسب سياسات البنك الإسلامي للتنمية للحد من الفقر (مؤقت وغير نهائي)

| البلد | عدد السكان بالملايين (2005) | عدد السكان الذين يقل دخلهم عن دولار أمريكي واحد في اليوم، بالملايين | نسبة الفقر المدقع (%) | اتجاه الأهداف الإنمائية للألفية (المتوسط) |
|-----------------------------------|-----------------------------|---|-----------------------|---|
| أ. فقر مركز | | | | |
| السودان | 36.2 | 22.8 | 63 | تقدم |
| بنجلاديش | 141.8 | 70.6 | 50 | تقدم جزئي |
| باكستان | 157.9 | 51.5 | 33 | تقدم |
| نيجريا | 131.5 | 42.1 | 32 | تقدم جزئي |
| إندونيسيا | 222.8 | 61.7 | 28 | تقدم |
| ب. فقر مدقع اخذ في التفاهم | | | | |
| أفغانستان | 29.9 | 19.4 | 65 | في ترد |
| الصومال | 8.2 | 5.3 | 65 | في ترد |
| غينيا بيساو | 1.4 | 0.9 | 65 | في ترد |
| غامبيا | 1.5 | 1.0 | 64 | في ترد |
| النيجر | 14.0 | 8.8 | 63 | في ترد (جزئي) |
| سيراليون | 5.5 | 3.0 | 54 | في ترد |
| تشاد | 9.7 | 4.8 | 50 | في ترد (جزئي) |
| بوركينافاسو | 13.2 | 6.0 | 45 | في ترد |
| السينغال | 11.7 | 5.3 | 45 | في ترد (جزئي) |
| جيبوتي | 0.8 | 0.4 | 45 | في ترد |
| جزر القمر | 0.8 | 0.3 | 42 | في ترد (جزئي) |
| كوت ديفوار | 18.2 | 7.6 | 42 | في ترد |
| توجو | 6.1 | 2.6 | 42 | في ترد |
| الكامرون | 16.3 | 6.6 | 40 | في ترد |
| جمهورية قزاقيا | 5.3 | 2.0 | 38 | في ترد (جزئي) |
| ج. فقر مدقع اخذ في التراجع | | | | |
| الموزمبيق | 19.8 | 13.7 | 69 | في تحسن |
| مالي | 13.5 | 8.6 | 64 | في تحسن |
| موريتانيا | 3.1 | 1.4 | 46 | في تحسن |
| أوغندا | 28.8 | 12.7 | 44 | في تحسن |
| المالديف | 0.3 | 0.1 | 42 | في تحسن |
| أذربيجان | 8.4 | 3.5 | 42 | في تحسن |
| جمهورية اليمن | 21.0 | 8.8 | 42 | في تحسن |
| غينيا | 9.4 | 3.8 | 40 | في تحسن |
| بنين | 8.4 | 2.9 | 35 | في تحسن |
| د. فقر يمكن التحكم فيه | | | | |
| أوزبكستان | 26.6 | 7.4 | 28.0 | في تحسن |
| ألبانيا | 3.1 | 0.8 | 25 | في تحسن |

المصدر: بتصرف عن ورقة أساسية للبنك الإسلامي للتنمية.

التجربة الدولية وأفضل الممارسات في مجال الحدّ من الفقر: دراسة حالة فيتنام وغانا وباكستان

أ. تجربة فيتنام

تشبه بنية فيتنام الاقتصادية بنية كثير من الدول الأعضاء في البنك الإسلامي للتنمية. وقد تراجعت نسبة الفقر في هذا البلد من 58% إلى 29% في ما بين سنتي 1993 و2002، وهو من أفضل ما حُقّق في الدول النامية من إنجازات. فكيف تمكّنت فيتنام من تحقيق مثل هذا الإنجاز الكبير، وما الدروس التي يمكن أن يستفيد منها البنك من هذه التجربة في سياساته الخاصة بالحدّ من الفقر؟

يعود معظم الفضل في تحقيق هذه النتائج الإيجابية إلى الإصلاحات الاقتصادية (المعروفة باسم Doi Moi) الموجهة نحو السوق، والتي بدأت في منتصف الثمانينيات، علماً بأن ما تمّ من استثمار في عهد الحكومات الشيوعية السابقة في مجالي التعليم والصحة كان قد مهّد الطريق لذلك. ومن ثم أصبحت لدى فيتنام قوة عاملة مدربة تدريباً جيداً وسليمة من الناحية الصحية، وتتميز بالانضباط في العمل؛ كما أن تحرير الأسواق بإشراف حكومة قوية قد سرع هو أيضاً من وتيرة النمو الاقتصادي. وخير دليل على ذلك أن شركة "إنتيل" (Intel)، وهي أكبر شركة لإنتاج الرقاقات الإلكترونية في العالم، قد أنشأت مصنعها الأخير في فيتنام، لأنها تستطيع أن تجد هناك اليد العاملة المؤهلة بأجور زهيدة نسبياً.

وقد حققت فيتنام معدلات نموّ عالية بلغت في المتوسط 7.5% في السنة، وارتفعت إلى 8.4% خلال السنوات الأخيرة. وكانت هذه المعدلات المرتفعة ثمرة إستراتيجية عشرية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، مدعومة باستراتيجيات قطاعية للوقاية والرعاية الصحية وتزويد المناطق الريفية بالمياه النقية والصرف الصحيّ، والتغذية والصحة الإنجابية وإصلاح الإدارة العامة، إضافة إلى برامج خاصة بالحدّ من الفقر وإيجاد فرص العمل.

وُترجمت الإستراتيجية العشرية إلى خطط عمل خمسية ذات برامج محددة وإستراتيجية شاملة للحدّ من الفقر وتحقيق النموّ. واستُخدمت هاتان الأداتان لإعداد برامج الاستثمار العامّ التي شكّلت أساساً لوضع الخطط السنوية وتنفيذها ومراقبتها. وقد كان هذا الإطار المحكم عاملاً أساسياً لنجاح الإستراتيجية التي اعتمدها فيتنام من أجل تسريع وتيرة النموّ والحدّ من الفقر.

وكانت الإستراتيجية الشاملة للحدّ من الفقر وتحقيق النموّ إطاراً متناسقاً لتحقيق النموّ الاقتصاديّ واتخاذ التدابير الكفيلة بحلّ المشاكل الاجتماعية. إذ كانت تهدف إلى دعم مجموعات فقيرة محددة، مع ربط مختلف السياسات بعضها ببعض، بما في ذلك العناصر التالية:

- سياسات الاقتصاد الكلي؛
- سياسات التقويم الهيكلي؛
- سياسات تطوير القطاعات؛
- شبكات الأمان الاجتماعي.

وأعطت فيتنام الأولوية في البداية لتطوير الزراعة والمناطق الريفية، وضمان الأمن الغذائي، وإحداث فرص العمل وتحسين دخل سكان الأرياف. ومع ارتفاع القدرة الشرائية لسكان الأرياف، برزت إلى الوجود بيئة أعمال ملائمة لكافة أنواع الشركات من مختلف القطاعات الاقتصادية (بما في ذلك شركات الاستثمار الأجنبية المباشرة)، تمكّنها من نفس الحق في الإفادة من الخدمات العامة والفرص الاستثمارية. كما حظي تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة بتشجيع خاص.

وفي الوقت نفسه، استمرت الإصلاحات الهيكلية. فأعيد تنظيم الشركات التي تملكها الدولة وجُددت وحُسّن أداؤها. كما أُعيدت هيكلة الموازنة العامة، وأُصلح النظام المصرفي التجاري، وعُززت المؤسسات المالية والائتمانية، وضوعفت وتيرة تحرير التجارة حتى تلي شروط الاتفاقيات الدولية وتفي بالالتزامات الناجمة عنها. وباختصار، لقد رفع مستوى أداء الاقتصاد وعُززت قدرته التنافسية.

كما حرصت حكومة فيتنام على ألا يكون النمو مصحوباً بعدم المساواة في الدخل أو بين المناطق أو الجنسين، ولذلك صممت شبكات للحماية والأمان الاجتماعي للفقراء وسكان المناطق المتضررة من الكوارث الطبيعية. وقد شاركت المنظمات الاجتماعية في تطوير شبكات الأمان الاجتماعي.

وتجدر الإشارة إلى أنه ما كان بالإمكان تقديم الخدمات الأساسية للفقراء بشكل فعال لولا إدخال إصلاحات على الإدارة العامة في أربعة مجالات، هي: الجهاز المؤسسي، والجهاز الإداري، ونوعية الموظفين المدنيين، والمالية العامة. كما أن مشاركة الجماعات والمواطنين في التخطيط للقرارات بشأن تنميتهم الاجتماعية والاقتصادية وتنفيذها ساعد أيضاً في تحقيق الأهداف المتوخاة.

وأخيراً، فقد وضع نظام مؤشرات نوعية وكمية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والحدّ من الفقر (مع تفصيل هذه المؤشرات حسب الجنس والعرق)، وذلك لمراقبة التقدّم في التنفيذ والإشراف عليه.

ب. تجربة غانا:

غانا من البلدان الأفريقية القليلة التي تمكنت من تخفيض نسبة الفقر من 52% في ما بين سنتي 1991 و1992 إلى 32% عام 1995، وإلى أقل من ذلك خلال السنوات الأخيرة. وقد بلغ معدّل النموّ الفعلي للنتائج المحلي الإجمالي في المتوسط 5% في السنة، في حين ارتفع دخل الفرد بنسبة 2.4%.

واقتصاد غانا ليس اقتصاداً متنوعاً بشكل كبير؛ فهو ما زال يعتمد على الزراعة والثروات المعدنية. ويمثّل الذهب والكاكاو والخشب أهم السلع الموجهة نحو التصدير، بينما لا تزال صادرات البلاد من المواد المصنّعة في مراحلها الأولى. وتتمتع غانا بقاعدة موارد بشرية أفضل نسبياً من العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، كما تمتاز بقوة استقرارها السياسي وتماسكها الداخلي. وبدأت غانا الإصلاحات الاقتصادية منذ

نحو عقدين، وكانت من أكبر المستفيدين من برامج المعونة التي تقدمها المؤسسات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف. فما عوامل النجاح الأساسية لإستراتيجية غانا في الحد من الفقر؟

يمكن إيجاز هذه العوامل في ما يلي:

- اعتماد سياسات ضريبية ونقدية حصيفة؛
- إنتاج صناعيٍّ أساسه تطبيق العلوم والتقانة يؤدي فيه القطاع الخاص دوراً ريادياً؛
- إدارة سليمة ومستدامة للبيئة؛
- تشجيع النشاطات الزراعية الموجهة لأغراض تجارية والتي تستخدم تقنيات رفيقة بالبيئة؛
- توسع النشاطات الصناعية المركزة على الزراعة؛
- تشجيع الصادرات على أساس تنوع المنتجات والميزة التنافسية؛
- زيادة الاستثمارات في مجال الخدمات الاجتماعية؛
- تسريع وتيرة اللامركزية بصفتها آلية أساسية لتنفيذ السياسات.

وقد كانت نسبة انتشار الفقر في المناطق الريفية والمناطق الحضرية في غانا مترابطة مع معدل الأمية. إذ تبلغ نسبة الأمية 24% في أوساط 20% من أفقر سكان المناطق الريفية مقابل 62% في أوساط غير الفقراء، بينما تصل النسبة إلى 40% في أوساط أفقر السكان في المناطق الحضرية مقابل 80% في أوساط غير الفقراء.

ومن جهة أخرى، فإن العلاقة بين التعليم والنساء اللواتي يتولين الإنفاق على أسرهن والقدرة على الكسب علاقة قوية. ذلك بأنّ زهاء 61% من ربات الأسر في المناطق الحضرية من أفقر 20% من السكان. وتنجم عن فقر الإناث آثار أخرى تتجسد في ارتفاع معدلات سوء التغذية والوفيات لدى الأطفال. وغالباً ما تكون المناطق ذات النسب الدنيا في مجال الحد من الفقر مناطق تشكل فيها الإناث نسباً مهمة من السكان، وهن اللاتي ينفقن على أسرهن، كما أن مستويات التعليم فيها تكون متدنية.

وتقول دراسة للبنك الدوليّ إن الفقير العاديّ في غانا يلزمه أقل من 10 سنوات للخروج من حالة الفقر، بينما قد يتطلب ذلك من أفقر السكان - بالرغم من الأثر الإيجابيّ للنموّ الاقتصاديّ - قرابة 40 سنة، وذلك إذا لم توضع سياسات معيّنة للحدّ من الفقر. والسبب في ذلك أنه حتى ولو كان النموّ الاقتصاديّ إيجابياً، كما كان الحال خلال التسعينيات، فإن هناك تفاوتاً كبيراً في البنى الأولية، مثل إمكان الوصول إلى الأسواق والاستفادة من الخدمات الاجتماعية، إذ لا يحصل الفقراء إلاّ على حصة صغيرة من الفوائد. وعلى الرغم من الخطط المدروسة بعناية والمعونة الكبيرة التي تقدمها الجهات المانحة، فإن الدولة حاولت إنجاز ما يفوق طاقتها بالنظر إلى محدودية الموارد التي تحت تصرفها وإلى ضعف جهازها الإداري.

ولم يؤدّ القطاع الخاص دوراً ريادياً في عملية النموّ كما كان متوقّعاً له، وذلك ليس لأن السياسات العامة لم توضع بشكل صحيح فقط، بل أيضاً لأنه لم تُدَلّل العقبات الهيكلية. فبينما لم يترك القطاع العام للقطاع

الخاص حيناً للمنافسة، فإن نفقات القطاع العام لم تعالج بشكل مناسب المشاكل المرتبطة بالبنية التحتية والنقص في الموارد البشرية المؤهلة.

ومن حيث الإنتاج، فإن الحالة المتردية للطرق الرئيسة والفرعية تحدّ كثيراً من إمكان الوصول إلى الأراضي الزراعية الكبرى. ومن حيث التوزيع، فإنها تقلل من الفرص وتحد من إمكان الوصول إلى الأسواق وتؤدي إلى ارتفاع التكاليف مما لا يقدر عليه المنتجون والنساء العاملات في مجال التوزيع (وأغلبهن يعملن لحسابهن الخاص)، وتبعد المستثمرين عن قطاع الزراعة. وقد خلصت دراسة أُجريت حول التجمعات السكانية في ضاحية "كوماسي" (Kumasi) إلى أن تحسن حالة الطرق مكن بعض المزارعين من توسيع نطاق السوق التي يزودونها بمنتجاتهم.

وكان لتوفير المياه والصرف الصحيّ وتزويد المناطق الريفية بالكهرباء نتائج إيجابية. وبالرغم من تفاوت درجة الاستفادة منها، فقد استفادت منها أيضاً المجموعات الثلاث ذات الدخل المنخفض.

وقد فشلت السياسة الخاصة بالزراعة عموماً— باستثناء قطاع الزراعة الموجهة لأغراض تجارية الذي يظلّ محدوداً—، لأنها لم تعالج المشاكل الفنية والمؤسسية على نحوٍ فعال. فهي لم تحسم بعد مسألة تحديد الأسعار حسماً يراعي القدرة التنافسية، ولم تمنح حوافز على الإنتاج والتسويق. ويقتضي تطوير الزراعة تشجيع وتسهيل علاقتها بصناعة تحويل المنتجات الزراعية.

ومن جهة أخرى، فإن هجرة الموارد البشرية المؤهلة من غانا، وخاصة الأطباء والأساتذة الجامعيين والعلماء وغيرهم، إلى الخارج قد استنزفت الكفاءات اللازمة لتحقيق التنمية الشاملة. ولذلك، فإن تحديد اليد العاملة المؤهلة تأهيلاً عالياً يمثل تحدياً كبيراً لغانا.

ج. تجربة باكستان:

نجحت باكستان، بالرغم من عدد من العوامل الخارجية السلبية والصعوبات الداخلية، في تطوير اقتصادها وتخفيض نسبة الفقر من 34% إلى 24% خلال السنوات الست الأخيرة. وكان هذا البلد قد شهد خلال التسعينيات ارتفاعاً في نسبة الفقر من 18% إلى 28%. ومن ثم فإن حالة باكستان تشكل مثلاً مثيراً للاهتمام لما يجب عمله وما يجب تفاديه.

وأول نقطة يجب تأكيدها هي أن استقرار الاقتصاد الكليّ، بكافة أبعاده، على مدى فترة طويلة يمثل أساساً متيناً لترسيخ الثقة لدى المستثمرين والفاعلين الاقتصاديين. وتترجم هذه الثقة إلى قرارات لزيادة القدرة الإنتاجية وإلى استثمارات جديدة. وقد أسهم الاستخدام الفعال للموارد، إضافة إلى تدفق رؤوس الأموال إلى الداخل، في رفع معدلات النمو الاقتصاديّ إلى مستوى إمكانات البلاد، مما أدى بدوره إلى إحداث فرص عمل جديدة وإلى الحدّ من الفقر.

ثانياً، مكّنت الإصلاحات الهيكلية، التي شملت تحرير التجارة وإعادة هيكلة القطاع المالي وإدارة الضرائب والتخصيص وإلغاء القوانين التنظيمية، من تقويم العديد من أوجه الاعوجاج التي يعاني منها الاقتصاد الجزئيّ ومن تفادي سوء تخصيص الموارد. كما أدى وصول المزارعين والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمستهلكين من الطبقة الوسطى إلى رؤوس الأموال عبر النظام الماليّ، بالإضافة إلى تخفيض تكلفة رؤوس الأموال عبر تشجيع

المنافسة في القطاع المصرفي، إلى رفع القدرة الشرائية وزيادة إجمالي الطلب. وقد عززت زيادة الطلب استحابة الموردين بفضل استقرار وضع الاقتصاد الكلي.

ثالثاً، كان حسن الإدارة جزءاً لا يتجزأ من عوامل النجاح، إذ مهد الطريق أمام القطاع الخاص لأداء دور أكبر. فقد كان اتخاذ القرارات يتم بشفافية مطلقة ووفق القواعد والأنظمة بدل ترك الأمر لتقدير الجهات المعنية وما يصحب ذلك من انعدام للشفافية. فعلى سبيل المثال، مُنحت الرخص الجديدة لشركات الاتصالات كما خُصّصت الشركات التي تملكها الدولة عن طريق المزادات والمناقصات. وقد أدى هذا إلى تشجيع تدفق الاستثمارات الأجنبية على مختلف القطاعات الاقتصادية التي كاد يصيبها الكساد في أواخر التسعينيات.

رابعاً، مكّنت السياسة الضريبية الحصيفة التي اعتمدها الحكومة، مصحوبة بإجراءات لسد الثغرات في مجال تحصيل الضرائب، من زيادة حجم الموارد المتاحة للاستثمار في القطاع العام. كما تضاعف عدد الصناديق الإنمائية المتخصصة في البنى التحتية المادية والخدمات الاجتماعية أربع مرات خلال خمس سنوات، مما مكّن من تذليل بعض العقبات التي كانت تعيق أداء الاقتصاد. وأدّت الاستثمارات العامة دوراً مكماً للاستثمارات القطاع الخاص الذي استطاع الحصول على حصص كبيرة من القروض من النظام المالي بعد إدخال الإصلاحات عليه.

خامساً، أصبح التوجه الجديد، في إطار سياسة اللامركزية والتمكين للحكومات المحلية، نحو المشاريع التي تستجيب للاحتياجات المحددة للمجتمعات وفق الطلب. واستُبدل النظام السابق الذي كان يركز على التخطيط المركزي أو الإقليمي دون إشراف ومراقبة مناسبين، مما يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد وهدرها، بنظام جديد تحدّد فيه المجالس المحلية المشاريع وتنفّذها. وقد ركّزت هذه المجالس على قطاعات التعليم والصحة وتوفير الماء الصالح للشرب والبنية التحتية في الأرياف، وهي شروط أساسية لتحقيق نتائج أفضل في مجال التنمية البشرية والحدّ من الفقر. وفي هذا الإطار، فإن "المجالس الجماعية للمواطنين" و "برامج الدعم القروي" و "الصندوق الباكستاني للتخفيف من وطأة الفقر" و "اللجنة الوطنية للتنمية البشرية" من المبادرات المبتكرة التي تسعى في خدمة الفقراء بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المحلية.

وأخيراً، فإن شبكات الأمان الاجتماعي المتمثلة في المساعدات النقدية والعينية لأفقر الفقراء وللمتضررين من الكوارث الطبيعية، مثل الجفاف والفيضانات والزلازل وغيرها، قد شكلت بعض الدعم لتلك الفئات المستضعفة من المجتمع. كما خُصّصت موارد إضافية خاصة لحكومة محافظة "بالوشستان" - أكثر المناطق تخلفاً في باكستان - من أجل إشراك الفقراء في التيار العام للتنمية. وتُقدّم القروض حالياً للفقراء عبر مؤسسات التمويل الأصغر، ويسهم برنامج للأشغال العامة في إحداث فرص العمل وتوفير البنى التحتية في المناطق الريفية والمتخلفة. ويشمل برنامج الدعم الغذائي زهاء 1.2 مليون أفقر أسرة بهدف تخفيف الآثار الناجمة عن ارتفاع أسعار المواد الغذائية.

الملحق رقم 4

الحدّ من الفقر: الأبعاد الإسلامية في المبتكرات المالية

التمويل الأصغر: الأسباب التي عادةً ما تبرر بها البنوك التجارية تخصيصها لجزء صغير فقط من أموالها لتمويل المشاريع الصغرى هي أولاً: أنه يزعجها كثيراً أن تعالج عدداً كبيراً من المشاريع الصغرى؛ والسبب الثاني هو أن المخاطر والنفقات التي تنطوي عليها عملية تمويل عدد كبير من المؤسسات الصغيرة أكبر بكثير من المخاطر والنفقات التي تنطوي عليها عملية تمويل عدد قليل من المشاريع الكبيرة. ويمكن للبنوك التجارية حلّ مشكلة ما تسببه لها هذه المشاريع الصغرى من الإزعاج من خلال عدم انخراطها مباشرة في أعمال التمويل الأصغر. فهي تستطيع أن تعمل من خلال الفروع والنوافذ التابعة لها أو من خلال المؤسسات القائمة أصلاً من أجل هذا الغرض، مثل البنوك الزراعية والبنوك التعاونية والبنوك التنموية وشركات التأجير والتمويل.

ولا بدّ من خفض ما يحدق بالبنوك التجارية من مخاطر وما تتحمّله من نفقات بسبب هذا التمويل. فدرجة المخاطر عالية، لأن المشاريع الصغيرة غير قادرة على توفير ضمانات إضافية مقبولة للبنوك. ويمكن خفض درجة المخاطر العالية هذه، إلى حد كبير، من خلال اتباع أسلوب التضامن الجماعي الذي ينتهجه بنك جرامين (بنك الفقراء)، ومن خلال عدم تقديم التمويل في صيغة قرض نقديّ. فالأدوات والمعدات يمكن أن تُقدّم للمشروع من خلال صيغة الإجارة التي هي من صيغ التمويل الإسلامية التي تنطوي على مخاطر أقل. أما شراء المواد الخام والبضائع، وكذلك رأس المال العامل، فيمكن تمويله من خلال صيغ المراجعة والسلم والاستصناع. وهي صيغ إسلامية ربما تنطوي على درجة من المخاطر أعلى مما تنطوي عليه صيغة الإجارة. ولمعالجة المخاطر التي تنطوي عليها جميع صيغ التمويل هذه، لا بدّ من إنشاء برامج لضمان القروض التي استُخدمت في العديد من البلدان. كما يمكن اللجوء إلى صندوق الزكاة لتغطية الخسائر الناجمة عن تقصير قلة قليلة من المشاريع الصغرى في تسديد الدّين.

كذلك ينبغي خفض النفقات الإضافية التي تتحملها البنوك التجارية عند تقييمها وتمويلها للمشاريع الصغرى. ففي حالة التمويل الذي يُقدّم للدّفع "الأشدّ فقراً"، فإنه يمكن تغطية جزء من النفقات من خلال صندوق الزكاة، الذي من أهدافه إقالة عشرة الفقراء. أما الذين لا يستحقون الزكاة ولكنهم ما زالوا يستحقون بعض المساعدة، فإنه قد يكون من المجدي أن تنظر الحكومات في إعانتهم على بعض التكاليف، وذلك سعيّاً وراء تنفيذ أحد أهداف الإسلام الاجتماعية الاقتصادية الهامة. وعندما ينضج هذا النظام، فإنه سيخفّف من درجة الاعتماد على صندوق الزكاة والإعانة الحكومية بصورة تدريجية.

وقد لا يستطيع توافر التمويل الأصغر أن يحقق الكثير من دون تحسين مهمّ في بيئة العمل الخاصة بالمشاريع الصغرى من خلال وصول أفضل إلى الأسواق وتوفير البنية التحتية المادية والاجتماعية التي يُحتاج إليها. ومثل هذه البنية التحتية، التي تشمل أيضاً على مؤسسات للتدريب المهني والطرق والكهرباء والإمداد بالمياه، سيكون من شأنها أن تساعد على زيادة فاعلية المشاريع الصغرى وخفض تكاليفها، وبالتالي تمكينها من المنافسة الناجحة في الأسواق.

الزكاة: هذه فريضة على جميع المسلمين البالغين ممّن لديهم ممتلكات تستوفي شروطاً معينة. وتعطى هذه الزكاة للفقراء بصورة تجعل الفقير مالكاً لما يتلقاه من هذه الأموال الزكويّة، حُرّ التصرف فيها. والفقراء والمحتاجون هم من الفئات التي تستحق الزكاة في المجتمع الإسلامي. ويتفق العلماء على أن الحكومة مسؤولة عن تطبيق الزكاة في المجتمع الإسلامي.

هذا، وما زالت طاقة مؤسسات الزكاة غير مستغلّة بصورة كافية في مجال الجهود الرامية إلى الحدّ من الفقر. فالزكاة التي تجمعها الجهات الحكومية أقلّ مما يمكن جمعه فعلاً. وتذهب إحدى الدراسات إلى أن ما يمكن جمعه من زكاة في الدول الأعضاء يتراوح بين 2 و4% من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن الدول التي لديها نظام لجمع الزكاة لا تكاد تجمع 1% من مجمل ما يمكن جمعه. أضف إلى ذلك أنّ معظم أموال الزكاة يؤديها المكلفون طواعيةً، والأكثر احتمالاً أن تُستخدم في دعم دخل المستحقين أو في سدّ حاجاتهم الاستهلاكية، وبالتالي فهي لا تحل مشكلة الفقر على المدى البعيد. ومن ثمّ يمكن للبنك أن ييسّر تطوير أفضل الممارسات وتشجيعها ونشرها من أجل تحقيق الاستخدام الفعال لموارد الزكاة في تخفيف أعباء الفقر. ويمكنه كذلك أن يساعد في دمج الزكاة في برامج التنمية الوطنية للبلدان الأعضاء، وذلك من خلال تقديم المساعدة الفنية في مجالات تنمية القدرات والتطوير المؤسسي. كما يُحتمل أن تمكّن إعادة إحياء مؤسسات الزكاة وتفعيلها بين الدول من تعبئة موارد إضافية وغير تقليدية للبرامج الهادفة إلى الحدّ من الفقر. ويمكن للبنك أيضاً أن يشجّع صرف الزكاة على تنمية القدرات وصنع الثروة والتمويل الأصغر لجمع الأُسر منتجة بدلاً من قصرها على دعم دخلهم.

كما يمكن توسيع دور الزكاة للتقليل من احتمالات تحوّل غير الفقراء المستضعفين إلى فقراء بسبب الصدمات الخارجية. وإحدى

السبل التي يمكن استخدامها لتحقيق هذا الغرض تقدم القروض الحسنة للمستضعفين. وبالمثل، يمكن تقديم المساعدة الفنية لاستخدام أموال الزكاة لضمان أصول الفقراء لحمايتهم من الصدمات السلبية وتمكينهم من تحقيق مصادر دخل مستدامة.

الوقف: يشجع الإسلام الأفراد على تقديم التبرعات لإنشاء أصول يحقق ريعها الأهداف المنشودة منها. ويُطلق على هذه الأصول اسم "الوقف". ويمكن أن تكون هذه الأوقاف لأغراض اجتماعية كبناء بيوت للفقراء أو حفر قناة، إلخ. وقد يكون الهدف من الوقف خدمة المجتمع برمته، بما في ذلك رفع المشقة الاجتماعية الاقتصادية عن المحتاجين والفقراء وتحقيق الأغراض التعليمية والبيئية والعلمية وغيرها.

ويمكن رفع إمكان مساهمة الوقف في تخفيف وطأة الفقر من خلال تنمية القدرات في مؤسسات الوقف القائمة. وقد يتم ذلك أيضاً من خلال تحسين نوعية ممتلكات الأوقاف الراهنة غير المطوّرة أو الأقلّ تطويراً بالاستثمار فيها، ومن ثم رفع عوائدها. وقد يكون التشجيع والمساعدة على إقامة مؤسسات جديدة للأوقاف أمراً بالغ الأهمية لتعزيز دور الأوقاف في التخفيف من وطأة الفقر. وهناك حاجة إلى إحداث نماذج بديلة من الأوقاف غير التي تقوم على الأراضي والعقارات. ومن الأمثلة على هذه النماذج البديلة الوقف النقدي، الذي يمكن منحه في شكل قروض للفقراء والمحتاجين؛ وتطوير شهادات وقفية لتعبئة الأموال من السوق والتمكين من تمويل ممتلكات الأوقاف على أسس اقتصادية؛ وإنشاء صناديق تعاضدية لتغطية الحوادث أو فقدان الممتلكات، إلخ.، وكذلك تقديم التمويل الأصغر بشروط ميسرة.

الملحق 5

نطاق مفهوم الفقر وطابعه المعقد القضايا الأساسية

مفهوم الفقر مفهوم معقد ما زال يثير الكثير من الجدل. وهناك صعوبات كبرى في تحديد مقاييسه على مختلف المستويات، ومنها ما يلي:

- الفرد أم الأسرة؟ هل الأنسب قياس فقر الفرد أو فقر الأسرة التي يعيش فيها هذا الفرد؟
- مطلق أم نسبي أم مدقع؟ هل يرمي تعريف الفقر إلى التعبير عن أحد مستويات الفقر المطلقة (مثل الظروف التي تؤدي إلى المجاعة وعدم وجود مأوى، إلخ.) أو عن أحد مستوياته النسبية (أي أن عاملاً بأجر زهيد يملك أقل مما يملكه شخص ذو مؤهلات علمية عالية)؟
- خاصّ بكل بلد على حدة أم ظاهرة عالمية؟ يرتبط الفقر والكفاح في سبيل احتثائه ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الدولية، مما يؤدي غالباً إلى إغفال أنّ أغنى الأمم أيضاً تدرج لديها مفاهيم الفقر في سياسات الرعاية الاجتماعية والتشريعات الخاصة بالحدّ الأدنى للأجور. فهل يمكن أن ينطبق رقم واحد على كافة البلدان؟ أو يجب أن تكون هناك اختلافات باختلاف الدول والأقاليم؟
- القيمة الاسمية للمال أم قيمته الفعلية بعد تسوية التضخم أم "تعاذُل القوة الشرائية"؟ فيما يخصّ الدخل، في إطار تعريف الفقر، تُطرح مجموعة من التساؤلات عما يجب أن يكون عليه مقياسه: هل القيمة الاسمية أو الفعلية أو تعادل القوة الشرائية (والواقع أن مقياس الدولار الواحد في اليوم الذي يُستخدم على نطاق واسع في قياس الفقر مقياسٌ وُضع عام 1985، وغالباً ما يُعدّل ليتناسب مع تعادل القوة الشرائية).
- المال أم أكثر من ذلك؟ فإذا كان الدخل عاملاً أساسياً في تعريف الفقر في الاقتصاديات التي لا تقوم على المقايضة، فإنه ليس العامل الوحيد لتعريفه. فقد أثبتت الدراسة الأولى من نوعها التي أجراها "بول ستريتن" (Paul Streeten) مع منظمة العمل الدولية خلال السبعينيات عن مفهوم "الاحتياجات الأساسية" أن هناك العديد من الأبعاد الأخرى لتحديد الفقر، مثل عدم امتلاك مأوى مناسب أو ملابس أو عدم توافر الماء الصالح للشرب، إلخ.
- القدرة على الشراء أم القدرة على الاستهلاك؟ فقد تكون قدرة الشخص الفقير على شراء الطعام أو المأوى أو غيرها ضعيفة، إلا أن ذلك قد يُعوّض باستهلاك الشخص لهذه العناصر عن طريق الخدمات العامة أو الاجتماعية. لذلك يجب التمييز في تعريف الفقر بين القدرة الشرائية والاستهلاك، وبين الاستهلاك الخاص والاستهلاك عن طريق الخدمات العامة (أو الاجتماعية).
- الفرص المتاحة في الحياة أم الاستهلاك؟ أيجب أن يُفهم الفقر بأنه عدم الاستهلاك الذي يجعل الشخص الفقير دون المستويات الدنيا، أم أن المقصود به الفرص المتاحة في الحياة التي تحدد قدرة ذلك الشخص على الكسب؟ وهذا الأمر مشابه لمفهوم "المخزون أو الدفق" الذي هو مفهوم مثير للجدل في أغلب الأحيان. فالشخص يمكن أن يكون فقيراً من حيث تدفق الدخل، ولكنه

يستطيع الاستفادة من مخزون من الموارد (مثل الأرض والشهادات العلمية والتدريب والتعليم، إلخ.) التي يمكن أن تعزز مستوى عيشه مستقبلاً.

- مادّي أم روحيّ؟ أيجب أن يقتصر تعريف الفقر على المال والسلع المادية غير النقدية (مثل الدخل واللباس والمأوى) أم يجب تقويم السعادة الروحيّة أيضاً؟ إذ غالباً ما يُلاحظ أن الأمم الغنية، بالرغم من ثرائها المادّي، تعاني من شيوع الفقر الروحيّ، مما يؤدي إلى كثرة المشاكل الشخصية والاجتماعية. فقد يكون الشخص المصنّف بأنه فقير من الناحية المادية غنياً من الناحية الروحية والشخصية إذا كانت لديه علاقات عائلية وشخصية وروحية مستقرة وذات معنى⁽¹⁵⁾.
- دائم أم مؤقت؟ من الأسئلة الأخرى، المرتبطة خصوصاً بالظروف القاهرة، مثل الجفاف والفيضانات وضعف المحاصيل الزراعية، والحروب والاضطرابات الأهليّة واللاجئين والسكان المهجّرين - وكلها كوارث أصابت عدداً من الدول الأعضاء في البنك إلى حدّ بعيد-، الأسئلة التالية: هل الفقر دائم أو مؤقت؟ وهل حالة الفقر مرتبطة بمثل هذه الكوارث، وبالتالي يمكن التغلب عليها، أو هي مزمنة مستوطنة، أي جزء من "حالة ثابتة" أكثر مما هي نتيجة لظروف سيئة؟
- نتيجة لظروف خارج السيطرة أم نتيجة للحمول؟ هل الفقر نتيجة للحرمان من الفرص على أساس الجنس أو العرق أو الدين، أو هو نتيجة للفشل الفرديّ والكسل الشخصي؟ أيجب ربط الفقر بالحرمان المستمرّ من الفرص في أوساط الفئات المهمّشة، والذي يؤدي إلى العزل والنبذ والاستثناء من المشاركة الكاملة في الاقتصاد والمجتمع؛ أم يجب أن يُعزى الفقر إلى بعض المظاهر السلوكيّة التي تخرج عن السلوك العام وتؤدي إلى تفاقم حالة الفقر؟

(15) كتب البروفيسور "أمارتيا سين" (Prof. Amartya Sen) بشكل مقنع عن هذه الجوانب غير المادية، إذ يرى أن التنمية ليست مجرد عملية تتحسن فيها الظروف المادية، بل هي أكثر من إمكان وفرصة تتاح للأفراد والأسر والمجتمعات لتحقيق الذات ("التنمية باعتبارها نوعاً من الحريات").

المصادر والمراجع

- African Development Bank Group (AfDB). 2003. "Gender Plan of Action (GPOA) – 2004 to 2007 for the African Development Bank Group". Available online at: http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/ENVIRONM ENTALANDSOCIALASSESSMENTS/GPOA%20-%202004%20TO%202007_0.PDF
- Asian Development Bank (ADB). 2003. "Gender and Development". Available online at: www.adb.org.
- Asian Development Bank (ADB). 2004. "Gender and the MDGs". Available online at: www.adb.org.
- Bamberger, Michael, Mark Blackden, Lucia Fort, and Violeta Manoukian. 2001. "Chapter 10: Gender", in *Vol. I: Core Techniques and Cross-Cutting Issues*, World Bank, available online at: http://povlibrary.worldbank.org/files/4221_chap10.pdf.
- Buvinic, Mayra. 1998. "Women in Poverty: A New Global Underclass". *Foreign Policy*. Fall 1998.
- Chen, Martha, Joann Vanek, Francie Lund, & James Heintz. 2005. *Progress of the World's Women 2005: Women, Work & Poverty*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- Gender Action. 2006. "Why Gender Action No Longer Engages in PRSPs". Available online at: www.genderaction.org/engendering.html.
- "Gender Equality and the Millennium Development Goals". 2003. Available online at: www.mdgendernet.org
- International Fund for Agricultural Development (IFAD). 2005. "Working for change – Implementing the Beijing Platform for Action: IFAD's approach". IFAD, available online at: <http://www.ifad.org/pub/gender/change/eng.pdf>
- Islamic Development Bank. 2005. *Key Socioeconomic Indicators on IDB Member Countries*, Statistical Monograph No. 25. Jeddah: Islamic Development Bank.
- Khundker, Nasreen. 2004. "A Gentle Touch? Gender and the World Bank – A Critical Assessment". Paper presented at "Reforming the World Bank: Will the Gender Mainstreaming Strategy Make a Difference?" Available online at: http://www.genderaction.org/images/Khundker_GentleTouch.pdf
- Moghadam, Valentine M. 2005. "The 'Feminization of Poverty' and Women's Human Rights". Social & Human Sciences Sector Papers in Women's Studies / Gender Research, #2, UNESCO, July 2005, available online at: http://portal.unesco.org/shs/en/file_download.php/a17be918eefc8e5235f8c4814bd684fdFeminization+of+Poverty.pdf
- Molyneux, Maxine & Shahra Razavi. 2005. "Beijing Plus Ten: An Ambivalent Record on Gender Justice", *Development and Change*. Vol. 36, No. 6, 2005, pp. 983-1010.
- NGO & WID Unit. 2005. "Women's Advisory Panel", Islamic Development Bank, Jeddah.
- Sawhill, Isabel V. 2003. "The Behavioral Aspects of Poverty," *Public Interest*, Vol. 153, Fall 2003, p. 79.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). No date. "Gender Budget Initiatives". Available online at: www.unifem.org

- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). 2006a. "FAQ About Gender-Responsive Budgets". Available online at: www.unifem.org
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). 2006b. "Why Gender Budgets". Available online at: www.unifem.org
- United Nations Development Programme (UNDP). 2003. *Human Development Report 2003 – Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. UNDP, pdf available online at: <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/>.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2005. *En Route to Equality: A Gender Review of National MDG Reports 2005*. Pdf available online at: http://www.mdgender.net/upload/monographs/en-route-to-equality_1.pdf
- United Nations Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs. 2000. "The Feminization of Poverty", Published by United Nations Department of Public Information, May 2000, available online at: www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/fs1.htm
- Vandemoortele, Jan. "Are the MDGs Feasible?". *Development Policy Journal*. April 2003, pp. 1-21.
- World Bank. 2006. "Poverty Reduction Strategy Papers". Available online at: www.worldbank.org
- Zuckerman, Elaine. 2002a. "A Primer on Poverty Reduction Strategy Papers and Gender". Gender Action. Available online at: <http://www.genderaction.org/images/GA%20PRSP%20and%20Gender%20Primer.pdf>
- Zuckerman, Elaine. 2002b. "'Engendering' Poverty Reduction Strategy Paper (PRSPs): the issues and the challenges". *Gender and Development*. Vol. 10, No. 3, 2002. Available online at: <http://www.genderaction.org/images/Oxfam%20Gender&Devt%20Journal%20Article-EZ%20PRSPs.pdf>
- Zuckerman, Elaine, and Ashley Garrett. 2003. "Do Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs." Gender Action. Available online at: http://www.sarpn.org.za/documents/d0000306/P306_PRSP_Gender.pdf