3
المعونةُ في القرن الواحد والعشرين

«إنّ الجوعَ هو فعْلاً أسوأُ أسلحة الدّمار الشامل كافّةً، حيث يُوقِع ملايينَ الضحايا كلَّ عام. والسّبيلُ المستدامُ حقّاً لتحقيق السَّلام العالميّ هو مكافحةُ الجوع والفقر، وتعزيزُ التنمية ... إذْ لا سلامَ من دون تنمية، ولا سلامَ ولا تنميةَ من دون عدالةٍ اجتماعيّة».

الرّئيس لويز إيناسيو لولا دا سيلفا [1]

الفصل 3

المعونةُ في القرن الواحد والعشرين

تُمثِّل المعونةُ الدوليّة أحدَ أقوى الأسلحة في الحرب على الفقر، لكنّ هذا السلاحَ اليومَ منقوصُ الاستعمال وسيِّئُ الاسْتهداف. فهناك القليلُ جداً من المعونة، فيما الكثيرُ جداً ممّا يقدَّم منها لا يرتبط بالتنمية البشريّة إلّا على نحْوٍ ضعيف. ويُعتبَر إصلاحُ نظام المعونة الدوليّة من الأولويّات الأشدِّ إلحاحاً التي تواجه الحكومات في بداية العدّ التنازليّ للسّنوات العشْر التي تفصِلنا عن سنة 2015.

«يُكوِّن هذا التّنامي في الانقسام بين الثّروة والفاقة، وبين الفُرَص والبؤس، تحدّياً لِجُنُوِّنا ومصدراً لانعدام الاستقرار على حدٍّ سواء».

الرّئيس جورج و. بوش[2]

يَعرض هذا الفصلُ برنامجاً لإعادة التفكير في المعونة الدوليّة، ذا أهمّيةٍ للبلدان الغنيّة والفقيرة على السَّواء. فثمّة كُثُرٌ يساوون المعونةَ بالصَّدَقة – وأنها فعلُ سخاءٍ باتّجاهٍ واحد، من بلدان الدَّخْل المرتفع إلى نظيراتها المنخفضة الدَّخْل. وهذا اعتقادٌ خاطئ؛ إذ يجب النظرُ إلى المعونة بوَصْفها يداً ممدودةً للارتقاء لا حسَنَة – واستثماراً في الأمن المشترَك والازدهار المشترَك. فعَبْر تمكين الشعوب والبلدان الفقيرة من التغلُّب على العوائق الصحيّة والتعليميّة والاقتصاديّة التي تُبقيهم رهْنَ الفاقة، يمكن للمعونة أن تنشر منافعَ الاندماج العالميّ، وتوسِّعَ الازدهارَ المشترَك إبّانَ هذه العمليّة؛ كما يمكنها خفْضُ الفقر الجماعيّ وانعدام المساواة اللذين يُهدّدان، بازدياد، الأمنَ الجَماعيّ للمجتمع الدوليّ.

لم تقُم المعونةُ دوماً بدَورٍ إيجابيّ في دعْم التنمية البشريّة، ويرجع ذلك إلى الإخفاقات في جانب المتلقّين للمعونة، من جهة؛ ولأنّ البلدانَ المانحة سمحت للاعتبارات الاستراتيجيّة بالتغلّب على شواغل التنمية، من جهة أخرى. ولكنْ بصَرْف النّظر عن إخفاقات الأمس، تُتاح اليوم فرَصٌ جديدة لإعادة تطوير المساعدات الإنمائيّة؛ علْماً بأنّ هناك إجماعاً دوليًّا لأوّل مرّة في التّاريخ على وجوب أن تكون التنميةُ البشريّة هدفَ المعونات الرئيسيّ. وقد تعزّز هذا الإجماعُ في مارس/آذار 2002، عندما اجتمع قادةُ العالم في المؤتمر الدوليّ لتمويل التنمية، في مدينة مونتيراي المكسيكيّة، واتّفقوا على جعْل المعونة إحدى لَبِنات البناء الأساسيّة في «شراكةٍ عالميّة» جديدة لخفْض الفقر.

بعد مرور ثلاث سنوات، تبدو نتيجةُ التنفيذ متفاوتةً في أحسن الأحوال؛ غير أنه لَخطأٌ التقليلُ من شأن ما تحقّق. فعندما جرى التوقيعُ على إعلان الألفيّة عامَ ألفَين، كانت ميزانيّاتُ المعونات الدوليّة في أدنى مستوياتها كحصّة من الدَّخْل القوميّ؛ إذ في أواخر التسعينات كانت المعونةُ المقدَّمة إلى أفريقيا جنوب الصحراء، أفقرِ أقاليم العالم، أدنى ممّا كانت عليه في بداية ذلك العقْد. وبالتّآلف مع هذه المشاكل في كمّية المعونات، لم تُعالَج المشاكلُ الخطيرة في نوعيّتها؛ ما أدّى إلى تقويض فعّاليّة المعونة، وفرْض تكاليفَ تعاقُديّة هائلة على الحكومات المتلقّية. اليوم، أخذت ميزانيّاتُ المعونات في الارتفاع؛ رغْم المشاكل الماليّة الحادّة ومشاكل الدَّيْن العامّ التي تواجه بعضَ البلدان المانحة، كما شُرِع في حوار مكثّف بُغْيةَ تحسين نوعيّة المعونة.

كان الارتفاعُ في حجم المعونات ملحوظاً جدّاً، حيث زادت المساعداتُ الإنمائيّةُ الرسميّة بمقدار 12 مليار دولار بين سنتَي 2002 و2004. وأعلنت الولاياتُ المتحدة، كبرى الجهات المانحة للمعونات في العالم، عن أكبر زيادات على برامجها القوميّة للمعونة منذ الستّينات. ويُمثِّل ذلك 8 مليارات دولار من الزيادة التي طرأت على مساعدات التنمية، مع وجوب الاعتراف بأنّ الزيادةَ انطلقت من قاعدةٍ منخفضة تُقاس بالمعونة كنسبةٍ من الدَّخْل القوميّ؛ وتتضمّن تحويلاتٍ ضخمةً من المعونات إلى أفغانستان والعراق. في هذه الأثناء، حدّدت بلدانٌ منتسِبةٌ إلى عضويّة الاتّحاد الأوروبيّ أهدافاً للزيادة المرحليّة في مساعدات التنمية.

عندما تزيد البلدانُ الغنيّةُ تدفّقاتِ المعونة، ينبغي عليها في الوقت عينه أن تُقلّل من التكاليف التعاقُديّة

حقّق النقاشُ بشأن نوعيّة المعونات بعضَ النتائج المثيرة للإعجاب، من ناحية الأهداف المحدّدة. ففي مارس/آذار 2005، اتفق المانحون على إطارٍ واسع لتعزيز فعّالية المعونة عبْر المزيد من التشديد على الانسجام، والتّنسيق، وملْكيّة البلدان للمشاريع. ويشمل إعلانُ باريس بشأن فعّالية المعونة نحوَ 50 الْتزاماً لتحسين نوعيّة المعونات، على أن يُراقَب التقدّمُ مقابل 12 مؤشّراً.

وهذه تطوّراتٌ مشجّعة، إذ كانت كأسُ المعونات عند صدور إعلان الألفيّة فارغةً بنسبة ثلاثة أرباع؛ بينما هي الآن ملآنةٌ إلى نصْفها، والمستوى آخِذٌ في الارتفاع. فقد قدّمت قمّةُ مجموعة البلدان الصّناعيّة الرّئيسيّة الثمانيّة عام 2005 دفْعاً جديداً إلى مساعدة التنمية، على شكل مزيدٍ من تخفيف أعباء الدُّيون والْتزاماتٍ جديدة بشأن المعونات. وتحظى مراقبةُ التنفيذ، مقابل هذه الالتزامات، بالأولويّة؛ لكنّ امتلاءَ كأس المعونة حتى ثلاثة أرباعها لن يجعل أهدافَ التّنمية للألفيّة في متناول اليد، لا سيّما إن لم تتدفّق الموارِدُ طوالَ سنواتٍ متعدّدة من دون انقطاع. فبَعد التوقيع على إعلان الألفيّة الذي انبثقت عنه الأهدافُ الإنمائيّة، فشلت الحكوماتُ في توفيق برامج مساعداتها التنمويّة مع متطلّبات تحقيق تلك الغايات. ومن أهمّ المؤشّرات المباشِرة على سوء التوافُق، ضخامةُ الفجوة التّمويليّة – وتَناميها. فمن دون زيادة المعونات، سيصل النقصُ بين المعونة المطلوبة بحلول سنة 2010 لتحقيق أهداف التنمية للألفيّة، وتلك المقدَّمة بالفعل، إلى أكثرَ من 30 مليارَ دولار. وسوف يُعرِّض عدمُ ردْم هذه الفجوة للخطر إمكاناتِ التقدّم نحو تحقيق أهداف الألفيّة. مع ذلك، لم يضع العديدُ من الجهات المانحة الرئيسيّة خططَ الإنفاق اللازمة في موقعها الصّحيح، ما يدعو إلى التساؤل عن مدى الْتزامها بالأهداف الإنمائيّة للألفيّة.

ثمّة تَفاوُتٌ أيضاً في سجلّ المنجَزات بشأن نوعيّة المعونات. فالبلدانُ الفقيرةُ تحتاج إلى المعونة التي تُقدَّم بطريقة يمكن التنبّؤُ بها، من دون ربْطها بكثيرٍ من الشروط؛ وبأساليبَ تقلّل التكاليفَ التعاقُديّةَ إلى الحد الأدنى، وتزيد قيمةَ الأموال إلى الحدّ الأقصى. لكنّها في الغالب الأعمّ تحصل على معونات لا يمكن التنبّؤ بها، ومُسيَّجة بالشّروط، وغير منسّقة، ومقيَّدة بالشِّراء من البلدان المانحة. ونُقدِّر بأنّ تكاليفَ المعونات السّنويّة المقيَّدة على بلدانِ الدَّخْل المنخفض تصل إلى 2.6 مليار دولار، وهي «ضريبةٌ» على المعونة المقيَّدة تبلغ نحو 8٪. وتكلّف هذه الضّريبةُ أفريقيا بمفردها 1.6 مليار دولار في السنة – وهو تحويلٌ هائل للموارد عن الاستثمار في خفْض الفقر.

لا يمكن إرجاعُ كلِّ المشاكل في المعونات إلى جانب الجهات المانحة من المعادَلة. صحيحٌ أنّ بلداناً نامية عديدة وضعت التخطيطَ لخفْض الفقر وتحقيق أهداف التنمية للألفيّة في صُلْب سياساتها العامّة، بيْدَ أنّ فعّاليّةَ المعونات غالباً ما تنهار بسبب الفشل في ترجمة الالتزامات بأهداف التنمية للألفيّة إلى إجراءاتٍ فعّالة. فضَعْفُ الحَوْكَمة، والفساد، والإخفاقُ في تنفيذ السياسات التي تديم النموَّ الاقتصاديّ، تؤدّي إلى انخفاض ما تحقّقه استثماراتُ المعونة من عوائدَ للتنمية البشريّة. ويركِّز هذا الفصلُ على البلدان المانحة، لكنّه يُقِرّ بأنّ المعوناتِ الفعّالةَ تستلزم وجودَ شراكة تقوم على المسؤوليّات والواجباتِ المشترَكة.

تَبرز رسالتان بسيطتان من التحليل الذي يُورده هذا الفصل؛ واحدةٌ عن تمويل المعونة، والأخرى عن هيكليّاتها. أولاً، لن تتحقّق أهدافُ التنمية للألفيّة إلّا بالزيادة الدائمة للمعونات؛ إذ مضى زمنُ التغيير التّدرُّجيّ. فإن كانت البلدانُ المانحة جادّةً في معالجة مشكلة الفقر في العالم، وخفْض اللّامساواة، وتوفيرِ مستقبلٍ أسلمَ وأكثرَ ازدهاراً لمواطنيها، يتعيّن عليها أن تضع نُصْبَ أعْيُنها هدفَ تقديم 0.5٪ من دخْلها القوميّ كمعونة بحلول سنة 2010، و0.7٪ مع حُلول عام 2015. غير أنّ المزيدَ من المعونة ليس ضمانةً للتنمية – كما أنّ المخاوفَ بشأن قدرة البلدان الفقيرة على استيعاب المعونة ونشْرها بفعّالية يجب أن تؤخذ بقدْرٍ كبيرٍ من الجِديّة. لكنّ زيادةَ المعونات شرْطٌ ضروريّ للتقدّم المتسارع نحو أهداف التنمية للألفيّة، وثمّة دليلٌ واضح على أنّ بلداناً عديدةً قادرةٌ على استيعاب معوناتٍ أكبرَ بكثيرٍ ممّا تتلقّاه حاليّاً.

الرسالةُ الثانية هي أنّ تقديمَ مزيد من المعونات عبْر الأُطُر الحاليّة للمعونات لن يُحقّق سوى نتائجَ دون المُثلى. فعندما تزيد البلدانُ الغنيّةُ تدفّقاتِ المعونة، ينبغي عليها في الوقت عينه أن تُقلّل من التكاليف التعاقُديّة التي تُخفّض فعّاليةَ المعونات. لا يعني ذلك مُهاوَدةً على حساب المسؤوليّة الائتمانيّة تجاه دافعي الضرائب؛ لكنّه يعني إنهاءَ المعونات المقيَّدة، وخفْضَ التقلّب في تدفّقات المعونة وعدم قابليّة التنبّؤ بها، وإعادةَ التفكير في نطاق المشروطيّة. ولن تُحقّق زيادةُ المعونات نتائجَ أفضل، إلّا إذا نُفِّذت عبْر بِنًى إداريّة مبسَّطة، تكون أكثرَ قابليّةً للمساءلة أمام حكومات البلدان النامية ومواطنيها.

تُعزِّز الحجّةَ الداعمةَ لزيادة المعونات وتحسينها، ضخامةُ المنافع المحتمَلة؛ وتناميها. في الماضي، أدّت عواملُ عدّة إلى تناقُص وقْع المعونة على التنمية البشريّة – فسياسةُ الحرب الباردة، واستخدامُ المعونات لتعزيز أهداف تجاريّة في البلدان المانحة، وغيابُ الاستراتيجيّات القوميّة الفعّالة لتخفيض الفقر، والفساد، وسوءُ الإدارة الاقتصاديّة، ساهمت كلُّها في ذلك؛ ومن السّذاجة الزَّعمُ بأنّ كلَّ هذه المشاكل قد اختفت. مع ذلك، تحسّنت بيئةُ السياسات بصورة جذريّة، وكذلك عوائدُ التنمية البشريّة للمعونة؛ وهذه فرصةٌ يمكن أن تؤدّي فيها الزيادةُ المرحليّة للمعونات إلى تحوُّل الدّلائل المستقبليّة بشأن أهداف التنمية للألفيّة.

يجب أيضاً إيلاءُ الأهميّة إلى تحقيق التّوازن في المسؤوليّة والواجب بين المانحين والمتلقّين للمعونات. وعلى البلدان النامية التي تريد الحصولَ على المعونة أن تحدِّد غاياتٍ مرتبطةً بأهداف التّنمية للألفيّة، والخضوعَ لمراقبة الميزانيّة من قِبَل صندوق النقد الدوليّ، والامتثالَ للشّروط الواسعة. مع ذلك، فإن في استطاعة المانحين، الطَّرف الآخر في «الشراكة الجديدة»، التقصيرَ عن تلبية أيٍّ من أهداف زيادة كميّة المعونة (بما فيها تلك التي تعهّدت بها)، وتجاهُلَ المبادئ الغامضة التي وضعتها لتحسين نوعيّة المعونات؛ من دون عواقبَ أو عقوبات.

يمكن تحمُّل تكاليف النُّهُج الجديدة للمعونة، وتحقيقُها؛ وتكمُن نقطةُ البداية في اتفاق البلدان المانحة والمتلقّية على تقدير الاحتياجات الماليّة التي تُحدِّد مطالبَ المعونة اللازمة لتحقيق أهداف التّنمية للألفيّة. من ثمَّ، ينبغي للجهات المانحة أن تقدِّم تمويلاً يمكن التنبُّؤ به لسنوات عدّة بهدف تغطية هذه المتطلّبات؛ فيما يتعيّن على البلدان النامية أن تنفّذ الإصلاحات التي تُحقِّق العوائدَ المُثلى للمعونات. ومن الحَيويّ التغلُّبُ على قيود الاستيعاب في البلدان المتلقّية.

ليست المعوناتُ، من جهةٍ، سوى عمليّة نقْلٍ بسيطة للتمويل من البلدان الغنيّة إلى الفقيرة؛ لكنّها، من جهةٍ ثانية، مؤشِّرٌ على أمرٍ أكثرَ جوهريّةً. فسياساتُ المعونة التي تتّبعها البلدانُ الغنيّة تعكس طريقةَ تفكيرها بشأن العَوْلمة، وأمنها وازدهارها هي، ومسؤوليّاتها وواجباتها تجاه أكثر شعوب العالم افتقاراً إلى الحصانة. وفي نهاية المطاف، يمكن النظرُ إلى سياسات المعونات على أنّها ميزانٌ لقياس تساهُل العالم الغنيّ إزاء الفقر الجماعيّ في وسَط الوَفرة.

عندما سُئل المهاتما غاندي ذاتَ مرّة كيف يستطيع راسمو السياسات أن يحكموا على مزايا أيِّ إجراء، أجاب: «تذكَّروا وجهَ أفقر شخصٍ رأيتموه، واسْألوا أنفسَكم إذا كانت الخطوةُ التي تفكّرون فيها ستعود بالنَّفع عليه».[3] وبما أنّه لم تعد تفصلنا عن التاريخ المحدَّد لتحقيق أهداف التنمية للألفيّة سوى عشر سنوات، فإنّ صدى تلك النصيحة يجب أن يتردَّد خلال المناظرات الراهنة بشأن المعونات. فالإعلاناتُ عن الالتزام بالأهداف الإنمائيّة لن تُجديَ فتراءَ العالم نفْعاً يُذكَر؛ إن لم تُدعَم بالْتزاماتٍ ماليّة حقيقيّة، وبتحسينات حقيقيّة لا تقلّ عنها أهميّةً في نوعيّة المعونة. لذا ينبغي للبلدان الغنيّة الآن، بعد أن حدَّدت الغايةَ التي عبّر عنها إعلانُ الألفيّة، أن تقوم بما يتوجّب عليها لتوفير الوسيلة.

يُحدِّد القسمُ الأول من هذا الفصل، باختصار، الحجّةَ الداعية إلى المعونات في عالم متزايد الاعتماد المتبادَل؛ ويسلِّط الضوءَ على الدور المِحوريّ الذي يمكن للمعونة أن تقوم به كاستثمار في التنمية البشريّة. بعد ذلك، يتفحّص الفصلُ سِجلّات كميّة المعونة ويراجع الاتجاهات منذ قمّة مونتيراي؛ ثم يتناول القسمُ الثالث مسألةَ نوعيّة المعونات، كما تَقيسها مؤشّراتُ إمكانيّة التنبُّؤ والتكاليف التعاقُديّة، والمعونة المقيَّدة. ويُختتم الفصلُ بمراجعة لقضايا الحكم الهامّة التي يُثيرها إصلاحُ المعونات الدوليّة.

ينبغي للبلدان الغنيّة الآن، بعد أن حدَّدت الغاية التي عبّر عنها إعلانُ الألفيّة، أن توفِّر الوسيلة

إعادةُ النّظر في الحجّة الداعمة للمعونات

أنشئ إطارُ البِنية الحاليّة للمعونة، قبل أكثرَ من نصّف قرْن، على غرار بنية الأمن العالميّة التي يتناولها الفصلُ الخامس؛ وهو يعاني أيضاً من تشوّهات الحرب الباردة، مثْلُه في ذلك مثَلُ البِنية الأمنيّة. وقد آنَ الأوانُ، بعد خمسين سنةً، لطرْح أسئلة جوهريّة بشأن دور المعونة في مواجهة تحدّيات القرن الواحد والعشرين.

المعونةُ كإلْزاميّة أخلاقيّة ومصلحة ذاتيّة متنوِّرة

يمكن إيجادُ جزءٍ من الإجابة في تقريرٍ كُتب قبل 175 سنة. ففي ثلاثينات القرن التاسع عشر، اجتاحت المراكزَ الصناعيةَ البريطانيةَ المكتظّة موجةٌ من الأوبئة، ما دفَع إلى

إجراء تحقيقٍ حكوميّ بقيادة المُصلِح الاجتماعيِّ الشّهير أدْوين تْشادْوِك. وقد أوضح تقريرُه صراحةً التكلفةَ البشريّةَ للإهمال، قائلاً: «إنّ الخسارةَ السنويّةَ في الأرواح من جرّاء القذارة وسوء التهوئة أكبرُ بكثير من الخسارة الناجمة عن الموت أو الجِراح في أيٍّ من الحروب التي شاركت فيها البلادُ في الأزمنة الحديثة».[4] وإلى جانب هذه التكاليف البشريّة، يَلفِت التقريرُ الانتباهَ إلى الاستثمارات الفعّالة للتدابير الوقائيّة؛ إذ قزّمَت تكلفةُ علاج المرض والخسائرُ المرتبطةُ بانخفاض إنتاجيّة العمل تكاليفَ توفير شبكة للتّصريف العامّ. وفي حِقْبة كانت الحكومةُ تَنفر خلالها من رفْع الضرائب على السِّلع العامّة، لزم الأمرُ 20 سنةً أخرى وسلسلةً من الأوبئة التي هـدَّدت الأغنـياءَ إلى جانب الفقراء، ليَستحِثَّ على اتِّخاذ الإجراءات. لكنّ تقريرَ تْشادْوِك أسّس المبدأَ القائل بأنّ الاستثمارَ الاجتماعيّ في الصالح العام ضرورةٌ حتميّة، استناداً إلى المبادئ الأخلاقيّة والحسّ الاقتصاديّ السليم.

اليـوم، يُعـزِّز المنطقُ نفسُه مبـدأَ المعونة الدوليّة. فالأمراضُ المُعدية، والتهديداتُ الأمنيّة، والأسلحةُ غيرُ المشروعة، والمشاكلُ البيئيّة تعبر الحـدودَ التي تفصل البلدانَ الغنيّةَ عن البلدان الفقيرة؛ بالسُّهولة ذاتِها التي عبَرت بها الأمـراضُ بين مناطق الفقراء والأغنـياء في المراكز الصناعيّة البريطانيّة الكبرى إبّان ثلاثينات القرن التاسع عشر. ويمكن اعتبارُ المعونة الدوليّة في هذا السّياق بأنّها استثمارٌ في الخير العامّ، مثلُ خفْض المخاطر الصحيّة والأمنيّة.

يُوفِّر الازدهـارُ المشترك وانخفاضُ قابليّة التعرُّض للخطر مبرِّراتٍ قويةً أخرى للمعونة. فقد عملت فُصولٌ هامّةٌ من الأزمات كمحفِّزاتٍ قويّة لتطوير أنظمة التأمين الاجتماعيّ في البلدان الصناعيّة. وتصدّى الرئيسُ الأميركيّ فرانكلين د. روزفلت للكساد العظيم في ثلاثينات القرن العشرين بوضْع برامج التوظيف الحكوميّ وتحويلات الدَّخْل، وهي «صفقةٌ جديدة» وفرّت لملايين المعرَّضين للخطر شبكةَ أمانٍ وتوظيف، ومصدراً للأمن. فقد هيّأ برنامجُ الإنصاف الجديدُ أوضاعَ التعافي الاقتصاديّ واستعاد التماسُكَ الاجتماعيّ، كما أسّس مبـدأً ما زال يحتلّ موقعاً رئيسيّاً في التنميّة البشريّة؛ وهو أنه ينبغي للأمن الاقتصاديّ تعزيزُ الأسواق والحريّة الفرديّة.[5] بعد مرور ثلاثين سنةً، وفي ستّينات القرن العشرين، أعلن برنامجُ «المجتمع العظيم» للرئيس ليندون ب. جونسون عن «حربٍ غيرِ مشروطة» على الفقر، مُطلقاً مجموعةً كبيرة من التشريعات تهدف إلى تفعيل قدرات الناس لإخراج أنفسهم من الحرمان المفرط (الإطار 3.1). وفي كِلتا الحالتين، مضت الحمايةُ الاجتماعيّة يداً بيد مع برنامج إعادة الناس إلى العمل.

اليوم، تُنفق البلدانُ الغنيّة نحوَ رُبع ثروتها على التّحويلات الاجتماعيّة[6] التي هي بمثابة استثمارٍ في تجنّب الهدْر والانفصال الاجتماعي، المرتبطَين بالحِرمان الشديد، أو خفضِهما. ويمثِّل الفقرُ العالميُّ أيضاً هدراً كبيراً للقدرات البشريّة، وعائقاً أمام الازدهـار المشترك. ففي عالم يرتبط بعضُه ببعضٍ على نحوٍ مُحكَم بالتجارة والتدفُّقات الاستثماريّة، يؤدِّي الفقرُ في بلدٍ إلى تناقُص القدرة على الازدهار في مكانٍ آخر. مع ذلك، يفتقر المجتمعُ الدوليّ إلى آليّة التأمين الاجتماعيّ العالميّ – وهي فجوةٌ يمكن أن تَردمها مساعداتُ التنمية.

تُكوِّن المعوناتُ الدوليّة نقطةَ التّقاطُع للقِيَم الأخلاقيّة والمصلحة الذاتيّة المتنوّرة، حيث تنعكس الضرورةُ الأخلاقيّة للمعونة في العديد من أنظمة الفكر المبنيّة على القِيَم. فمعظمُ الأديان الكبرى تدعو أتباعَها إلى مساعدة الفقراء. مثالاً على ذلك، أنّ الزكاةَ فريضةٌ تُلزِم بمدّ يد المساعدة إلى المحتاجين؛ وهي أحدُ الأركان الخمسة في الإسلام. ويدعو العُرْفُ المسيحيّ إبّان فترة الغفْران جميعَ الدائنين

الإطار 3.1 المجتمعُ العظيم

حدّد خطابُ «المجتمع العظيم» الذي ألقاه الرئيسُ الأميركي ليندون ب. جونسون سنة 1964 حِقبةً جديدة في التشريع الاجتماعيّ؛ كما حدّد مبادئَ ما زال صداها يتردّد في النقاشات الدائرة بشأن المعونة.

تقوم إصلاحاتُ «المجتمع العظيم» على فكرةٍ بسيطة، هي أنّ العملَ العامّ مطلوبٌ لتجهيز الشّعب بالمهارات والأصول الاقتصاديّة اللازمة للإفلات من دورات الفقر. لم يكن النموُّ وحدَه كافياً؛ ولم تكن التّحويلاتُ الماليّةُ إلى الفقراء مجرّدَ مدفوعاتٍ للرعاية الاجتماعيّة، بل استثماراً في المهارات وفي توفير الأمن من المخاطر. وقد صُمِّمت برامجُ الحكومة لتفعيل قدرات الناس بتقديم المساندات، لا الصَّدَقات. وكما عبّر الرئيس جونسون عن ذلك: «لا يكفي فتحُ أبواب الفرص، بل يجب أن تكون لمواطنينا كلِّهم القدرةُ على عبور تلك الأبواب».

تلَت ذلك مجموعةٌ من التشريعات تهدف إلى دعْم الخروج من شرَك الفاقة والحيلولة دون الوقوع فيه – مثْل الرّعاية الطبيّة، والمعونة الطّبابيّة، وقانون الفرَص الاقتصاديّة، وبرامج التعليم لمجموعات الدَّخْل المتدنّي وللتدريب المهنيّ. وبين 1963 و1967، تضاعفت برامجُ المِنَح الفدراليّة التي تقف خلف التشريع لتصل إلى 15 مليار دولار. وقد انعكست النتائجُ في فترةٍ تميّزت بتراجُع اللّامساواة وتزايُد التّحرُّكيّة لفئاتٍ مستبعَدةٍ سابقاً.

ثمّة أساسٌ منطقيٌّ مماثل للمعونة الدوليّة الجيّدة؛ إذ يمكنها أن تُجهِّز البلدانَ والشعوبَ الفقيرة بالتعليم والمهارات والأصول الطبيّة، اللازمة لكي يُسهموا في النموّ ويشقّوا طريقَ خروجهم من الفقر والاعتماديّة. وقد أدّت المساعداتُ المقدّمة إلى اقتصاديّاتٍ مثْل بوتسوانا وتايوان–إقليم الصّين وجمهوريّة كوريا، في المراحل الأولى من تطوّرها، إلى تخلُّصها من الاعتماد على المعونة وتأمين الانتقال إلى ارتفاع النموّ الاقتصاديّ وانخفاض الفقر.

المصدر: Burnham 1989; Brown-Collier 1998; Johnson 1964; Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1984 (table 75).

إلى شطب الدُّيون؛ كما تُشدِّد نُظُمٌ قِيَميّةٌ أخرى على حماية الأشخاص المعرَّضين للمخاطر، والحدّ من اللّامساواة في المجتمعات. وبالنسبة إلى المجتمع الكوْنيّ، تمثّل المعوناتُ آليّةً للتّعبير عن التضامن الإنسانيّ وتوسيع الفرَص. وسواءٌ استند الدافعُ إلى حقوق الإنسان أو القيَم الدينيّة أو النُّظُم الأخلاقيّة الأوسع، فإنّ دورَ المعونات في القضاء على الفقر الجماعي، والجوع، ووفيات الأطفال التي يمكن تجنّبُها، يبقى إلْزاميّةً أخلاقيّة.

يستند السَّببُ الأمنيُّ الرئيسيّ للمعونة إلى المصلحة الذاتيّة المستنيرة. فالفقرُ لا يُغذّي الإرهابَ بصورة تلقائيّة، ولا اللّامساواةُ تُغذيه. مع ذلك، يُدرك القادةُ السياسيُّون في البلدان الغنيّة على نحوٍ متزايد أن الإخفاقَ في معالجة المَظالم التي تؤبِّد الفقرَ الجماعي، في اقتصادٍ كوْنيٍّ متزايدِ الازدهار، يشكِّل بالفعل تهديداً أمنيًّا. ففي خطاب التنصيب الأخير عام 1945، أوجز الرئيس روزفلت ما رآه أحدَ الدروس الرئيسيّة من الحرب العالميّة الثانية: «لقد تعلّمْنا أنه لا يُمكننا العيشُ في سلام بمفردنا؛ وأنّ رفاهَنا يتوقّف على رفاه أمم أخرى بعيدة جداً عنّا». واليوم، يتردَّد صدى هذه الملاحظة بقوّة؛ إذ إنّ التهديداتِ التي تثيرها الدّولُ الهشّة والميّالةُ إلى النِّزاع متجذِّرةٌ جزئياً في الفقر؛ ولكن أيضاً في الإحساس بالظلم في نظام عالميّ يُتيح وجودَ انقساماتٍ واسعة بين المُوسِرين والمُعسِرين. وكما تُعبّر عن ذلك استراتيجيّةُ الأمن القوميّ الأميركيّةُ الراهنة، فإنّ «عالماً يعيش فيه بعضُهم براحةٍ وبَحبوحة، فيما يعيش نصفُ الجنس البشريّ على أقلَّ من دولارين في اليوم، ليس عالماً عادلاً ولا مستقرًّا».[7]

المعونةُ والتنميةُ البشريّة

ترجع الخلافاتُ بشأن فعّالية المعونة إلى بضعة عقودٍ خلَت. ويرى المنتقدون أنّ الحجّةَ الداعية إلى مزيدٍ من المساعدات الإنمائيّة تنهار أمام محدوديّة المنافع التي أنتجتها المعوناتُ الكبيرةُ التي صُرِفت في العقود الأربعة الأخيرة أو أكثر. ويُظهر ذلك الادّعاءُ كيف أنّ الفهمَ الجزئيّ للأدلّة يمكن أن يؤدِّي إلى حدوثِ استنتاجاتٍ مَعيُوبة.

إنّ استنادَ التأكيدات بعدم فعّالية المعونة إلى السجلّات التاريخيّة يقوم على أُسُسٍ غيرِ ثابتة؛ إذ حتّى انتهاء الحرب الباردة، كان جُلُّ ما يقدَّم كمعوناتٍ ذا ارتباطٍ واهٍ بأهداف التنمية البشريّة، في أحسن الأحوال. فقد أبْدت الجهاتُ المانحة، المهتمّةُ بالتنمية أقلَّ من اهتمامها بتحقيق أهدافها الجُغْرافسيّة، تسامُحاً كريماً مع أنظمةٍ وحشيّةٍ وفاسدةٍ ومنعدِمة الكفاءة. وهكذا أصبح الرئيسُ الزّائيريّ موبوتو سِيسي سِيكو، والرئيسُ الفيليبينيّ فرديناند ماركوس، ثريَّين؛ في حين تُرك مواطنوهما يَرزحون تحت أعباء ديونٍ كبيرة. ومن أفغانستان إلى أميركا الوسطى والقرن الأفريقيّ، شكّلت المعوناتُ جزءًا من التنافس بين الشرق والغرب.

أزال انهيارُ جدار برلين دوافعَ تشوّهات المعونات التي سادت في الحرب الباردة، لكنّ المعوناتِ كلَّها لم تتحوَّل فجأةً نحو أهداف التنمية البشريّة، المحدّدة بوضوح. فما زالت مقاديرُ كبيرةٌ من المعونة تُنفَق على أهدافٍ غيرِ تنمويّة، مثل التخلُّص من الفوائض الزراعيّة، أو إنشاءِ أسواقٍ للشركات في البلدان الغنيّة. بالإضافة إلى ذلك، تُخاطِرُ «الحربُ على الإرهاب» باسْتحضار مجموعةٍ جديدة من التشويهات لقرارات تخصيصِ المعونات؛ حيث تتلقّى بعضُ البلدان التي تمتلك في أحسن الأحوال سجلّاتٍ مريبةً من التنمية البشريّة معوناتٍ غيرَ متوقَّعة. مع ذلك، تُتاح للبلدان الغنيّة المانحة، لأولِ مرّةٍ في التاريخ، فرصةٌ لتوجيه معونتها نحو الهدف المركزيّ؛ ألَا وهو تحسينُ الوضع البشريّ.

تُخاطِرُ «الحربُ على الإرهاب» باسْتحضار مجموعةٍ جديدة من التشويهات لقرارات تخصيصِ المعونات

تخفيضُ قيود التّمويل

توفّر أهدافُ التّنمية للألفيّة أُسُسَ التقييم التي يتمّ بموجبها قياسُ التقدُّم. ولكنْ، كما بيّن الفصلُ الأول، لن تُحقِّق معظمُ البلدان الأفقرِ في العالم غالبيّةَ الأهداف إذا استمرّت الاتّجاهاتُ الراهنة. فثمّة قيودٌ تمويليّة، ذاتُ جذورٍ كامنة في تدنّي متوسّطات الدَّخْل وانتشارِ الفقر، تَحِدّ قدرةَ هذه البلدان على تغيير تلك الاتجاهات. ويمكن للمعونات أن تساعد في تخفيف هذه القيود، بتوفير مصادر استثماراتٍ جديدة للحكومات.

لنأخُذ القطاعَ الصحيّ كمِثالٍ يساعد على تلمُّس حدّة المشكلة التمويليّة. فمتوسِّطُ الإنفاق على الصحّة في بلدان الدَّخْل المتدنّي يبلغ قرابة 11 دولاراً للفرد، بينما يتراوح المتوسّطُ في معظم أفريقيا جنوب الصحراء بين 3 و10 دولارات؛ علْماً بأنّ تكلفةَ توفير الرعاية الصحيّة الأساسيّة تُقدَّر بنحو 30 دولاراً للشَّخص الواحد. وفي بلدٍ مثل مالي، حيث يعيش أكثرُ من نصف السكّان بأقلَّ من دولارٍ واحد في اليوم، سيكلّف تمويلُ هذا الهدف وحدَه 26 دولاراً إضافيًّا للفرد – أو نحوَ 10 بالمئة من الناتج المحليّ الإجماليّ.

تشير دراساتُ التكاليف بشكلٍ دائم إلى وجود هوّةٍ كبيرة في تمويل أهداف التّنمية للألفيّة، حتى لو رفعت الحكوماتُ

في ظلِّ الشّروط الصحيحة، يمكن للمعونة أن تُحدِث تقدُّماً في التنمية البشريّة

إنفاقَها وحسّنت كفاءَتها. وقد تبصَّرت إحدى الدراسات عن متطلّبات التّعليم الابتدائيّ الشامل في المُنطويات الماليّة إذا ما وجّهت البلدانُ النامية 4٪ من ناتجها المحليّ الإجماليّ إلى التعليم، مع تخصيص نصّف هذا المبلغ إلى التعليم الابتدائيّ؛ فوجدَت أن الفجوةَ التمويليّة للبلدان النامية كمجموعة تتراوح بين 5 و7 مليارات دولارٍ تقريباً، بينها 4 مليارات لبلدان الدَّخْل المنخفض.[8]

يمكن للنّموّ الاقتصاديّ في البلدان الناميّة أن يساعد على زيادة الموارد المتوفّرة محليّاً بُغيةَ تمويل التنمية، لكنّ المشكلةَ التي تعانيها بلدانٌ عديدة هي أنّ القيودَ على القدرة تُعيق النموَّ الاقتصاديّ. فالمنافذُ غيرُ الوافية إلى البنية التحتيّة الأساسيّة، مثل الماء والطُّرُق والكهرباء والاتّصالات، تحدُّ من فُرَص الأُسَر، وتُقيّد استثمارَ القطاع الخاصّ، وتُعيق الإيرادات الحكوميّة. ويصل نقصُ التمويل إلى أشُدّه في البلدان الأفقر، حيث تُوحي تقديراتُ البنك الدوليّ بأنّ بلدانَ أفريقيا جنوب الصحراء تحتاج إلى مضاعفة النّسبة التي تُنفقها من الناتج المحليّ الإجماليّ على البنية التحتيّة، ممّا يقلّ عن 5٪ إلى أكثرَ من 9٪. وتُقدّر المفوّضيّةُ لأجل أفريقيا التي ترعاها الحكومةُ البريطانيّة بأنّ المعونات الإضافيةَ المطلوبة هي 10 مليارات دولارٍ سنوياً لمدّة 10 سنوات.[9] وسيؤدّي عدمُ تنفيذ هذا الاستثمار إلى تأبيد حلقة مفرَغة. فنقْصُ الاستثمار في الطّرُق والموانئ والكهرباء وأنظمة الاتصالات يُخفّض النموّ، ويقلّل فرَصَ المشاركة في التجارة، ويُنقص الإيرادات المتوفّرةَ للحكومات من أجل الاستثمار مستقبلاً في البنية التحتيّة.

يُظهِر تحديدُ المتطلّبات التمويليّة لأهداف التّنمية للألفيّة، كمجموعة متلازمة، أهميّةَ التمويل الخارجي الحاسمة بشكلٍ أشدَّ وضوحاً. فقد بيّنت تقديراتُ مشروع الأمم المتّحدة للألفيّة، المستندةُ إلى العمل في خمسة بلدانٍ متدنّية الدَّخْل، أنّ متطلّبات التمويل اللّازمةَ لتحقيق الأهداف الإنمائيّة للألفيّة تتراوح بين 40 و50 مليارَ دولار في سنة 2006، وترتفع إلى ما بين 70 و100 مليارِ دولارٍ بحلول العام 2015.[10] فبالرّغم من أداء النموّ المعقول وازدياد الإيرادات الحكوميّة، تواجه تنزانيا اليوم نقصاً في التمويل يبلغ 35 دولاراً للفرد – وهو يعادل ما يزيد على 14٪ من متوسّط الدَّخْل. وسيزداد هذا النقصُ بحلول 2015 إلى 85 دولاراً للفرد، ما يمثّل فجوةً كبيرة جدًّا في بلدٍ يبلغ متوسّطُ دخْل الفرد فيه 100 دولار. ويمكن – بل ينبغي – لزيادة الإيرادات من الموارد المحليّة أن تَردم جزءًا من هذه الفجوة. لكنّ ثمّة قيوداً على ما يمكن تحقيقُه في بلدانٍ تتميّز بمتوسّطات دخْلٍ متدنّية ومستوياتٍ مرتفعة من الفقر. فلو ضاعفَت إثيوبيا حصّةَ الإيرادات من النّاتج المحليّ الإجماليّ، لَما كسبت سوى 15 دولاراً إضافيّاً للفرد – أي أقلّ من رُبع التمويل المطلوب لتحقيق أهداف التّنمية للألفيّة.[11] وتبلغ حصّةُ إثيوبيا من الإيرادات الآن 15٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ، وهو أعلى بكثيرٍ من المتوسّط في بلدٍ بمستوى دخْلها.

لا يقلّل أيٌّ من ذلك أهميّةَ التمويل القومي للأهداف الإنمائيّة؛ لكنّ الأداءَ يتباين في العديد من البلدان النامية، حتى بوجود قاعدة مواردَ مقيَّدة بشدّة. على سبيل المثال، عبّأت موزامبيق 4٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ للاستثمار العامّ في الصحّة، وهو أكثرُ من ضعف المستوى في بلدانٍ مثل بوركينا فاسو وساحل العاج ومالي، وفي باكستان (مع متوسّط دخْلٍ أعلى بكثيرٍ نسبياً). وتُنفق تْشاد على التعليم أقلَّ من نصّف ما تُنفقه إثيوبيا من الناتج المحليّ الإجماليّ. ولكنْ، في معظم الأقاليم – لا سيَّما في أفريقيا جنوب الصحراء – ثمّة اتجاهٌ واضح إلى ارتفاع الإنفاق على الصحّة والتعليم، مدعوماً جزئيّاً بالمعونة والتّخفيف من حدّة الدّيون.

هنا، يُطرَح السؤالُ الجليّ عمّا إذا كانت المعوناتُ مكمِّلاً فعّالاً للإيرادات المحليّة في بلدانٍ غير قادرة على الوفاء بتكاليف تمويل أهداف التّنمية للألفيّة؛ والإجابةُ عن ذاك السؤال، هي: نعم. صحيحٌ أنّ زيادةَ المعونات ليست دواءً شافياً لتدنّي النموّ أو للفقر؛ وأن كلَّ المعونات لا تنجح – وبعضَها يُهدَر. لكنَّ في ظلِّ الشّروط الصحيحة (وهذا تحذيرٌ هامّ)، يمكن للمعونة أن تُحدِث تقدُّماً في التنمية البشريّة من خلال قنواتٍ متعدّدة؛ تتراوح بين تأثيرات الاقتصاد الكليّ – بما في ذلك زيادةُ النموّ ورفعُ الإنتاجيّة – وبين تقديم السِّلَع والخدمات الحيويّة لبناء قدرات الفقراء.

زيادةُ النموِّ الاقتصاديّ

تُتيح المعونةُ للمتلقّين زيادةَ إنفاقهم على الاستثمار، وتُوفّر الفرصَ لرفْع مستويات المعيشة تصاعُديًّا من خلال النّموِّ المرتفع مع الوقت. وقد وجدت الأبحاثُ الماضية عبْر البلدان علاقةً إيجابيّة بين المعونة والنموّ.[12] وتتعزّز تلك النتيجةُ عندما يُزال منها الإنفاقُ على المعونة الطارئة – المرتبطة، من حيث طبيعتُها، ببلدانٍ تواجه أزمات – والإنفاقُ على المساعدة الطويلة الأمد غيرِ المرتبطة بالنموّ. ويُقدِّر مركزُ التنمية العالميّة أنّ كلَّ دولارٍ من المعونة يُولِّد 1.64 دولار من الدَّخْل المتزايد بالنسبة إلى نحو نصّف تدفّقات المعونة التي يمكن توقّعُ إحداثها «وقْعاً قصيراً» على النموّ.[13]

تؤكّد الأدلّةُ على مستوى البلدان احتمالَ حدوث تأثيرات قويّة في النموّ. فالبلدانُ المرتفعةُ النموّ في أفريقيا، مثل أوغندا وتنزانيا وموزامبيق، تعتمد بشدّة على المعونة لاستدامة الاستثمارات في البنية التحتيّة الاجتماعية والاقتصادية. فموزامبيق تُحقّق نموًّا مقداره 8٪ في السنة منذ أواسط التّسعينات، وهو من أسرع معدّلات النموّ في العالم النامي. ولم تكن المحافظةُ على ذلك النموّ ممكنةً من دون تحويلات المعونة التي يبلغ نصيبُ الفرد منها 54 دولاراً، وتوفّر دعماً حيويّاً للبنية التحتيّة وميزان المدفوعات.[14]

تحسينُ تقديم الخدمات الأساسيّة

يُفضي نقْصُ تمويل الخدمات الأساسيّة، مثل الصحّة والتعليم، إلى ضَعْف التغطية ورداءة النوعيّة المقدَّمة. وللمعونات دورٌ حاسمٌ في تمويل الاستثمارات، اللازمة في الصحّة والتعليم، لبناء رأس المال البشريّ.

تُكوِّن المعونةُ التمويليّة حبْلَ السّلامة لتوفير الخدمات الأساسيّة في العديد من البلدان. ففي تنزانيا، تُشكّل المعوناتُ الخارجيّة أكثرَ من ثُلث ميزانيّات القطاع الاجتماعيّ. ولولا المعونة، يمكن لنصيب الفرد من الإنفاق على الصحّة في زامبيا أن يهبط من 8 دولارات إلى 3 دولارات؛ مع ما يستتبع ذلك من مُلابسات مدمّرة في مكافحة مرض الآيدز/السِّيدا وغيره من المشكلات الصحيّة العامّة الأخرى. وفي أوغندا، ارتفعت المعونةُ الأجنبيّة بمقدار 5٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ بين 1997 و2001، وتضاعف نصيبُ الفرد من الإنفاق على الصحّة ثلاثَ مرات منذ سنة 2000؛ حيث تُقدِّم الجهاتُ المانحة نحوَ نصف ميزانيّة الصحّة. وقد أدّى العديدُ من برامج المعونة إلى تخفيض الوفيّات بين الأطفال بشكل واضح. ففي مصر، ساعد برنامجٌ قوميّ للسّيطرة على الإسهال، مدعومٌ من الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة ومنظّمة الصحّة العالميّة، في خفْض الوفيّات بين الرُّضّع بمقدار 82٪ في خمس سنوات؛ الأمرُ الذي حال دون وفاة 300 ألف طفل.[15] كذلك تقوم المعونةُ بدورٍ مركزيّ في ملء الفجوات الحاصلة في تقديم الخدمات. فمن أجل أهداف الألفيّة للصحّة والتعليم بحلول سنة 2015، ستحتاج أفريقيا جنوبُ الصحراء وحدَها إلى مليون عاملٍ صحّيٍّ إضافي؛ كما ستحتاج ثمانيةُ بلدان في الإقليم إلى زيادة عدد المعلّمين بنَحو الثُّلث أو أكثر.[16] ومن دون زيادة المعونة، لن يكون التوسّعُ على هذا النطاق ممكناً.

غالباً ما تَحُول عوائقُ التكلفة دون استخدام الخدمات الأساسيّة، حتى عندما تكون هذه الخدماتُ متوفِّرة؛ ويمكن للمعونة أن تُخفّض هذه العوائق. ففي تنزانيا، ألْتحق 1.6 مليون طفلٍ إضافيّ بالمدارس بعد إلغاء الرُّسوم في سنة 2003، (الإطار 3.2). وفي أوغندا، أدّى إنهاءُ تقاسُم التكلفة في الصحّة عام 2002 إلى زيادة قدْرُها 80٪ في زيارة العيادات الطبيّة؛ مع حصول الفقراء على حصّة كبيرة من المنافع. ولولا المعونةُ التمويليّة، لَما كان أيٌّ من تدخُّلات السياسات هذه ممكناً. في بنغلاديش، كان للمعونة دورٌ مركزيٌّ في تمويل برامج الوجبات المدرسيّة، المصمّمة لتوفير الحوافز كي يُرسِل الأهلُ أطفالَهم – وبخاصّة البنات – إلى المدرسة. وتصل هذه البرامجُ الآن إلى أكثرَ من مليونَي طفل، وأدّت إلى زيادات جذريّة في الالتحاق بالمدارس والتقدُّم نحو المساواة الجُنُوسيّة.[17] ويمكن للمعونة أيضاً أن تزيد الطلبَ على الالتحاق، عبْر تحسين نوعيّة التعليم. وقد وجدت مراجعةٌ حديثةٌ المعهد للدّعم الذي قدّمه البنكُ الدوليّ للتعليم في الفترة 1988–2003 أنّ الالتحاقَ بالمدارس الابتدائيّة والمتوسّطة ارتفع 10٪، وأنّ نتائجَ الاختبارات تحسّنت بأكثرَ من 60٪.[18] ورُبِطت المكاسبُ المتحقّقةُ في النتائج بتحسّن نوعية الصفوف الدراسيّة، وفرَص الحصول على الكتب المدرسيّة، وتدريب المعلّمين.

الإطار 3.2 تخفيضُ الحواجز التي تضعها التكاليف

يُكوِّن عدمُ قدرة الفقراء على تحمّل تكاليف الخدمات الأساسيّة محرّكاً قوياً للّامساواة. وواحداً من مسبّبات الفاقة. ويمكن للمعونة أن تساعد في زيادة الطلب على الخدمات الأساسيّة، عبْر تخفيض التكاليف.

في تنزانيا، ألْتحق 1.6 مليون طفل إضافيّ بالمدارس بين سنتَي 1999 و2003؛ لأنّ دعمَ الميزانيّة المموّلة بالمعونة للتعليم مكّن الحكومةَ من مضاعفة نصيب الفرد من الإنفاق، وتمويل الانتقال إلى نظام التعليم الابتدائيّ المجّانيّ.

واستناداً إلى مثال تنزانيا، عمدت الحكومةُ الكينيّةُ الجديدة في أوّل أعمالها عام 2003 إلى مأسَسَة مجّانيّة التعليم؛ فألْتحق 1.5 مليون طفل إضافيّ بالمدارس خلال سنة واحدة. كذلك أنشأت كينيا برامجَ، مثل صندوق الكتب الدراسيّة وبرنامج الإطعام في المدارس، لمساعدة الأُسَر الفقيرة في التغلّب على قيود التكاليف. ولولا زيادةُ المعونات، لَما أمكن تنفيذُ أيٍّ من هذه الاستثمارات.

وفي الصحّة، كما في التعليم، يمكن للمعونة أن تُخفّض الحواجزَ عبْر تزويد الحكومات بالموارد اللازمة لتخفيض تكاليف المنافذ إلى الخدمات الصحيّة. ففي سنة 2001، ألغت الحكومةُ الأوغنديّة، في إطار استراتيجيّتها لخفْض الفقر، رسومَ الاستخدام في معظم المرافق الصحيّة الأدنى مستوًى. وفي فترة 2002/2003، ازدادت زياراتُ المرضى الخارجيّين بأكثرَ من 6 ملايين زيارة. أي بزيادة 80٪ عن مستوى سنة 2000. وارتفعت معدّلاتُ الاستخدام بشكلٍ حادّ بين الفقراء أكثرَ ممّا ارتفعت بين الأفضل حالاً.

المصدر: Inyega and Mbugua. 2005; Tanzania, Government of, 2004; World Bank and Republic of Kenya 2004; World Bank 2001.

توسيعُ التأمين الاجتماعيّ

إنّ أفقرَ البلدان في العالم هي الأشدُّ حاجةً إلى التأمين الاجتماعيّ، والأقلُّ قدرةً على تمويله؛ كما أنّ توفيرَ الرعاية في معظم بلدان الدَّخْل المتدنّي ضعيفٌ جدًّا. من تداعيات ذلك، وقوعُ الأُسَر الأفقر في شرَك دوّرات الفاقة؛ المسدودة مخارجُه بتدنّي الدَّخْل، ورداءة التغذية، وقابليّة التعرُّض للصَّدمات.

تستطيع المعونةُ أن تساعد في كسْر حلقة الفقر، غير أنّ توفيرَ التأمين الاجتماعيّ يعاني من نقْصٍ مزمنٍ في التمويل. وللبرامج في هذا المجال إمكانيّةُ وضع الموارد مباشرةً في أيدي العائلات الأشدِّ فقراً والأكثر تعرُّضاً للمخاطر. ويوفِّر مثلُ هذه البرامج امتداداً دوليّاً لمبدأ الرعاية الاجتماعيّة المطبَّق في البلدان الغنيّة، بما في ذلك مبدأُ تعزيز الإنصاف. فبمساعدة المانحين، يتوجّه برنامجٌ تجريبيّ لتحويل النُّقود في زامبيا إلى أفقر 10٪ من السكّان؛ الذين لا يستطيعون حتى أن يُلبُّوا المعاييرَ الغذائيّة الأكثرَ أساسيّةً. ويمكِّن التحويلُ – البالغُ 6 دولارات في الشهر – المتلقّين من الحصول على وجبتَين في اليوم بدلاً من واحدة، مع ما يستتبع ذلك من منافعَ كبيرة فائضة في تغذية الأطفال وسُبُل عيْش الأُسَر (الإطار 3.3).[19] وفي فيتنام، تتزايد مظاهرُ اللّامساواة الصحيّة رُغْم سجلِّ الحكومة القويّ في التنمية البشريّة. ردًّا على ذلك، أنشأت الحكومةُ صناديقَ الرعاية الصحيّة للفقراء بُغيةَ تقديم التأمين الاجتماعيّ لعائلاتٍ غير قادرةٍ على تلبية التكاليف الصحيّة. وبالعمل الوثيق الصِّلة مع الجهات المانحة، طوّرت الحكومةُ استراتيجياتٍ موجَّهةً إلى أفقر الفئات الاجتماعيّة، وإلى المناطق الأشدّ فقراً، مثل المرتفعات الوسطى. وتقلُّ المعونةُ لفيتنام عن 4٪ من دخْلها القوميّ الإجماليّ، لكنّها تزيد على رُبْع ميزانيّة صناديق الرّعاية الصحيّة للفقراء.[20] ومن دون دعْم الجهات المانحة، لَكان الاستثمارُ في الإنصاف الصحيّ يعاني من نقصٍ شديد في التمويل.

دعمُ إعادة الإعمار

في البلدان الفقيرة الخارجة من النِّزاع الأهليّ، يمكن للمعونة التمويليّة أن تساعد في توفير الظروف الملائمة للسَّلام والتنمية البشريّة. وتُظهر موزامبيق ما هو ممكنٌ في هذا المجال. ومنذ فترةٍ أحدثَ عهداً، تساهم المعونةُ بشكل رئيسيّ في التقدُّم الاجتماعيّ السريع الذي تُحرزه تيمور-ليشْتي؛ حيث تمثّل المساعدةُ التنمويّةُ اليوم أكثرَ من نصْف الدَّخْل القوميّ الإجماليّ. وفي أفغانستان، الْتَحق أكثرُ من 4 ملايين طفلٍ بالمدارس نتيجةً للحملة الحكوميّة، «العودة إلى المدرسة»؛ ووضعت الحكومةُ خططاً طموحة لاستعادة نظام الصحّة العامّة عافيتَه. وكان تمويلُ المانحين أحدَ المكوّنات الحاسمة للنجاح؛ حيث يُموّل ما يزيد على 90٪ من موازنات القطاع الاجتماعيّ في أفغانستان.[21] وفي سيراليون وليبيريا، يوفِّر الاستثمارُ الطويلُ الأمد في المعونات مفتاحَ التحرُّك قُدُماً بعد التسويات التي أدّت إلى إنهاء اثنتين من أشدّ الحروب الأهليّة ضراوةً في العالم.

مواجهةُ التحدِّيات الصحيّة الكوْنيّة

صار تحقيقُ بعض أعظم المنجزات في الصحّة العامّة الكونيّة ممكناً من خلال مبادرات المعونات المتعدّدة الأطراف. ففي السبعينات، أمكَن استئصالُ الجُدَري عبْر المعونة الاستهدافيّة التي بلغت نحو 100 مليون دولار، جاء معظمُها من الولايات المتحدة. وتفوق الموفَّراتُ المستمرّة، من التلقيح والمعالجة، الاستثمارَ الأوّليَّ بكثير. فقد تمّ القضاءُ على شلل الأطفال كتهديد في نصْف الكرة الغربيّ، وأوقف برنامجٌ ممولٌ من قِبَل 14 جهةً مانحة انتشارَ العمى النَّهريّ في غرب أفريقيا، بتكلفة علاجيّة بلغت نحوَ دولارٍ واحد للفرد. وقد تمّت حتّى الآن الحيلولةُ دون حصول 60 ألفَ حالةٍ من العمى، وحمايةُ

الإطار 3.3 المعونةُ للتأمينات الاجتماعيّة في زامبيا

يعيش نحوُ نصْف سكّان زامبيا، أي أكثرَ من 5 ملايين نسمة، على أقلّ من الحدّ الأدنى للطاقة المطلوبة، كما يُحدّده خطُّ الفقر الغذائيّ. ويُهدّد سوء التغذية حياةَ الكثيرين، ويُخفّض فرَصَ جنْي المداخيل، ويُقوّض تعليمَ الأطفال، ويَزيد من قابليّة التعرُّض لاعتلال الصحّة.

طوّرت وكالةُ المعونة الألمانيّة للتّعاون، بالتّضافُر مع وزارة تنمية المجتمع والخدمات الاجتماعيّة في زامبيا، برنامجاً تجريبيّاً لتحويل الأموال في مقاطعة كالومو الجنوبيّة. ويشمل البرنامجُ 143 قريةً وخمسَ بلداتٍ صغيرة، ويوجّه اهتمامَه إلى 10٪ من الأُسَر معرَّفةٍ بأنها الأشدُّ عوَزاً، على أساس معاييرَ متفَّقٍ عليها ومُدارةٍ عبْر لجان الرّعاية في المجتمعات المحليّة. وتعول ثلثَي الأُسَر المستفيدة من البرنامج إناثٌ، معظمهنّ مُسنّات. ويشكّل نحوَ ثلثَي أعضاء هذه الأُسَر أطفالٌ، 71٪ منهم يتيمَهم الأبَوَين/السيِّدا.

تصل التحويلاتُ بموجب هذا البرنامج التجريبيّ إلى 6 دولارات شهريّاً، وتشمل ألفَ أسرة. وتدلُّ أعمالُ التقييم الأوليّة للبرنامج، الذي انطلق عام 2004، على وجود بعض النجاح؛ إذ ازداد الالتحاقُ بالمدارس، وتلقّت العائلاتُ المعنيّة مداخيلَ شهريّةً منتظمة.

ومن شأن توسيع النطاق في مخطّط التحويلات ليشمل 200 ألف أسرةٍ معوزة أن يعني ضمْناً ارتفاعَ التكلفة السنويّة إلى 16 مليون دولار، أو نحو 4٪ من إجماليّ تدفّقات المعونة إلى زامبيا. وما تُظهره هذه الخطّةُ هو إمكانيّةُ برامجَ كهذه في توفير قناةٍ لبرامج إعادة التوزيع المتركّزة على الفقراء. ويمكن لتحويلاتٍ صغيرةٍ جدّاً من البلدان الغنيّة تحقيقُ مكاسبَ هامّةٍ جدّاً للعائلات الفقيرة في بلدانٍ مثل زامبيا. غير أنّ نجاحَ مثل هذه الخُطط للتأمين الاجتماعيّ يتوقّف بشكلٍ حاسم على تعاوُن المانحين والحكومات في العمل سويّةً لأجَلٍ طويل.

المصدر: Goldberg 2005; Development Initiatives 2005 (background paper).

18 مليونَ طفلٍ معرَّضٍ لخطر الإصابة.[22] وقدّمت الجهاتُ المانحة مليارَ دولار من خلال الاتِّحاد العالميّ للتّلقيح والتّمنيع منذ سنة 2000، ما أدّى إلى تجنّب أكثرَ من 600 ألف وفاةٍ من أمراضٍ يمكن بالتلقيح منْعُ حصولها.[23]

من منظورٍ مختلف، تسلِّط قصصُ النجاح هذه الضوءَ على مقدار الفشل في مجالاتٍ أخرى. فهناك أكثرُ من 27 مليونَ طفلٍ لا يتلقّحون في السنة الأولى من حياتهم، ولا يزال 1.4 مليون طفلٍ يموتون سنوياً من أمراضٍ يمكن الوقايةُ منها باللِّقاح. وفي حين تؤدِّي الملاريا إلى حصول مليون وفاةٍ إضافيّة كلَّ عام، فإنّ المبادرةَ العالميّة لخفْض هذه الوفيات – «الحملة لدحْر الملاريا» – تُعاني من نقصٍ مزمنٍ في التمويل؛ ولم تُحقِّق سوى القليل. وكما يرى مشروعُ الأمم المتّحدة للألفيّة، فإنّ هذا مجالٌ يمكن للمعونة أن تحقّق فيه «مكاسبَ سريعةً». مثالاً على ذلك، أنّ القيامَ بمبادرةٍ عالميّة تَضمن بحلول عام 2007 توفيرَ ناموسيّةٍ مضادّة للملاريا مجّاناً لكلِّ طفلٍ في المنطقة الأفريقية التي يستوطن فيها هذا المرض، سوف يكون مساراً منخفضَ التكلفة لإنقاذ حياة 60٪ من الأرواح التي تحصدها الملاريا. وقد شاركت وكالةُ التنمية الدوليّة الأميركيّةُ بشكلٍ مركزيّ في تطوير شراكاتٍ بين القطاعين العامّ والخاصّ لمواجهة هذا التحدّي. ففي زامبيا والسنغال وغانا ونيجيريا، باعت شراكةٌ بين القطاعين العامّ والخاصّ، بدعْمٍ من برنامج «نتْ مارك» التابع لوكالة التنميّة الدوليّة الأميركيّة، أكثرَ من 600 ألفِ ناموسيّةٍ مشرّبة بمُبيداتٍ حشَريّة. لكنه ينبغي توسيعُ نطاق هذه المبادرات إلى مستوًى يتناسب مع حجم التحدّي.

إنّ الوقايةَ من خلال المعونة استثمارٌ جيّد، فضْلاً عن أنها ضرورةٌ إنسانيّةٌ حتميّة. فإلى جانب الخسائر البشريّة في الأرواح والمرض، يُقدَّر أنّ الملاريا تُخفِّض نصيبَ الفرد من النموّ الاقتصاديّ في البلدان المتضرِّرة بنَحو 1.3٪؛ وهذا ما يمثِّل إعاقةً حادّة أمام تحقيق هدف التّنمية للألفيّة بخفْض الفقر إلى النِّصف. لكنّ الرقمَ المتوسِّط يُقلِّل من الحجم الحقيقيّ للإعاقة، لأنّ حالاتِ الملاريا تتركّز بشدّة في أوساط الفقراء؛ حيث تقدّر إحدى الدراسات أنّ ثلثَي حالات الملاريا تحدث بين أفقر 20٪ من السكّان في العالم.[24] ويتزامن موسمُ عدوى الملاريا في الغالب مع الزَّرع والحَصاد، ما يؤدِّي إلى خسائرَ في الإنتاج والمدخول؛ كما يعاني مُزارعو الكفاف من أفدح الأعباء، لأنّ هامشَ بقائهم محدودٌ جدًّا واعتمادَهم على العمل حاسمٌ جدًّا. ويمكن حتى لفترات المرض القصيرة أن تحدث نتائجَ كارثيّةً على الأُسَر؛ التي يُولِّد تحريرُها من عبء الملاريا عوائدَ عاليةً في خفْض الفقر، فضلاً عن النموّ الاقتصادي. فتخفيضُ حالات هذا المرض إلى النِّصف في أفريقيا يكلِّف نحوَ 3 مليارات دولار سنوياً، لكنّه يولِّد منافعَ اقتصاديةً تصل إلى 47 مليارَ دولارٍ كلَّ عام.[25] وتزيد هذه المنفعةُ على ضِعْف المعونة الإجماليّة التي تُزوَّد بها أفريقيا جنوبُ الصحراء – وسوف يتركّز كثيرٌ منها في أيدي الأُسَر الأشدِّ فقراً.

إنّ الوقايةَ من خلال المعونة استثمارٌ جيّد، فضْلاً عن أنها ضرورةٌ إنسانيّةٌ حتميّة

تمويلُ المعونة ـ السجِلُّ والمشاكلُ والتّحدّي

إنّ سكّانَ هذا البلد بعيدون جداً عن المناطق المنكوبة في العالم؛ ومن الصّعب عليهم إدراكُ محنة الشعوب المعذَّبة منذ عهْدٍ طويل ورُدود الأفعال النّاتجة عنها، وتأثيرات هذه الرُّدود على حكوماتها في ما يتعلّق بجهودنا لتعزيز السّلام في العالم. وحقيقةُ الأمر أنّ مستلزَمات أوروبا أكبرُ بكثير من قدرتها الحاليّة على الدَّفع؛ بحيثُ ينبغي أن تحصل على مساعدة إضافيّة وافرة، أو أن تواجه تدهوراً اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ذا طبيعة خطيرة جداً.

– جورج ك. مارْشَل[26]

بهذه الكلمات إبّان حفْل التّخرُّج في جامعة هارفرد سنة 1947، حدّد وزيرُ الخارجيّة الأميركيّ، جورج ك. مارْشَل، الخطوطَ العريضة لخطّته من أجل إعادة إعمار أوروبا. وفي السنوات الثلاث التالية، حوّلت الولاياتُ المتحدة معونةً إلى أوروبا قدْرُها 13 مليارَ دولار ـ أي ما يزيد على 1٪ من الناتج المحليّ الأميركيّ.[27] وكانت تلك التحويلاتُ مدفوعةً جزئياً بالقناعة الأخلاقيّة، ولكن أيضاً بإدراك أنّ الازدهارَ والأمنَ الأميركيَّيْن يتوقّفان في نهاية المطاف على الاستثمار في التعافي الأوروبيّ. وقد وفّرت خطّةُ مارشال رؤيةً مدعومة باستراتيجيّةٍ عمليّة لإجراءاتٍ فعليّة.

في نهاية الستينات، أعادت مفوَّضيّةُ التنمية الدوليّة، المنعقدةُ بدعوةٍ من البنك الدوليّ تحت رعاية لسْتر بيرسون، رئيسِ وزراء كندا الأسبق، إحياءَ روح خطّة مارشَل.[28] فقد حاجَّت بأنّ على الجهات المانحة تقديمَ 0.7٪ من دخْلها القوميّ الإجماليّ كمساعداتٍ إنمائيّة بحلول سنة 1975، مؤكّدةً أنّ «استخدامَ مواردِ العالم البشريّة والماديّة إلى أقصى حدٍّ ممكن، وهو ما لا يمكن تحقيقُه إلا بالتّعاون الدوليّ، لا يساعد فقط البلدانَ التي تعاني الآن ضَعفاً اقتصادياً ، وإنّما يساعد أيضاً البلدانَ القويّة والثّريّة».[29] وهكذا كانت الحجّةُ الداعمةُ لهذه الغاية أخلاقيّةً من جهة، وبدافع المصلحة الذاتيّة المتنوِّرة من جهةٍ أخرى.

كميّة المعونة

لا تزال تلك الحجّةُ ذاتَ صلةٍ وثيقة بالمناقشات الدائرة حاليّاً عن المعونة، وكذا المبدأُ المركزيّ بوضْع موعدٍ محدَّد للإنجاز؛ إذ ثمّة مخاطرُ من أن تبقى الأهدافُ مجرّدَ طُموحات، إن لم يُوضع لها جدولٌ زمنيّ. ففي السنوات الستّ والثلاثين التي انقضت منذ صدور تقرير بيرسون، لم يكن هناك نقصٌ في الالتزامات بهدف الـ0.7٪، لكنّ البلدانَ الغنيّة اعتادت على التّقصير عن دعْم وعودها بالأفعال.

أهدافُ المعونة واتّجاهاتُها

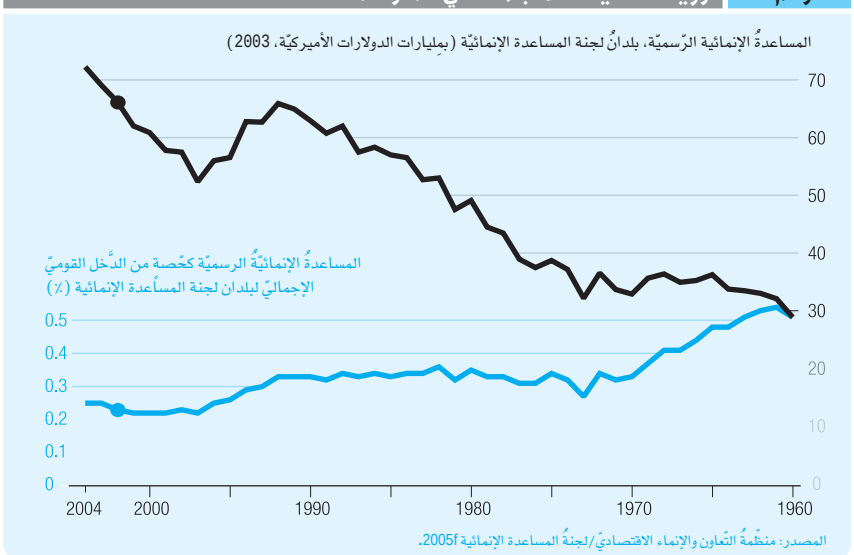
عند قياس المعونة الدوليّة في سنة 2005 مقابلَ هدف الوصول إلى 0.7٪ الذي حثّ عليه تقريرُ بيرسون، ناهيك عن المعايير التي حدّدتها خطّة مارشَل، يتبيَّن أنّ هذه المعونةَ تعكس تراثاً من ضَعف الأداء. لا شكّ في أنّ المعوناتِ آخذةٌ في الارتفاع، ولكنْ من قاعدةٍ منخفضة – حيث ما زال التمويلُ يقلُّ كثيراً عما يُحتاج إليه لتحقيق أهداف التّنمية للألفيّة، والأهداف الأوسع نطاقاً للتنمية البشريّة.

في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (قمّة الأرض) الذي عُقِد عام 1992 في ريو دو جانيرو، أحيَت معظمُ الجهات المانحة تعهُّدَها بتحقيق هدف الـ 0.7٪. ثم أمضَت السنواتِ الخمسَ التالية في تخفيض ميزانيّات المعونة كحصّةٍ من الدَّخْل القومي حتى وصلَت في عام 1997 إلى أدنى نِسَبها على الإطلاق، وهي 0.22٪. بعد ذلك، بقِيت تدفّقاتُ المعونة على حالها حتى سنة 2001، عندما بدأ تعافٍ تدريجيٌّ في الظُّهور. وكان مؤتمرُ الأمم المتحدة لتمويل التنمية عام 2002 الحدثَ الرئيسيَّ المُحفِّز، حيث ألزم المانحون أنفسَهم بتقديم معوناتٍ أكبر – وأفضل.

ويتّسم تنفيذُ الالتزامات بكمّية المعونة منذ ذلك الحين بأنه مشجِّعٌ، لكنّه جزئيّ. ففي سنة 2002، تخطّت مستوياتُ المعونة أخيراً معيارَ سنة 1990. وتضع التقديراتُ الأوليّة للعام 2004 قيمةَ المعونات بحُدود 78 مليار دولار، أو بنحو 12 ملياراً أعلى من مستويات 2002 بالقِيَم الحقيقيّة. ويبدو التّعافي في حجْم المعونة أقلَّ تشجيعاً عند تقييمه مقابل معاييرَ أخرى للسَّخاء. ففي سنة 1990، أعطى المانحون 0.33٪ من دخْلهم القوميّ الإجماليّ للمَعونة. ومنذ سنة 2000، ارتفعت الحصّةُ البالغةُ 0.22٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ إلى 0.25٪، مُبرزةً حدودَ تعافي المعونات. ومن منظورٍ أطولَ أمداً، تتوضّح معالمُ هذه الحدود حتّى أكثرَ من ذلك. فالمتوسِّطُ المرجَّح للمعونة التي تقدّمها بلدانُ منظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ كحصّةٍ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ، لا يزال أقلَّ من ثُلث ما كان عليه في بداية الثمانينات، ونصفَ المستوى الذي ساد في الستّينات (الرَّسْم 3.1). وعند ترجمة ذلك إلى نصيب الفرْد من المعونة الملتقّاة، يمكن النظرُ إلى الكثير من التعافي بعد سنة 2000 بوصْفه عمليّةً لاستعادة التخفيضات. فبالنِّسبة إلى أفريقيا جنوب الصحراء، هبط نصيبُ الفرد من المعونة من 24 دولاراً في سنة 1990 إلى 12 دولاراً في سنة 1999. وفي عام 2003، كانت تلك الحصّةُ لا تزال أدنى قليلاً من مستوى 1990.

تأتي مساعداتُ التنمية عبْر قنواتٍ عدّة. وتُقسَم المعونةُ اليومَ بنسبة 1:2 تقريباً بين المعونات الثنائيّة التي تُخصِّصها بلدانٌ إفراديّةٌ على نحوٍ مباشر، وبين معوناتٍ متعدّدة

الرسم 3.1 رؤيةٌ تطلّعيّة – الاتّجاهاتُ في المعونة منذ سنة 1960



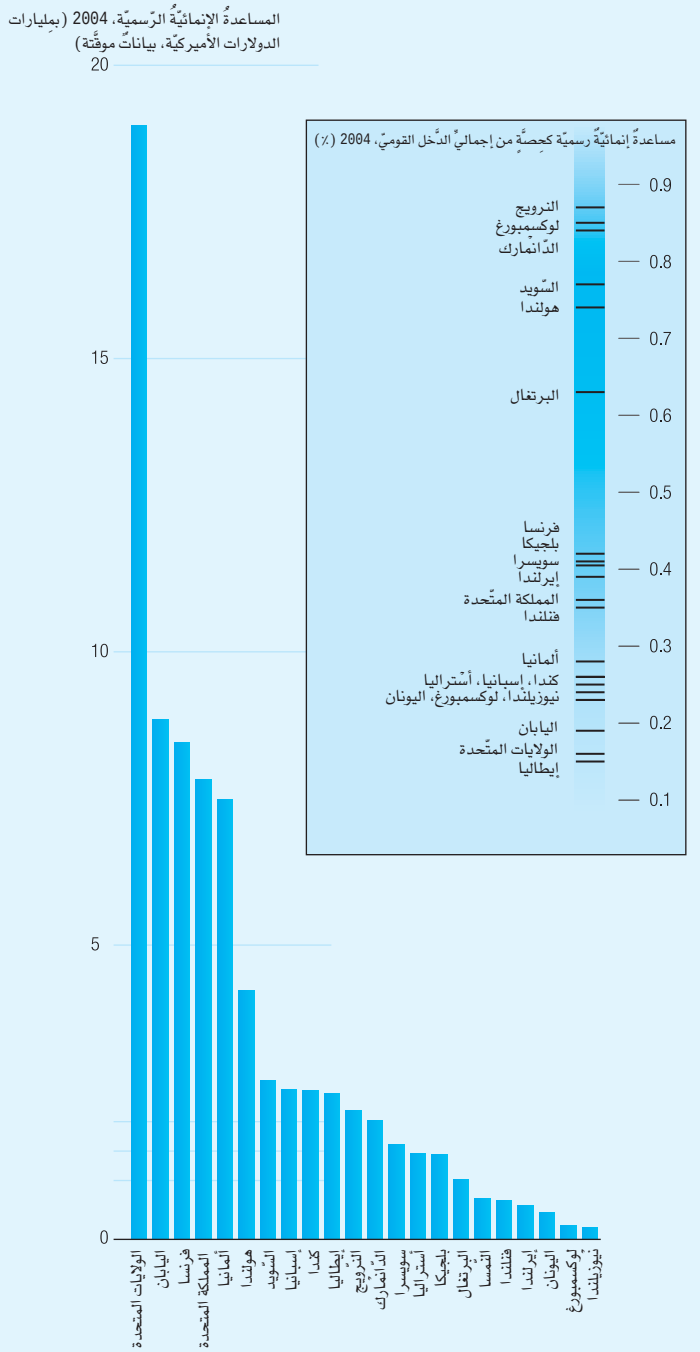
المصدر: منظّمةُ التّعاون والإنماء الاقتصاديّ/لجنةُ المساعدة الإنمائية 2005f.

الأطراف تُخصّص لمرافق التمويل المُيَسَّر؛ مثل الرّابطة الإنمائيّة الدوليّة التابعة للبنك الدوليّ، والمصارف التمويليّة الإقليميّة، وآليّات عالميّة كالصّندوق الكوْنيّ لمكافحة فيروس الآيْدز/السِّيدا وغيره من الأمراض. وتسُود مجموعةُ البلدان الصناعيّة الرئيسيّة السبعة على بقيّة المانحين من حيثُ تدفّقاتُ المعونة الدوليّة، حيث تؤمِّن ثلاثةَ أرباع المساعدات الإنمائية كافّةً؛ وهذا ما يمنحها تأثيراً هائلاً في احتمالات سدّ الفجوة التمويليّة لتحقيق أهداف التنمية للألفيّة. غير أنّ بعضَ كبريات الاقتصاديّات في العالم هي من بين المانحين الأقلِّ سخاءً، بالقياس إلى مستويات ثرواتها. فثمّةَ بلدٌ واحد من مجموعة السبعة بين العشرة الأوائل من المانحين، عند قياس المعونة كنسبةٍ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ. وتشغل بلدانٌ في مجموعة السبعة أدنى المراكز الثلاثة في عُصْبة الجهات المانحة السَّخيّة، عند قياسها بهذه المؤشّر. (الرَّسْم 2.3)

من الناحية الماليّة، تُعتبر الولاياتُ المتحدة كبرى الجهات المانحة في العالم. ومنذ سنة 2000، ارتفعت نسبةُ معوناتها إلى الدَّخْل القوميّ الإجماليّ من قاعدة منخفضة جدّاً تبلغ 0.10٪ إلى 0.16٪ في سنة 2004. وتخطّت الولاياتُ المتحدة إيطاليا، لكنّها لا تزال في المرتبة ما قبل الأخيرة في حصّة المعونة من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ. وأدّى التراجعُ المطَّردُ في حجم المعونات اليابانيّة الذي هبط 4٪ في سنة 2004، إلى جعْل اليابان في المرتبة الثالثة من أسفل القائمة. على الطَّرَف الآخر من القائمة، ثمّة خمسةُ بلدانٍ صغيرة – النّرويج والسّويد والدّانمرك ولوكسمبورغ وهولندا – تُلبّي بصورةٍ متَّسقة الهدفَ الذي حدّدته الأممُ المتحدة، أو تتجاوزه.

وهناك فئةٌ جديدة من الجهات المانحة آخذةٌ في الظهور، هي الاقتصاديّاتُ الانتقاليّة في شرْق أوروبا التي تدرّجت من كوْنها متلقّيةً للمعونة إلى مانحة لها. غير أنّ مساهماتها لا تزال صغيرةً نسبيّاً، إذ إنّ الأكثرَ سخاءً بينه، وهي جمهوريّةُ تْشيكيا، تمنح 0.1٪ من دخلها القوميّ كمساعداتٍ إنمائيّةٍ رسميّة. ومنذ الانضمام إلى مجموعة البلدان السبعة، برزت الحكومةُ الروسيّةُ أيضاً كمانحٍ ومساهِمٍ في تخفيف أعباء الدَّيْن عن بلدان الدَّخْل المنخفض. وتعمل الحكومةُ الروسيّة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائيّ على إنشاء وكالةٍ للمعونة (تُسمّى حتى الآن الوكالةَ الروسيّةَ للتنمية الدوليّة)، كما تَنشَط لتصبح فاعلاً مؤثِّراً في المعونة الدوليّة. ومع ارتفاع عائدات النِّفط، تقدّم الدُّولُ العربيّةُ أيضاً مساهمةً كبيرة في تدفّقات المعونة، بحيثُ وصلت التحويلاتُ إلى نحو 2.6 مليار دولار في سنة 2003. غير أنّ مجموعةَ البلدان السّبعة ما زالت تؤمِّن 70٪ من المساعدات الإنمائيّة الرسميّة التي من نتائجها المنطقيّة الواضحة تأثيرُ هذه البلدان في مستويات المعونة المستقبليّة وتوقّعات تمويل أهداف التنمية للألفيّة.

الرسم 3.2 عُصبةُ مانحي المعونات



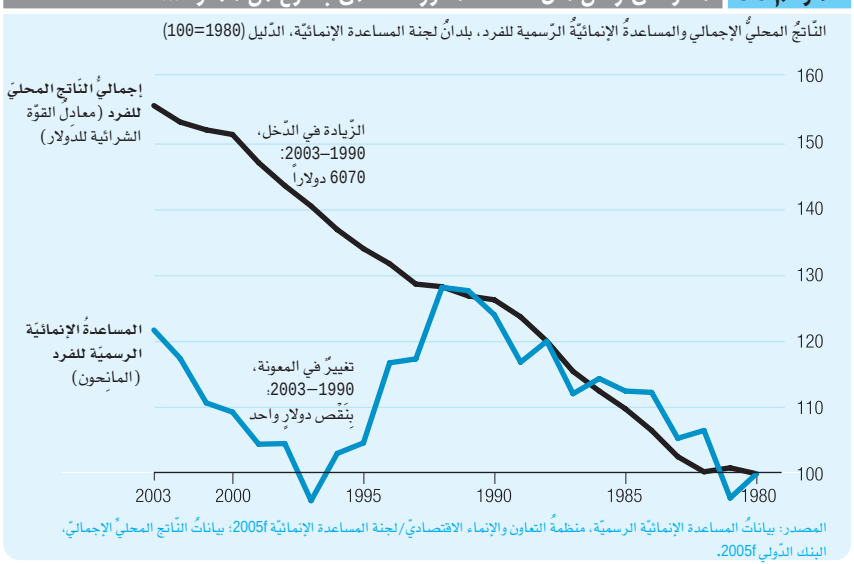
المصدر: منظمةُ التعاون والإنماء الاقتصادي/لجنةُ المساعدة الرسميّة 2005f.

في الأمد الأطول، يرتبط ازدهارُ العالم الغنيّ عكسيّاً بسخاء المعونة. فمنذ سنة 1990، ارتفع الدَّخْل الفرديّ في البلدان الغنيّة بمقدار 6070 دولاراً بالأسعار الثابتة، في حين انخفضت المعونةُ بمقدار دولارٍ واحد للفرد (الرَّسْم 3.3)؛ لأنّ الرابحين من العولمة لم يُعطوا أولويّةً لتعويض الخاسرين أو لنشْر الازدهار. ويتفاوت نصيبُ الفرْد من الاستثمار في المعونة بشكلٍ واسع في البلدان المانحة، بين أكثرَ من 200 دولار في السّويد وهولندا، وبين 51 دولاراً في الولايات المتحدة و37 دولاراً (متناقصاً) في إيطاليا (الرَّسْم 3.4). وما زالت أربعةٌ من مجموعة السبعة ـ ألمانيا وإيطاليا وفرنسا وكندا ـ تقدِّم اليوم أقلَّ مما كانت تفعل في سنة 1992 بالقِيَم المطلَقة، حيث تبلغ ميزانيّةُ المعونة الإيطاليّة لسنة 2004 نصفَ المستوى الذي كانت عليه تقريباً في 1992.

في مؤتمر تمويل التنمية عام 2002 اتَّفقت الجهاتُ المانحة على أن تبذل جَماعيًّا «جهوداً للوصول» إلى هدف الـ0.7٪ – وهي كلماتٌ تُقصِّر بعضَ الشيء عن إعلان الالتزام (وذاتُ معانٍ مختلفة لمختلف المانحين). ولكن، كما أوضح تقريرُ بيرسون على نحوٍ صائب، ليست للتعهّدات العامّة من دون تواريخَ محدّدة سوى فائدةٍ محدودة. ولأنَّ التخطيطَ الفعّال لخفْض الفقر يتطلّب تقديمَ الموارد بصورةٍ يمكن التنبؤُ بها، فإنّ على المانحين تحويلَ أهدافهم العامّة لزيادة المعونات إلى الْتزاماتٍ ملموسة في الميزانيّة. وقد أدرجَت بعضُ الجهات المانحة هدفَ الـ0.7٪ في الإعداد لميزانيّاتها. فإلى جانب البلدان الخمسة المانحة التي حقّقت هذا الهدف، حدّدت ستّةٌ غيرُها جداولَ زمنيّةً متفاوتةَ الطموح للانضمام إلى هذه المجموعة؛ بما في ذلك بلجيكا لسنة 2010، والمملكةُ المتحدة وفرنسا بحلول 2012–2013.[30] ولم تُحدِّد بلدانٌ أخرى – لا سيّما اليابان والولايات المتّحدة – جداولَ زمنيّة، فيما أوضحت الولاياتُ المتحدة أنّها لا ترى هدفَ الـ0.7٪ بمثابة التزامٍ عَملانيّ في الميزانيّة.

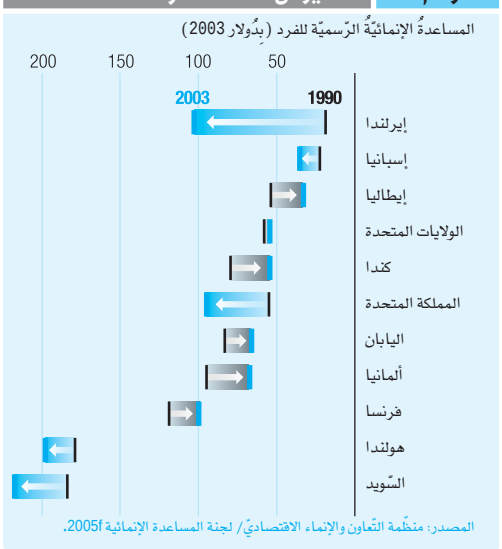
ينعكس التأثيرُ المؤلِّبُ لمؤتمر مونتيراي في أنّ جميعَ المانحين تعهّدوا بزيادة ميزانيّات المعونة التي يقدّمونها، رغْم أنّه لزم نيوزيلندا حتى سنة 2005 للتعهّد بذلك. وقد شكّل حسابُ تحدِّيات الألفيّة الأميركيُّ محورَ الالْتزام برفْع الإنفاق على المعونة بنحو 50٪، أو 4–5 مليارات سنويّاً، بحُلول سنة 2006. واستناداً إلى الْتزام قُطِع قبل مونتيراي برفْع المعونة إلى نسبة 0.33٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ بحلول عام 2006، وافقت بلدانُ الاتِّحاد الأوروبيّ الخمسةَ عشر الأغنى في سنة 2005 على هدفٍ تكميليٍّ أدنى للمعونة مقابل الدَّخْل القوميّ الإجماليّ يصل إلى 0.51٪ بحلول سنة 2010، كخطوةٍ موقّتة للوفاء بالتزام 0.7٪ بحلول العام 2015؛ كما وافقت أفقرُ عشرة بلدانٍ في الاتّحاد على هدف 0.17٪ لسنة 2010، و0.34٪ بحلول سنة 2015. ويُمثِّل القرارُ الأوروبيّ خطوةً جريئة في الاتجاه الصحيح؛ إذ إن هذه الالتزامات في حال تنفيذها، يمكن أن تعبِّئ 30–40 مليارَ دولارٍ إضافيّ بحلول سنة 2010. وثمّة الْتزاماتٌ أخرى أقلُّ تحديداً. على سبيل المثال، حدَّدت كندا هدفاً بمضاعفة مستوى معونة سنة 2001 بحلول عام 2010، ومضاعفة المعونة إلى أفريقيا بحلول سنة 2008. ولكنْ رغْم هذه الالتزامات، لن تصل المعونةُ الكنديّة إلّا إلى 0.33٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ

الرسم 3.3 أكثرُ غنًى ولكنْ أقلُّ سخاءً – الثّروةُ تتنامى بأسرعَ من المعونة...



المصدر: بياناتُ المساعدة الإنمائيّة الرسميّة، منظمةُ التعاون والإنماء الاقتصاديّ/لجنة المساعدة الإنمائيّة f2005؛ بياناتُ النّاتج المحليّ الإجماليّ، البنك الدّولي f2005.

الرسم 3.4 ... غير أنّ الأداءَ متفاوت



المصدر: منظّمة التّعاون والإنماء الاقتصاديّ/ لجنة المساعدة الإنمائية f2005.

بحلول سنة 2010. وقد تعهّدت اليابان بمضاعفة معونتها المقدَّمة إلى أفريقيا، إلا أنّها لم تُقدِّم التزاماً ذا مغزًى بشأن نسبة المعونة إلى الدَّخْل القوميّ الإجماليّ.

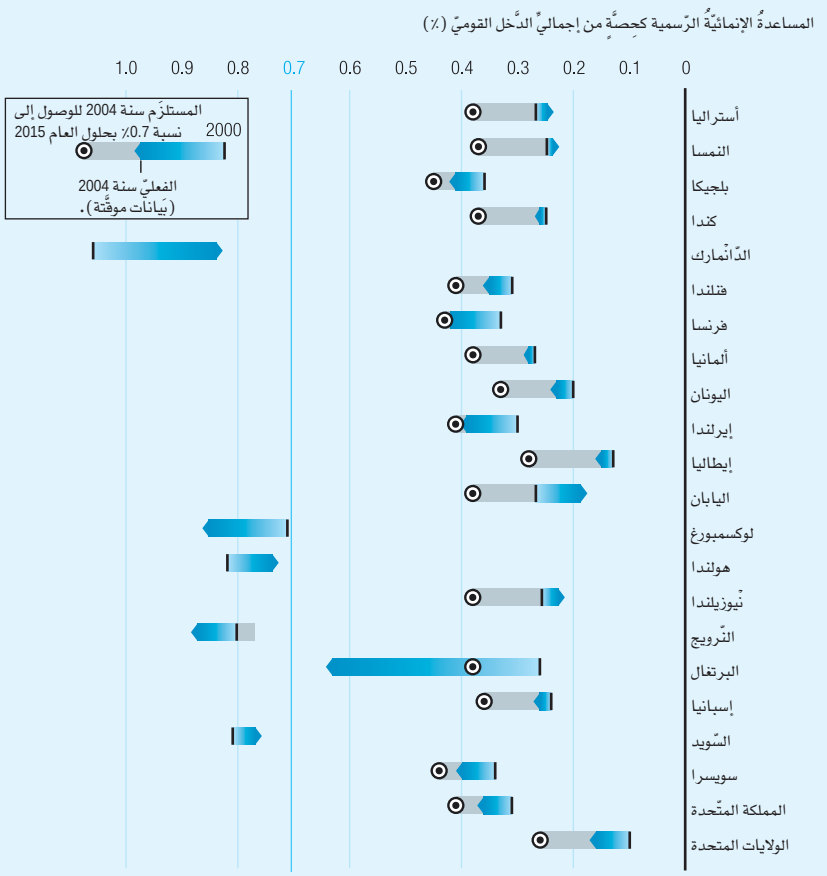
يَظهر وقْعُ هذه التعهُّدات بالفعل عبْر الزيادات الحقيقيّة في المعونة كلَّ عام منذ سنة 2002، حيث بلغت 6 مليارات دولار (بالأسعار السَّائدة وأسعار الصَّرْف في سنة 2003). ومن الواضح أنّ المعونةَ بَرزت كأولويّة إنفاقٍ عامّ أكثرَ أهميّةً، فيما يبدو أنّ اتجاهَ ارتفاع ميزانيّات المعونة قد ترسّخ بقوّة. مع ذلك، لا يمكن التسليمُ بأنّ المانحين سيُنفّذون الالتزامات التي تعهّدوا بها في مونتيراي بشكلٍ تام. فقد هبطت المعونةُ التي تقدّمها إيطاليا إلى المستوى الذي كانت عليه في سنة 2001، أي بمقدار 30٪ منذ قمّة مونتيراي؛ وعليها أن تضاعف إنفاقَها الحاليّ أكثرَ من مرّتين في السنة للوفاء بالْتزام الاتِّحاد الأوروبيّ لسنة 2006. وجمّدت ألمانيا إنفاقَها بالقِيَم الحقيقيّة في سنة 2004؛ وتواجه تحدِّياً كبيراً لرفْع المعونات من مستواها الحالي، البالغ 0.28٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ، إلى 0.33٪ في السنة القادمة. كذلك خفَّضت اليابان إنفاقَها على المعونة، وعليها أن تتدبَّر مليارَ دولارٍ إضافيّ بحُلول سنة 2006؛ إذا أرادت تحقيقَ هدفها المحدود بالمحافظة على متوسِّط مستوى المعونة للفترة 2001-2003.

زادت الولايات المتَّحدة ميزانيّةَ معوناتها بشكلٍ حادّ، لكنّ مخصّصاتها بمُوجب حساب تحدِّي الألفيّة تراجعت كثيراً عن مطالب الإدارة الأميركيّة. ففي سنة 2005، أقرَّ الكونغرس تخصيصَ 1.5 مليار دولار بعد أن طلبت الحكومةُ 2.5 مليار دولار. وفي حين أنّ كلَّ البلدان التي يتدنّى نصيبُ الفرد فيها عن 1435 دولاراً مؤهّلةٌ للحصول على المعونة، لم تُخصَّص سوى هِبَتين اعتباراً من أواسط سنة 2005؛ هما برنامجٌ بقيمة 110 ملايين دولار لبرنامج في مدغشقر يُموَّل على مدى أربع سنوات، وبرنامجٌ بقيمة 215 مليون دولار لهندوراس يُصرَف على فترة خمس سنوات.[31]

نظراً لمرور فترة وجيزة منذ انعقاد مؤتمر مونتيراي، فإنّ من السّابق لأوانه التوصُّلَ إلى استنتاجاتٍ قويّة عبْر تحليل الاتجاهات. ويتوقّف الكثيرُ على ما إذا كانت الحكوماتُ ستُترجِم الطُّموحات الحاليّةَ إلى خيارات قاسية بشأن الميزانيّة. وإذا ما استُخدِم تحقيقُ هدف 0.7٪ كمعيارٍ لتقييم مساعدات التنمية بحُلول سنة 2015، فسيبدو الأداءُ الحاليّ أقلَّ إيجابيّة. ويُوضح الرَّسم 5.3 أين ستكون مستوياتُ المعونة اليوم في عالم افتراضيّ حدّد فيه كلُّ المانحين بلوغَ نسبة المعونة إلى الدَّخْل القوميّ الإجماليّ هدفَ الـ0.7٪ بحلول سنة 2015؛ على افتراض رفْع ميزانيّات معوناتهم بزياداتٍ سنويّة على نِسَب المعونة إلى الدَّخْل القوميّ الإجماليّ منذ سنة 2000. ويبدو حجمُ الفجوات بين المستويات الراهنة، والهدفُ المنتقى، واضحَيْن بذاتهما؛ علْماً بأنّ هذا التمرينَ اصطناعيّ، لأنّ المانحين لا يتّفقون جميعاً على هدف 0.7٪. مع ذلك، فإنه يوفِّر نقطةً مرجعيّةً مفيدة. فالفجوةُ بين الأداء وبين التقدُّم اللازم كبيرةٌ، حتى بالنسبة إلى المانحين الذين ألزموا أنفسَهم بتحقيق ذلك الهدف. غير أنّ اجتماعَ القمّة الأخير لقادة مجموعة البلدان الثمانية في غْلانيغلز، بمقاطعة بيرثْشاير الاسكتلنديّة، أثبت أنّ التقدُّمَ في ردْم هذه الفجوات أمرٌ ممكن (الإطار 3.4).

لا يمكن النظرُ في تدفُّقات المعونة بشكلٍ منعزل، وهذا ما ينطبق بوجهٍ خاصّ على بلدان الدَّخْل المنخفض التي تواجه مصاعبَ في خدمة الدَّيْن. ففي سنة 2003، حوّلت البلدانُ السبعةُ والعشرون التي تحصل على التخفيف من أعباء الدَّين، بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقَلة بالدُّيون، 2.8 مليار دولار إلى الدائنين؛ أو 13٪ من الإيرادات الحكوميّة.[32] وتُبعد

الرسم 3.5 التقدّمُ ما بعدَ مونتيراي لتحقيق غاية المساعدة الإنمائيّة الرسميّة



المصدر: مبادراتُ التّنمية (Development initiatives) 2005d.

الإطار 3.4 **من قمّة الثّمانية إلى الجمعيّة العامّة – إتْباعُ الأقوال بالأفعال**

إنّ لمؤتمرات قِمَم مجموعة البلدان الصّناعيّة الرّئيسيّة الثمانية سِجلَّ مسارٍ طويلاً في تقديم وعودٍ شامخة سرعانَ ما تُنكَث؛ وبخاصّةٍ لأفقر بلدان العالم. فهل سيختلف الأمرُ بعدَ مؤتمر القمّة في غْلانيفلْز بمنطقة بيرثْشاير السُّكوتلانديّة خلال شهر يوليو/تمّوز عام 2005؟

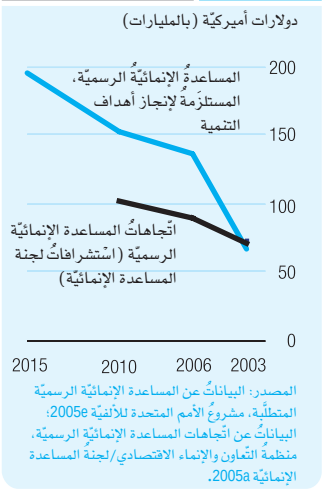
يتضّمن البيانُ الرّسمي لقِمّة الثمانية بعضَ الالتزامات الهامّة؛ إذْ يمكن للتعهُّد بزيادة المعونات عمّا كانت عليه مستوياتُ عام 2004 بخمسين مليارَ دولار، مع تخصيص نصف الزّيادة لأفريقيا جنوب الصّحراء؛ سدُّ جزءٍ ضخْم من الفجوة في تمويل أهداف التّنمية للألفيّة. علاوةً على ذلك، وقّع قادةُ مجموعة الثّمانية لأوّل مرّةٍ بياناً رسمياً يُحدِّد غاياتٍ واقعيّةً؛ قد تخفّض مخاطرَ الارتداد أو فُتور الحماسة.

في التطلّع إلى المستقبل، نجد ثلاثةَ تحدّيات تواجهها المعونات. الأوّل، وجوبُ تحميل قادة هذه المجموعة مسؤوليّةَ الوفاء بوَعدهم؛ إذْ ثمّة خطرٌ حقيقي من أنّ بلدَين على الأقلّ في الاتّحاد الأوروبيّ – ألمانيا وإيطاليا – لنْ يترجما التزاماتِ قمّة الدُّول الثماني إلى خُطط للإنفاق العامّ. الثاني، ضرورةُ ذهاب بعض البلدان إلى أبعدَ بكثيرٍ ممّا تفعله حالياً. فحتّى مع الزّيادات في المعونة، لن يكون إنفاقُ الولايات المتّحدة واليابان على المعونات عام 2010 سوى 0.18% فقط من إجماليّ الدّخل القوميّ (وهو ما يضعهما في أدنى جدول المعونات من منظمة التّعاون والإنماء الاقتصاديّ) – كما أنّ كندا مقصّرةٌ في أدائها من حيثُ المعونة. التحدّي الثالث، أهميّةُ تسليم جزءٍ كبيرِ الحجم من زيادة العون الملتزَم بها سلَفاً؛ وليس بعد خمس سنوات.

ما عدا المعونات، أُعطِي البيانُ الرّسميّ لمجموعة الثمانية علاماتٍ متباينة. فالالتزامُ بالتّعليم الابتدائيّ المجّانيّ والإلزاميّ، والرعايةِ الصحّية الأساسيّة المجّانيّة، و«الاقترابِ قدْرَ المستطاع من إتاحة المنافذ الشاملة» للمعالجة من مرض الآيدز/السِّيدا، قد تُسرِّع عجلةَ التقدُّم نحو الأهداف الإنمائيّة للألفيّة. ومن الممكن أن يُؤدّي إلى ذلك أيضاً، التعهُّدُ بتدريب – وتجهيز – نحو 75 ألفَ جنديٍّ أفريقيّ بحلول العام 2010؛ لعمليّات الاتّحاد الأفريقيّ في حِفْظ السّلام (انْظُر الفصلَ الخامس). بالمُقابِل، يُمثِّل ما ورد في البيان الرّسميّ عن التّجارة قراءةً لا تُثير الإعجاب. فالإلتزامُ العامُّ بوقْف مدًى محدود من الإعانات الماليّة للصّادرات الزراعيّة على مراحلَ، وضمْنَ فترةٍ زمنيّة غير محدّدة، سوف يكون لمُزارعي أفريقيا عزاءً لا يُغني. ثمّة مُكوِّنان حاسِمان اجتمعا معاً لجعْل مؤتمر قمّة الثمانية في غلانيفلْز مختلفاً: حسْنُ القيادة السياسيّة، والزّخمُ السّياسيّ الذي ولّدتْه الحملاتُ الكونيّة ومواقفُ الرأي العامّ العالمي. ولسوف يستلزم الأمرُ هذين المُكوِّنين إيّاهما، إذا أُريدَ لمؤتمر قمّة الأمم المتّحدة في سبتمبر/أيلول 2005 أن يُعزِّز ما تمّ إنجازُه حتى الآن؛ ويَبنيَ عليه لتحقيق المزيد من الإنجازات.

المصدر: G-8 2005.

الرسم 3.6 **الفجوةُ في تمويل أهداف التّنمية للألفيّة**



المصدر: البياناتُ عن المساعدة الإنمائيّة الرسميّة المتطلّبة، مشروعُ الأمم المتحدة للألفيّة 2005e؛ البياناتُ عن اتّجاهات المساعدة الإنمائيّة الرسميّة، منظمةُ التّعاون والإنماء الاقتصادي/لجنةُ المساعدة الإنمائيّة 2005a.

هذه التحويلاتُ مواردَ ماليّة عن الاستثمار في التنمية البشريّة والتعافي الاقتصاديّ. في سنة 2005، بعد مرور نحو عقْد على إنشاء مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون، اتفق الدائنون أخيراً على خطة لشطْب 100٪ من الدُّيون المتعدِّدة الأطراف. ويمثِّل ذلك خطوةً ضخمة في الاتجاه الصحيح، غير أنّ الاتفاقَ الجديد على الدَّين لا يشمل على نحوٍ واف بلداناً عدّة – بما في ذلك نيجيريا – حيث يبقى الدَّينُ الذي لا يمكن تحمُّلُ تكاليفه عائقاً أمام تحقيق أهداف التّنمية للألفيّة (الإطار 3.5).

يجب النَّظرُ إلى كفاية المعونة الحاليّة، وجهودِ تخفيف أعباء الدُّيون، في السياق الصحيح. فما يهُمُّ من منظور أهداف التّنمية للألفيّة هو كيفيّةُ تَوافُق الالتزامات الرّاهنة بالمعونة مع متطلّبات التمويل للوصول إلى الأهداف. فتقديرُ الفجوات التمويليّة لأهداف التّنمية للألفيّة عِلْمٌ غيرُ دقيق، إذ تتفاوت بِنَى التكلفة كثيراً من بلدٍ إلى آخر؛ كما أنّ ثمّة تفاعُلاً متميِّزاً بالتّغيُّر المستمرّ بين أهداف التّنمية للألفيّة. فالتقدُّمُ، فرَضاً، في تعليم البنات يمكن أن يُقلِّل من تكاليف تحقيق التقدُّم في وفيات الأطفال، على سبيل المثال. ويقدِّر مشروعُ الأمم المتحدة للألفيّة بأنّ المعونةَ الإجماليةَ اللّازمة يجب أن تتضاعف تقريباً بحلول سنة 2006، ثمّ أن ترتفع بمقدار 50٪ أخرى (إلى 195 مليار دولار) بحلول سنة 2015، للوفاء بأهداف التّنمية للألفيّة. وتتوافق الاقتراحاتُ التي حدَّدها تقريرُ المفوَّضيّة لأجل أفريقيا التي ترعاها الحكومةُ البريطانيّة مع هذا التقدير بشكل عامّ؛[33] حيث تُوصي بأنّ المعونةَ المقدَّمةَ حاليّاً إلى الإقليم، والبالغةَ 25 مليارَ دولار، يجب أن تتضاعف في السنوات الثلاث إلى الخمس المقبلة؛ بالإضافة إلى زيادة أخرى قدْرُها 25 مليارَ دولار بحلول سنة 2015. غير أنّ الاستشرافاتِ الراهنةَ تقصِّر كثيراً عن هذه المستويات.

تمويلُ الفجوات. من المشكلات المتعلّقة بتقدير الفجوة التمويليّة لأهداف التّنمية للألفيّة، أنّ غايات الميزانيّات التي يحدِّدها المانحون قد لا تتحقَّق. وإذا عُمِل وفْقَ التعهّدات التي قُطِعت إبّان مؤتمر مونتيراي وبعده – وهو أمرٌ لا يزال بعيدَ الاحتمال – فسيؤدّي ذلك إلى ارتفاع ميزانيّات المعونة إلى 0.30٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ للمانحين بحلول سنة 2006؛ أي أنّ المعونةَ ستزداد إلى 88 مليارَ دولار (بالأسعار السّائدة وأسعارِ الصَّرْف في سنة 2003). ويقلُّ ذاك الرقمُ 47 مليارَ دولار عن تقديرات مشروع الأمم المتّحدة للألفيّة التي تبلغ 135 مليار دولار، والتي ينبغي للبلدان الغنيّة أن تنفقها في السنة التالية لإبقاء العالم على سكّة أهداف التّنمية للألفيّة (الرَّسْم 3.6). وسترتفع الفجوةُ التمويليّة إلى 52 مليار دولار، بحلول سنة 2010. وإذا قصّرت البلدانُ الغنيّة عن الوفاء بالْتزاماتها بحلول تلك المرحلة، فإنّ البلدانَ النامية لن تتمكّن من الاستثمار في الصحّة والتعليم والبنية التحتيّة الذي يستلزمه دعمُ التعافي الاقتصاديّ على النطاق المطلوب لتحقيق أهداف التّنمية للألفيّة. ولا بدَّ من الاعتراف بأنّ هذه الأرقامَ لا تدخل في حساب هدف الاتّحاد الأوروبيّ لسنة 2010 برفع المعونة إلى 0.51٪، لكنّ هذا الهدفَ ليس مكرَّساً بالْتزامات ملموسة في الميزانيّات. ومن المهمّ أيضاً التّذكُّرُ بأنّ المعونةَ الإضافيّة التي تمّت تعبئتُها منذ مونتيراي لن تُوجَّه بأكملها نحو سدّ الفجوات التمويليّة لتحقيق أهداف التّنمية للألفيّة.

الإطار 3.5 تخفيفُ أعباء الدَّيون – وجوبُ بذْل جهدٍ خاصّ

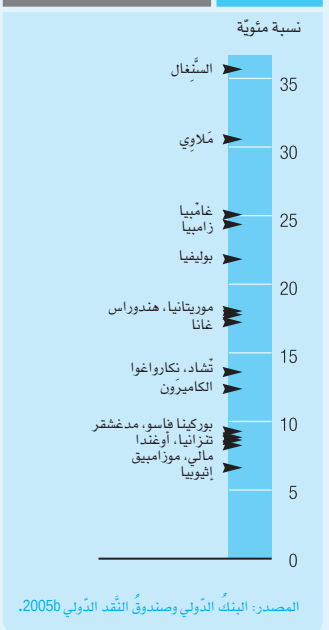
قبل عشرين عاماً، طرح الرئيسُ التنزانيُّ آنذاك، جوليوس نيريري، سؤالاً محدّداً على حكومات البلدان الغنيّة: «هل علينا فعلاً أن نجوِّع أطفالَنا لندفع ديونَنا»؟ وبعد مرور عقْدٍ تقريباً على مبادرة البلدان الفقيرة المثقَلة بالدُّيون التي كان من المفترض أن تُودِع أزمةَ الدُّيون الأفريقيّة كُتُبَ التّاريخ، بدأ الدائنون أخيراً بالإجابة عن ذاك السؤال نَفْياً. ومع أنّ التفاصيلَ عن اتفاق تخفيف أعباء الدَّيون بين وزراء ماليّة مجموعة البلدان الثمانية في يونيو/حزيران 2005 لا تزال غيرَ دقيقة، إلّا أنّه جرى تحقيقُ تقدّم حقيقيّ؛ رغْم أنّ بعضَ القضايا الهامّةَ لم تُعالَج بعد. [راجِع الإطار 3.4].

لا شكّ في أنّ أرقامَ العناوين الرّئيسيّة عن مساعدات تخفيف أعباء الدَّيْن، المقدَّمة بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون قبْل مؤتمر مجموعة الثمانية عام 2005، كانت مثيرة للإعجاب. ففي المجموع، ثمّة 27 بلداً مؤهّلاً للاقتراض من المؤسّسة الإنمائيّة الدوليّة، المِرفق التّيسيريّ للبنك الدوليّ – كلُّها من أفريقيا، باستثناء أربعة – تستفيد من الالتزام بخفْض الدَّيْن المقدّر بـ 32 مليار دولار (بالقِيَم الصافية الحاليّة). وقد ساعد التخفيفُ من عبء الدُّيون في دفْع عجلة التقدّم نحو أهداف التنمية للألفيّة. ووفقاً للبنك الدوليّ، ارتفع الإنفاقُ العامّ على الصحّة والتعليم وغيرِ ذلك من الاستثمارات في خفْض الفقر بنحو 2٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ في البلدان التي تحصل على التخفيف من أعباء الدُّيون. وساعدت المُوفَّراتُ الناتجةُ عن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون في تمويل التعليمالابتدائيّ المجانيّ في أوغندا وتنزانيا، وبرامج مكافحة فيروس الإيْدز/السِّيدا في السنغال، والبرامج الصحّية في موزامبيق، والتنمية الريفيّة في إثيوبيا.

أما الأخبارُ السيّئة فهي أنّ الأرقامَ المعلنة عن خفْض رصيد الدَّيْن تحجب الأقسامَ الأخرى من بيان الميزانيّة. وبخاصّة الأعمدةُ التي تتعامل مع خدمة الدَّيْن وإيرادات الحكومات. ففي سنة 2003، أنفقت البلدانُ السبعةُ والعشرون، الحاصلةُ على التخفيف من أعباء الدَّيْن، 2.8 مليار دولار كتَسديدات مستحَقّة للدائنين. وفي المتوسّط، يمثّل هذا الرقمُ 15٪ من إيرادات الحكومات، ووصل إلى 20٪ في بلدان مثل بوليفيا وزامبيا والسنغال (الرَّسْم 1). وهذه تحويلاتٌ كبيرة جدّاً بالنسبة إلى مجموعة من أفقر البلدان في العالم، حيث تبلغ في المتوسّط نحو 3٪ من دخْلها القوميّ.

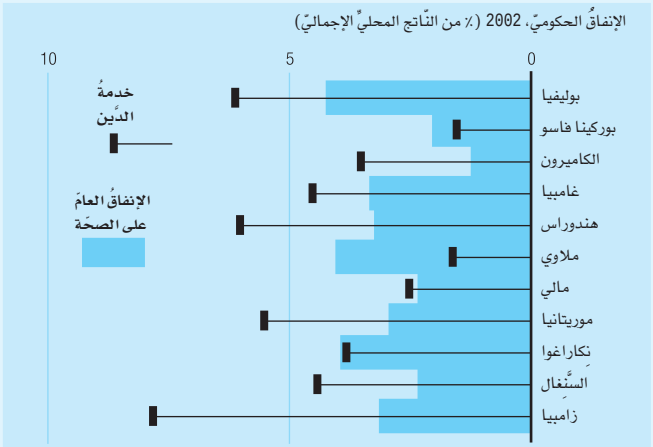
والنتيجةُ هي أنّ تسديدَ الدَّيْن يُحوّل الموارِدَ عن مجالاتٍ ذاتِ أولويّةٍ اجتماعيّةٍ وحاسمة في التقدّم نحو أهداف التنمية للألفيّة. على سبيل المثال، تُنفق زامبيا، وهي من البلدان ذاتِ المستويات الأعلى للإصابة بفيروس الإيْدز/السِّيدا في العالم، أكثرَ من دولارين في تسديد الدَّيْن مقابلَ كلِّ دولار تُخصّصه للإنفاق على قطاع الصحّة. (الرَّسْم 2). ومع أنّ تدفّقاتِ المعونة ما زالت تفوق مدفوعاتِ الدُّيون (وهو اختلافٌ هامٌّ عن أزمة الدُّيون في أميركا اللاتينيّة إبّانَ الثمانينات)، إلّا أنّ ارتفاعَ مستويات خدمة الدَّيْن يحرم الحكوماتِ من موردٍ هامٍّ للإيرادات ويجعلها أكثرَ اعتماداً على المعونة. كما يجعل ميزانيّاتِها أكثرَ عُرْضةً لأهواء أولويّات المانحين.

الرسم 1 الدّينُ كحصّةٍ من العائدات



المصدر: البنكُ الدّولي وصندوقُ النّقد الدّولي 2005b.

الرسم 2 خدمةُ الدّين والإنفاقُ العامّ على الصحّة



المصدر: نِسَبٌ محسوبةٌ بناءً على بيانات عن خدمة الدَّين والإنفاق العامّ على الصحّة من جدول المؤشّرات 20. وبيانات عن السكّان من جدول المؤشّرات 5، وبيانات عن النّاتج الإجماليّ من جدول المؤشّرات 14.

قصّر التنفيذُ عن التوقّعات بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقَلة بالدُّيون، لأسباب عدّة؛ أولُها، أنّ المعيارَ الأساسيّ المتبنّى لقياس القدرة على تحمُّل الدُّيون – وهو بلوغُ عتَبة رصيد الدَّيْن 150٪ من الصادرات بالقِيَم الصافية الحاليّة – يُعطي وزناً كبيراً لمؤشّرات الصادرات ووزناً غيرَ كافٍ لتأثير الدَّيْن على الميزانيّات القوميّة، وعلى قدرة تمويل التقدّم نحو أهداف التنمية للألفيّة. ثانياً، وبصَرْف النّظر عمّا إذا كان معظمُ الدائنين الثّنائيّين يُقدّمون إعفاءً من الدَّيْن بنسبة 100٪، فإنّ معظمَ المانحين المتعدّدي الأطراف، مثلِ البنك الدوليّ وصندوق النقد الدوليّ وبنوكِ التنمية الإقليميّة، لم تقدّم مثلَ هذه الإعفاءات؛ ما يعني أنّ حصّةَ هذه الأطراف في مدفوعات خدمة الدَّيْن آخذةٌ بالارتفاع. ثالثاً، تتوقّف الأهليّةُ لإعفاءٍ تامٍّ من الدَّيْن على الامتثال لبرامج صندوق النقد الدوليّ وشروط القروض. وقد أدّت توقّفاتُ هذه البرامج إلى تأخير تخفيف الدُّيون عن مجموعة كبيرة من البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون، بما فيها رواندا وزامبيا وملاوي وهندوراس.

هل يؤدّي اتفاقُ يونيو/حزيران 2005 إلى حلّ هذه المشاكل؟ يَنصّ الاتفاقُ على تخفيف الدُّيون 100٪ بالنسبة لثمانيةَ عشر بلداً تقدّمَت عبْر مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون للوصول إلى «مرحلة الإكمال». ومن المهمّ أيضاً، أنّه ينصّ على خفْض تكاليف الدُّيون المتعدّدة الأطراف، العائدةِ إلى المؤسّسة الإنمائيّة الدوليّة وصندوقِ التنمية الأفريقيّ، عبْر المزيد من تمويلات الدائنين؛ وتالياً تجنّبِ تحويل مساعدات التنمية إلى التخفيف من أعباء الدَّيْن. وفي حالة صندوق النقد الدوليّ، يتمّ تخفيفُ أعباء الدُّيون من خلال الموارد الداخليّة التي ربّما تشمل بيعَ جزءٍ من مخزون الذّهب لدى الصندوق، أو إعادةَ تقييمه. وستُصبح 8 بلدانٍ أخرى مؤهّلةً للحصول على تخفيض بنسبة 100٪ في خلال سنةٍ إلى سنتين من الآن، فيما تصل إلى نقطة الاكتمال لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون. وتضمّ هذه المجموعةُ

(التّتمّةَ في الصّفحة التّالية)

الإطار 3.5 تخفيفُ أعباء الدَّيون – وجوبُ بذْل جهدٍ خاصّ (تابع)

بلداناً شرَعت في إعادة الهيكَلة، مثلَ جمهوريّة الكونغو الديموقراطيّة وسيراليون – وبلداناً مثلَ تْشاد والكاميرون تعرَّضت لتوقُّفات برامج صندوق النقد الدوليّ. وبالنسبة إلى كلٍّ هذه البلدان، يمكن للاتفاق الجديد بشأن تخفيف أعباء الدَّيون أن يُحرّر مصادرَ جديدةً للتنمية – ومن الحَيويّ لتمويل أهداف التنمية للألفيّة أن توزَّع الموارِدُ بشكلٍ فعّال، لدعْم خدمات القطاع الاجتماعيّ والنموِّ الواسع القاعدة.

يحتاج تطبيقُ الاتفاق الجديد إلى مراقبةٍ وثيقة لضمان أن يكون تمويلُ تخفيف أعباء الدَّيون تمويلاً إضافيّاً حقيقياً. وقد أثيرت مخاوفُ على وجه الخصوص بشأن فشل اتفاقات التمويل في تغطية تكاليف خفض الدَّيْن العائد لبنك التنمية ما بين البلدان الأميركيّة الذي يجب أن يفيَ بجزءٍ من فاتورة تمويل تخفيف أعباء الدَّيْن في بوليفيا ونيكاراغوا وهندوراس. مع ذلك، فإنّ الاتفاقَ جيّدٌ بصورةٍ لا لبْس فيها بالنسبة إلى البلدان السبعةِ والعشرين الأعضاء في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون التي تحصل الآن على تخفيف هذه الأعباء.

تكمن المعضلةُ الأكبرُ من ذلك في كيفيّة التعامل مع بلدانٍ لا تقع ضمْن هذه الفئة، لأنّ عضويّةَ البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون أُغلِقت على أساس البلدان المشمولةِ عام 2004. ومن المفارقات أنّ ذلك يعني أنّ لدى بعض البلدان المؤهّلة للحصول على قروض المؤسّسة الإنمائيّة الدوليّة مؤشّراتٍ للدَّيْن أسوأ ممّا هي عليه لدى تلك المصنّفة في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون، في أعقاب تخفيف أعباء الدَّيْن؛ ومع ذلك فإنّها غيرُ مؤهّلةٍ للحصول على تخفيف أعباء الدُّيون، على أساس أنّها لم ترِد في لائحة سنة 2004. مثالاً على ذلك، يفوق رصيدُ الدُّيون في كلٍّ من قرغيستان وكينيا وهايتي 150٪؛ ومع ذلك فإنّها غيرُ مؤهّلةٍ لتخفيف أعباء الدَّيْن. وقد استجاب دائنون إفراديُّون حتى الآن بصورةٍ أحاديّة للجوانب الشّاذّة في هيكليّة مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون؛ حيث طوّرت المملكةُ المتحدة مثلاً اقتراحاتٍ لشطْب حصّتها من مدفوعات خدمة الدَّيْن المستحَقّ على بلدانٍ مثل أرمينيا وسْريلانكا وفيتنام ومنغوليا ونيبال. غير أنّ هناك حاجةً إلى استراتيجيّةٍ أكثرَ تماسُكاً لخفْض الْتزامات الدَّيْن إلى مستوًى متوافقٍ مع متطلّبات تمويل أهداف التنمية للألفيّة.

تُسلّط تجربةُ نيجيريا الضوءَ على محدوديّاتٍ أخرى في البِنية الحاليّة لتخفيف أعباء الدُّيون. فخلافاً للبلدان الفقيرة المثقلة بالدُّيون، يعود الجزءُ الأعظمُ من دَيْن نيجيريا – نحو 80٪ من الإجماليّ – إلى دائنين ثُنائيّين، وليس إلى البنك الدوليّ أو صندوق النقد الدوليّ. وقد أشار الدائنون إلى غنى نيجيريا بالنّفط كأساسٍ لرفْض التخفيف من أعباء ديونها. ولكنْ حتى مع كوْنها ثامنَ أكبرِ مصدّرٍ للنّفط في العالم، فإنّ ترتيبَها بحسَب دليل التنمية البشريّة لبلدان العالم هو 158، وسكّانَها هم من بين الأفقر في أفريقيا جنوب الصحراء؛ كما أنّ نصيبَ الفرد فيها من المعونة يقلّ عن دولارين – وهو من أدنى المستويات في المنطقة. وتبلغ فاتورةُ خدمة الدَّيْن السنويّةُ في نيجيريا أكثر من 3 مليارات دولار – أي بما يفوق الإنفاقَ العامّ على الصحّة. أضِف إلى ذلك أنّ المتأخّراتِ تتراكم، لأنّ أقلّ من نصف الدَّيْن العامّ تجري خدمتُه. صحيحٌ أنّه كان من الممكن تجنّبُ مشكلات الدَّيْن النّيجيريّ لو لم تنغمس الحكوماتُ السابقة في سوء الإدارة الماليّة وتحويل الإيرادات النفطيّة إلى حسابات في البنوك السويسريّة؛ لكنّ ذلك لا يُعطي أيَّ سببٍ أساسيٍّ يُذكَر لمعاقبة النّيجيريّين الفقراء اليوم، أو تقويضِ الْتزام الحكومة بالإصلاح.

المصادر: World Bank and IMF 2004c; Martin and others 2004

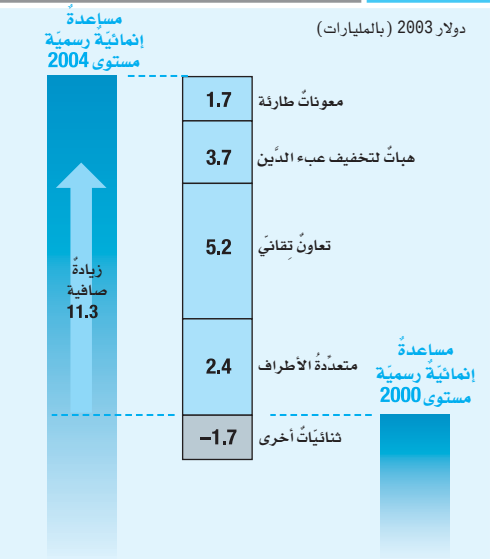
المعونةُ الحقيقيةُ والأرقامُ المعلَنة

في الواقع، ربما تقلّل أرقامُ الفجوة التمويليّة من الحجم الكامل للمشكلة. فإغلاق الفجوات التمويليّة يتطلّب أموالاً حقيقيّة، لكنّ الأموالَ المعدودةَ كمعونةٍ لا تُترجَم كلُّها إلى تحويلٍ للموارد. وهذه هي الحالُ على وجه الخصوص للفئات الثلاث من المساعدة التي شكّلت ما يزيد على 90٪ من زيادةٍ تبلغ 11.3 مليار دولار في المعونات الثنائيّة بين عامَي 2000 و2004؛ وهي تخفيفُ الدُّيون (3.7 مليار)، والتعاونُ التّقْني (5.2 مليار دولار)، والمساعداتُ الطارئة (1.7 مليار دولار؛ الرَّسْم 3.7). وتولّد الزياداتُ في هذه المجالات أرقاماً بارزةَ العناوين تفُوق تحويلاتِ المعونة الحقيقيّة.

لنتأمّل في التخفيف من أعباء الدُّيون الذي يُعتبَر شكلاً فعّالاً جدّاً من أشكال المساعدات الإنمائيّة، يُعطي الحكوماتِ تحكّماً أكبرَ بالإيرادات المحليّة ويُقلّل اعتمادَها على المعونات. فالإعفاءُ من الدُّيون المخدومةِ فعلاً يُحرِّر مواردَ الميزانيّة لأغراضٍ أخرى، غير أنّ ترتيباتِ الإبلاغ في منظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ تُجيز لحكومات أعضائها الإفادةَ عن رصيد خفْض الدَّيْن بأكمله كمعونةٍ ممنوحة في سنة شطْبه. وهذا ما يُضخِّم القيمةَ الفعليّة لتخفيف أعباء الدُّيون، لأنّ المُوفَّراتِ الماليّةَ الحقيقيّة للبلد المتلقّي تأتي على شكل انخفاضٍ لخدمة الدَّيْن.

في الحالات التي تكون الدُّيون المعنيّةُ غيرَ مخدومة بالكامل، يُشكّل تخفيفُ أعباء الدَّين في جزءٍ منه عمليّةً مُحاسَبيّة. ويدخل في هذه الفئة جانبٌ كبير من ارتفاع المعونة البالغ 4 مليارات دولار إلى جمهوريّة الكونغو الديمقراطيّة. وفي سنة 2003، حصلت إثيوبيا على تخفيض لرصيد الدَّيْن بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقَلة بالدُّيون يبلغ 1.3 مليار دولار، لخَفْض خدمة الدَّيْن السنويّة بمقدار 20–40 مليون دولار. وهذه ليست مُحاجّةً ضدّ التخفيف من أعباء الدُّيون، لكنها ضدّ ممارساتها المُحاسَبيّة الراهنة التي تعطي انطباعاً مضلِّلاً عن مقدار ما يقدِّمه المانحون من معونات. ففي السنوات القليلة التالية، يُتوقَّع حدوثُ خفْضٍ كبير لديون العراق وبلدانٍ أخرى بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقَلة بالدُّيون؛ ومن المهمّ ألّا تؤدّي القيمةُ الاسْميّةُ المرتفعة لهذه

الرسم 3.7 تركيبةُ المعونة المُزْدادة



المصدر: منظّمةُ التّعاون والإنماء الاقتصاديّ/لجنة المساعدة الإنمائيّة 2005f.

العمليّات إلى صرْف الانتباه عن المُوفَّرات المتواضعة نسبيّاً، أو عن الحاجة إلى رؤية تخفيف الأعباء في إطار رُزَمٍ تمويليّةٍ أوسعَ بُغيةَ تحقيق أهداف التنمية للألفيّة.

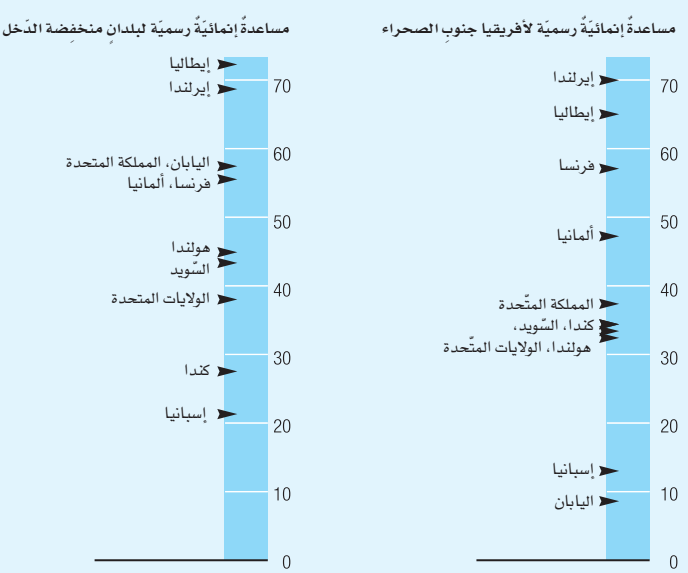
ينطبق العديدُ من الحُجَج نفسها على المساعدات التقنيّة والمعونات الطّارئة. فقد كانت المساعدةُ التقنيّة رُبْعَ المعونة المقدّمة في سنة 2003. وغالباً ما تقوم هذه المساعداتُ بدَورٍ هامٍّ في دعْم تنمية القدرات وبنائها، لكنّ قسماً كبيراً منها يمثّل نفقاتٍ في البلدان المانحة. وهي مشكلةٌ تُضاعفها المعونةُ المُقيَّدة (التي تُبحَث لاحقاً في هذا الفصل). وتُوضح المعوناتُ المقدَّمةُ إلى التّعليم حجمَ هذه المشكلة؛ حيث توجد كبرى الفجوات التمويليّة في التدريب والرواتب والاحتفاظ بالمعلّمين، وفي بناء غُرَف الدراسة وتوفيرِ الكتب المدرسيّة. مع ذلك، يأتي ثلاثةُ أرباع دعْم المانحين للتعليم على شكل مساعداتٍ تقنيّة؛ يُبتلع جانبٌ كبير منها في المدفوعات للمِنَح والمَشُورة التِّقنيّة الخارجيّة والرُّسوم الاستشاريّة. وتتفاوت نوعيّةُ المساعدات التّقنيّة على نطاقٍ واسع؛ لكنَّ النقطةَ الهامّة في تمويل أهداف التنمية للألفيّة، كما هو الحالُ مع التخفيف من أعباء الدُّيون، هي أنّ الموارِدَ لا تتدفّق بصورةٍ تلقائيّة إلى المجالات التي تحظى بالأولويّة. صحيحٌ أنّ المعونةَ الطارئة ومساعدةَ الدول الهشّة تحظيان بالأولويّة، لكنّهما أيضاً استجابةٌ لاحتياجاتٍ تمويليّة فوقَ تلك المقدَّرة لأهداف التنمية للألفيّة. فقد استأثرت أفغانستان والعراق معاً بمبلغ 3.2 مليار دولار من الزيادة في المساعدات الإنمائيّة الرّسميّة بين عامَي 2001 و2003؛ وبنسْبةٍ كبيرة من المعونات التي تقدّمها الولايات المتحدة. في الواقع، خُصِّص للعراق ما يزيد على 40٪ من مبلغ الـ 3.8 مليار دولار الذي أُضيف إلى مساعدات التنمية الأميركيّة عام 2003. وحتّى اليوم، تمّ معظمُ الازدياد في المعونة الطارئة من خلال تحريك أموالٍ إضافيّة، رغْم أنّ من الصَّعب عملياً تأكيدَ الإضافات. مثالاً على ذلك أنّ اليابانَ جمعت بين زيادة المعونة إلى أفغانستان والعراق وبين اقتطاعاتٍ كبيرة من المساعدات الإجماليّة للتنمية. وأيّاً يكن الوضعُ الحاليّ، فإنّ تحويلَ المعونة من تمويل أهداف التنمية للألفيّة إلى إعادة الإعمار بعد النزاع، أو إلى أهدافٍ استراتيجيّةٍ أوسعَ نطاقاً، ما زال يشكّل تهديداً كبيراً.[34]

انتقائيّةُ المعونة

من الأسباب الأخرى التي تدعو للاعتقاد بأنّ أرقامَ العناوين الكبرى قد تُقلِّل من مقدار المشكلة التمويليّة لأهداف التنمية للألفيّة، أنّ المانحين يتفاوتون في أنماط تخصيص المعونات. فبلدانُ الدَّخْل المتدنّي وأفريقيا جنوبُ الصحراء التي تواجه أكبرَ الفجوات التمويليّة، تبرز في بعض برامج المعونات بشكلٍ أكبرَ ممّا تبرز في غيرها (الرَّسْم 3.8). ولعلَّ المعوناتِ المقدَّمةَ من خلال آليّاتٍ متعدّدة الأطراف، مثلِ رابطة الإنماء الدوليّة والصندوقِ الكوْنيّ لمكافحة

الرسم 3.8 تفاوُتٌ في معونات المانحين لأشدّ البلدان فقرا

الحصّةُ من مجمل المساعدة الإنمائيّة الرسميّة، 2003 (٪)



المصدر: نِسَبٌ محسوبة على أساس بيانات المساعدة الإنمائيّة الرسميّة من منظّمة التّعاون والإنماء الاقتصاديّ/لجنة المساعدة الإنمائيّة 2005i.

الإطار 3.6 مستقبلُ المؤسَّسة الإنمائيّة الدَّولية

نظراً لأنّ المؤسّسةَ الإنمائيّةَ الدوليّة هي أكثرُ الآليّات الدوليّة فعّاليّةً في توجيه الاهتمام إلى البلدان الأشدّ فقراً، فإنّها تحتل موقعاً محورياً في تمويل أهداف التنمية للألفيّة؛ حيث إنّ الدولارَ المقدّم من خلال هذه المؤسّسة يُخفّض على الأرجح من الفجوة التمويليّة لأهداف التنمية للألفيّة أكثرَ من دولار يُقدَّم عبْر أيِّ قناةٍ أخرى. أضف إلى ذلك أنّ المؤسّسةَ الإنمائيّة الدوليّة تعمل على أساس دورةٍ للميزانيّةً مدّتُها ثلاثُ سنوات، وتالياً فإنّها أقلُّ عرْضةً لعدم قابليّة التنبّؤ التي ترافق المعونةَ الثنائيّةَ المقدّمةَ من خلال الميزانيّات السنويّة.

في سنة 2005، خصّص المانحون 34 مليار دولار للمؤسّسة الإنمائيّة الدوليّة حتى سنة 2008. أي بزيادةٍ حقيقيّة تبلغ 25٪؛ وهو أكبرُ توسّعٍ يطرأ في عقْدين، مع أنّه أدنى بكثيرٍ من مستوى الـ 40٪ ـ 50٪ الذي أرادته معظمُ البلدان الأوروبيّة. ولو تمّ تبنّي المقترحات الأوروبيّة، لارتفعت حصّةُ المعونة المتعدّدة الأطراف وحصّةُ المعونات المخصّصة لأفقر البلدان. والمعروف أنّ المؤسّسةَ الإنمائيّة الدوليّة هي ثالثُ أكبر مصدرٍ للمعونة المقدَّمة إلى بلدان أفريقيا جنوب الصحراء (بعد فرنسا والولاياتِ المتحدة)، والمصدرُ الرئيسيُّ للمعونات المخصّصة للتعليم والصحّة.

لا تزال هناك أسئلةٌ هامّة تُطرح بشأن الدَّور المستقبليّ الذي تؤدّيه المؤسّسةُ الإنمائيّة الدوليّة في تمويل التنمية. فما يقرب من خُمس القروض التي تقدّمها المؤسّسة تُمنَح على أساس هباتٍ للبلدان المعرّضة لمشاكل المديونيّة؛ ويُخصّص الباقي كقروضٍ ميسّرة تُسدَّد على فترة 40 سنة، مع فترة سماحٍ تمتدّ 10 سنوات. ويُريد بعضُ المانحين المحافظةَ على هذا التوازن، في حين يحبّذ آخرون تحويلَ المؤسَّسة إلى هيئةٍ تقوم بصورةٍ أساسيّة على المِنَح.

ثمّة مخاطرُ في سلوك طريق المِنَح فقط. فالمانحون يقدّمون حالياً نحوَ نصف مدخول المؤسّسة الإنمائيّة الدوليّة، ويأتي 40٪ من خلال تسديد قروضٍ سابقة لبلدانٍ مثل الصين، ارتفعت من وضعيّة الدّخل المنخفض إلى المتوسّط. ويمكن للانتقالُ إلى نظام المِنَح أن يخنق هذا الدَّفقَ التّسديدات، ويُخفّض تالياً قاعدةَ الموارد. بالإضافة إلى ذلك، أنّ بعضَ البلدان ـ مثْل بنغلاديش والهند – هي في موقعٍ للاستفادة من القروض المُيسّرة، في حين تستطيع بلدانٌ أخرى أن تستفيد من المؤسّسةُ الإنمائيّة الدوليّة للانتقال من الاعتماد التامّ على المِنَح.

ثمة سببٌ آخر يدعو إلى توخّي الحذر، وهو أنّ في استطاعة المانحين إبطالَ مفعول التأثيرات الماليّة؛ بالاتفاق على التعويض عن أيِّ فقدانٍ من مدفوعات تسديد القروض للمؤسّسة الإنمائيّة الدوليّة، من خلال تعهّداتٍ مُلزمة بزيادة المِنَح. لكنّ ما من مانحٍ أقدم على ذلك. ومن دون مثل هذه الضمانات بزيادة التمويل على الأمد الطويل، ستصبح التدفّقاتُ الماليّة معتمِدةً على دعْم المانحين الذي لا يمكن التنبّؤ به.

المصدر: Rogerson 2005

الآيْدز والسلّ والملاريا، هي الأكثرُ توجيهاً إلى سدِّ الفجوات التمويليّة للأهداف الإنمائيّة للألفيّة – في حالة المؤسّسة الإنمائيّة الدوليّة، لأنّ الأهليّةَ محصورةٌ ببلدان الدَّخْل المنخفض (الإطار 3.6). لا يعني ذلك أنّ المعونةَ لبلدان الدَّخْل المتوسّط غيرُ مبرَّرةٍ على أسُس التنمية البشريّة، لكنّ الحقيقةَ الواقعة هي أنّ المانحين يتفاوتون في ما يُخصّصونه من حصصٍ إلى البلدان الأفقر التي تواجه أخطرَ القيود التمويليّة على بلوغ أهداف التنمية للألفيّة.

يؤثّر في توزيع المعونة انتقاءُ المانحين لبلدانٍ متلقّية مفضّلة. ففي سنة 1997، حاجّت إحدى الدراسات النّافذة جداً، على أساس الأدلّة المستقاة عبْر البلدان، بأنّ المعونات لم تكن فعّالةً إلاّ في بيئات السياسات «الجيّدة» (الاستقرار الماليّ، وتدنّي التضخُّم، والأسواق المفتوحة، وغيرها من المعايير).[35]

وقادت تلك الدراسةُ إلى المعتقَد التقليديّ الجديد بأنّ المعونةَ يجب أن تُستخدم بشكلٍ انتقائيّ لمكافأة المُصلحين الأقوياء. لكنّ دراساتٍ لاحقةً وجدت أنّ المعونةَ كانت فعّالةً أيضاً في بلدانٍ ذاتِ بيئةٍ مؤسّسية أقلّ ملاءمةً وسجلٍّ أضعفَ في الإصلاح الاقتصادي. لا يعني هذا الاستنتاجُ أن بيئةَ السياسات غيرُ هامّة؛ بل على العكس، لأنّ إدارةَ الاقتصاد أمرٌ حيَويّ. لكنّ الأدلّةَ تُحذّر فعلاً من استخدام لوائح تدقيق «السياسات الجيدة» كأساسٍ لتخصيص المعونات.

توحي الأدلّةُ الفُضلى بأنّ المعونةَ يمكن أن تكون فعّالةً في مجموعةٍ متنوّعة من البيئات – وأنّ مخطّطاتِ الشُّروط المسبقة في السّياسات غيرُ مفيدة.[36] فثمّة خطرٌ من أن تُقسّم هذه المخططاتُ متلقّي المعونة إلى محبُوبي المانحين وأيتام المانحين استناداً إلى دليلٍ واهٍ بشأن قدرتها على الاستفادة من المعونة بصورةٍ جيّدة. وهذا ما بدأ يحدث إلى حدٍّ ما، مع إفراطٍ في التركيز على محبوبات المانحين من البلدان الناطقة بالإنكليزيّة في أفريقيا جنوب الصحراء (وإثيوبيا وموزامبيق)، وإفراطٍ في تمثيل أيتام المانحين في البلدان الأفريقيّة الناطقة بالفرنسيّة وفي أميركا اللاّتينيّة.

توحي الأبحاثُ الحديثة التي تَستخدم مؤشّرَ البنك الدوليّ للسياسات الانتقائية، وهو قياسٌ للعلاقة بين المعونة ونوعيّة المؤسّسات في البلدان المتلقّية، بأنّ تدفّقَ مساعدات التنمية يتزايد حسّاسيّةً تجاه نوعيّة المؤسّسات (كما يُحدِّدها المؤشّر).[37] في الوقت نفسه، يتشدَّد المانحون في التركيز على الأداء المؤسّسيّ في بلدان الدَّخْل المتدنّي أكثرَ من تشدُّدهم على بلدان الدَّخْل المتوسِّط. وممّا يثير قلقاً أكبر، هو أنّ بعضَ بلدان الدَّخْل المنخفض تتلقّى المعونةَ بمستويات تقلُّ بنحو 40٪ عمّا تُشير إليه قدرتُها المؤسّسيّة.[38]

لا يُنكر أيٌّ من ذلك الأهميّةَ الواضحة لبيئة السياسات القوميّة في تحديد فعّالية المعونة. فقد تمكّنت بلدانٌ متنوّعة، بقدْر تنوُّع موزامبيق وفيتنام وبنغلاديش، من تحقيق عائداتٍ مرتفعة للمعونة في التنمية البشريّة؛ لأنّ لديها استراتيجيّاتٍ فعّالةً لخفْض الفقر. على العكس من ذلك، يُقلِّل الفسادُ المستشري، والحكمُ الضعيف، وسوءُ الإدارة الحكوميّة من المنافع المحتمَلة للمعونات. ويُقوّض الفسادُ مساعيَ المعونة من ناحيتين، أولاهما أنّ الأُسَرَ الفقيرة تعاني بشكلٍ غيرِ متناسب من الممارسات الفاسدة. فقد وجد مسْحٌ في كمبوديا أنّ الفسادَ كلّف العائلاتِ ذاتَ الدَّخْل المنخفض من دخْلها ثلاثةَ أضعاف ما كلّف عائلاتِ الدَّخْل المرتفع؛ ويعود ذلك جزئياً إلى أنّ أُسَرَ الدَّخْل المنخفض تعتمد أكثرَ

من غيرها على الخدمات العامّة.[39] الثانية، هي أنه يمكن للتدفُّقات الماليّة إلى الخارج، المرتبطة بالفساد، أن تُقزِّم تدفّقات المعونة إلى الداخل. فثمّة تقديرٌ بأنّ الأصولَ الماليّةَ العامّة، المحوّلةَ من أفريقيا بصورة غير قانونيّة إلى حسابات مصرفيّة أجنبيّة، تفوق بقيمتها الدَّينَ الخارجيّ لتلك القارّة.

يمكن لمانحي المعونات معالجةُ هذه المشاكل على النّحو الأكثر فعّاليّةً من خلال شراكات مع الحكومات الملتزمة بالشفّافيّة والمساءلة الماليّة، بدلاً من خلال فرَض المخطّطات التفصيليّة.

المعونةُ وأهدافُ التّنمية للألفيّة: هل في مقدور البلدان الغنيّة تحمُّلُ تكاليفها؟

هل في مقدور البلدان الغنيّة تَحمُّلُ تكاليف الْتزامها القديم العهْد بإنفاق 0.7٪ من دخْلها الإجماليّ القوميّ على المعونة؟ إنّ لهذا السؤال تأثيراً حاسماً على احتمالات تحقيق أهداف التّنمية للألفيّة، والأهداف الأوسع نطاقاً للتنمية البشريّة.

في أيِّ نظام ديموقراطيّ، يَعكس ما تعتبره الحكوماتُ مقدوراً عليه مالياً تقييمَ تكاليف الإنفاق العامّ ومنافعه. ويسترشد ذاك التقييمُ بالآراء المكوَّنة عن أولويّات السياسات من طريق توسُّط العمليّات السياسيّة التي تؤدّي إلى الاختيار بشأن مزايا المطالب المتنافسة. وتعكس ميزانيّاتُ المعونة كيفيّةَ رؤية الحكومة والشّعب للفقر في العالم، وواجباتهما ومصالحهما في مكافحته.

التكاليفُ التي يمكن تحمُّلُها

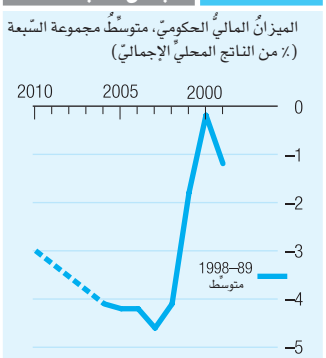
تُعتبَر تكلفةُ تحقيق أهداف التّنمية للألفيّة متواضعةً، عند تقييمها بالمُغايَرة مع ثروات البلدان الغنيّة ومواردها. فهناك أكثرُ من مليار نسمة في العالم منعدمي المنافذ إلى الماء النظيف، و2.6 مليار نسمة يفتقرون إلى الصَّرْف الصحيّ. ولسوف يُكلّف التغلُّبُ على هذين العَجْزَين أقلَّ بقليل من 7 مليارات دولار في السنة، على مدى العقْد التالي؛ وهو استثمارٌ يُمكن أن يُنقذ حياةَ نحو 4000 إنسان يوميًّا، نتيجةً لانخفاض تعرُّضهم إلى الأمراض المُعدية. وقد يُعالج مشكلةً تَسلب الصحّةَ من الفقراء وتُقوِّض التنميةَ الاقتصاديّة، وتَفرض متطلّباتٍ كثيرةً من الوقت والكدْح على البنات والنِّساء. قد يبدو الاستثمارُ المطلوب مبلغاً كبيراً – وهو كذلك بالنسبة إلى البلدان النامية، المتدّنية الدَّخْل – لكنه ليس أكثرَ من السّبعة مليارات دولار التي يُنفقها الأوروبيّون سنوياً على العُطور، أو الثمانية مليارات دولار التي يُنفقها الأميركيّون كلَّ عام على الجراحة التقويميّة الاختياريّة.

ليس الغرضُ من مثْل هذه المقارنات نفْيَ الجهد المطلوب لزيادة المعونة على مستوًى ينسجم مع تحقيق أهداف التّنمية للألفيّة، إذ لا يزال العجزُ الماليّ مرتفعاً في كلِّ بلدان مجموعة السَّبعة – باستثناء كندا – لا بل إنّ وضْعَ هذه البلدان الماليّ، كمجموعة، قد تدهْور (الرَّسْم 3.9). فالعجزُ الماليُّ الحاليّ للولايات المتحدة (كنسبة مئويّة من الناتج المحليّ الإجماليّ) هو الأعلى لأيٍّ من البلدان الصناعيّة الرّئيسيّة، باستثناء اليابان. وتتصوّر المقترحاتُ الرّاهنة للميزانيّة تقليصَ العجز إلى نصْفه بحلول سنة 2009، مع خفْض الإنفاق غير العسكريّ إلى أدنى نِسَبه من الناتج المحليّ الإجماليّ خلال أكثرَ من 40 عاماً.

ومن الواضح أنّ هذه ليست بيئةً ملائمة لتوسيع ميزانيّات المعونة. ويَصحُّ الأمرُ نفسُه بالنّسبة إلى اليابان؛ حيث لا يُتوقَّع تراجُعُ العجز الماليِّ البِنْيوي إلّا على نحوٍ طفيف، أي إلى ما يزيد قليلاً على 6٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ في سنة 2006. وتتصوَّر خططُ الميزانيّة اليابانيّة على المدى المتوسِّط تحويلَ العجز إلى فائض بحلول سنة 2010 – وهو هدفٌ يُترجَم إلى ضغطٍ شديد لإجراء تخفيضات في الاستثمار العام.

ويكاد الوضعُ في الاتِّحاد الأوروبيّ ألّا يكون مشجّعاً أكثرَ من ذلك؛ إذ على الرّغم من أنّ العجزَ في منطقة اليورو أصغرُ مما هو عليه في اليابان أو الولايات المتحدة، فإنّ العجزَ في فرنسا وألمانيا 3٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ، في حين يُتوقّع للعجز الماليّ في إيطاليا أن يتجاوز 4٪ عام 2006. لكنّ العجزَ الماليّ الأضيقَ نطاقاً في الاتّحاد الأوروبيّ عمّا هو عليه في الولايات المتحدة أو اليابان يُخفي ثلاثةَ ضغوطٍ أساسيّة أخرى. فمستوياتُ الدَّيْن العامّ مرتفعةٌ في منطقة اليورو؛ والضغوطُ الماليّة، المرتبطةُ بمتوسّط أعمار السكّان، تتعاظَم. وفرضَت معدّلاتُ البَطالة جعْلَ هذه المشكلة في مقدّمة جدول الأعمال السياسيّ لبعض البلدان، حيث تثبَّتَت معدّلاتُ البطالة على أكثرَ من 9٪ في فرنسا وإيطاليا وألمانيا منذ سنة 2003. ومع أنّ إدخالَ إصلاحات على اتفاقيّة الاستقرار والنموّ في الاتّحاد الأوروبيّ زاد من المرونة، إلا أنّ حكومات الاتّحاد الأوروبيّ تواجه ضغوطاً ماليّةً شديدة في سياق تدنّي النموّ، وارتفاع البطالة، وتَصاعُد الضغط على الإنفاق العام. على هذه الخلفيّة، كان قرارُ الاتّحاد الأوروبيّ تحديدَ نسبة 0.51٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ هدفاً للمعونة تصريحاً سياسيًّا

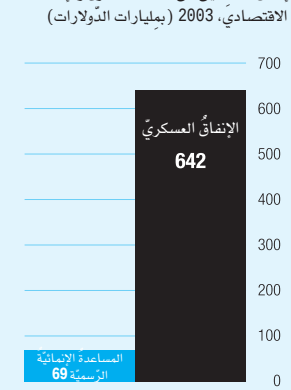
الرسم 3.9 الوضعُ الماليُّ الحكوميّ المُجمّع في مجموعة البلدان السّبعة



المصدر: صندوق النّقد الدّولي 2005b.

الرسم 3.10 الإنفاقاتُ العسكريّة مقابل المساعدات التّنمويّة

إنفاقُ المانحين من منظمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ، 2003 (بمليارات الدّولارات)



المصدر: مبادراتُ التّنمية 2005d.

الجدول 3.1 الإنفاقاتُ العسكريّة تُقزِّم المساعدات التنمويّةَ الرّسميّة في البلدان الغنيّة

نسبةُ الإنفاق الاستهلاكيّ النهائيّ العام للحكومة، 2003 (٪)

البلد	مساعدةٌ إنمائيّةٌ رسميّة	إنفاقاتٌ عسكريّة
أستراليا	1.4	10.7
النّمسا	1.1	4.3
بلجيكا	2.7	5.7
كندا	1.2	6.3
الدّانمارك	3.1	5.7
فنلندا	1.6	5.4
فرنسا	1.7	10.7
ألمانيا	1.4	7.3
اليونان	1.4	26.5
إيرلندا	2.1	4.6
إيطاليا	0.9	9.8
اليابان	1.2	5.7
لوكسمبورغ	3.9	4.8
هولندا	3.2	6.5
نيوزيلاندا	1.2	6.3
النّرويج	4.1	8.9
البرتغال	1.0	10.0
إسبانيا	1.3	6.7
السّويد	2.8	6.4
سويسرا	3.5	8.5
المملكة المتّحدة	1.6	13.3
الولايات المتّحدة	1.0	25.0

المصدر: نِسَبٌ محسوبةٌ بناءً على بيانات عن المساعدة الإنمائيّة الرسميّة من منظمة التّعاون والإنماء الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائيّة 2005f. وبيانات عن الإنفاق العسكريّ من جدول المؤشّرات 20. وبيانات عن الإنفاق الحكوميّ من البنك الدوليّ 2005f. البيانات عن إيرلندا تشير إلى عام 2002.

هامًّا بإعلان النّيّات، لكنه لا بدَّ من بذْل جهدٍ استثنائيّ لضمان ترجمة الهدف إلى الْتزامات صلْبة في الميزانيّات.

على الرُّغم أنّ الضغطَ الماليّ الذي تواجهه مجموعةُ البلدان السبعة والبلدانُ الصناعيّةُ الأخرى حقيقيّ، فإنّ من المهمّ الإقرارَ بأنّ ميزانيّات المعونة، حتّى بمستوياتها الموسَّعة، تمثّل مصدراً متواضعاً من مصادر ذلك الضغط؛ إذ إنّ المساعداتِ الإنمائيّةَ بالنّسبة إلى بلدَين من مجموعة السبعة – إيطاليا والولاياتِ المتحدة – تشكّل 1٪ أو أقلَّ من الإنفاق العامّ، وهو أدنى بكثيرٍ من المتوسِّط السائد في منظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ. ففي سنة 2004، لم تبلغ ميزانيّاتُ المعونة الإجماليّة سوى 3٪ من العجز الماليّ الإجماليّ لليابان والولايات المتحدة، و5٪ لألمانيا. وحتّى لو رفعت بلدانُ مجموعة السبعة كلُّها معوناتها إلى مستوى الهدف الذي حدَّده الاتّحادُ الأوروبيّ، فلن يكون أيُّ وقْعٍ ضارٍّ على وضْعها الماليّ إلا محدوداً. على العكس من ذلك، لن يكون لتقييد الإنفاق على المعونة سوى تأثيرٍ هامشيّ في تحسين ذاك الوضْع.

من الناحية العمليّة، فإنّ كيفيّةَ تحديد الحكومات أولوياتِ الإنفاق العامّ، على غِرار استجابتها للضغوط الماليّة، ستعكس تنظيمَها تَسلسُلَ الأولويّات السياسيّة؛ بالإضافة إلى فرْض الضّرائب حسْبما ترتئيه السِّياسات، ونطاقِ الاستثمار العامّ، والإصلاح الاقتصاديّ. وإذا ثبَت ما نُحاجُّ به في هذا الفصل، من أنّ زيادةَ المعونات إلزاميّةٌ لا على أسُسٍ معنويّة وأخلاقيّة فحسب، وإنما أيضاً من حيثُ المصلحةُ الذاتيّةُ المستنيرة للبلدان الغنيّة؛ كما ينعكس ذلك في ازدهار مواطنيها وأمنهم مستقبلاً؛ فلَسوف يكون من المهمّ عندئذٍ منْحُ المعونة أولويّةً في الميزانيّة أكبرَ بكثيرٍ ممّا هي عليه الآن.

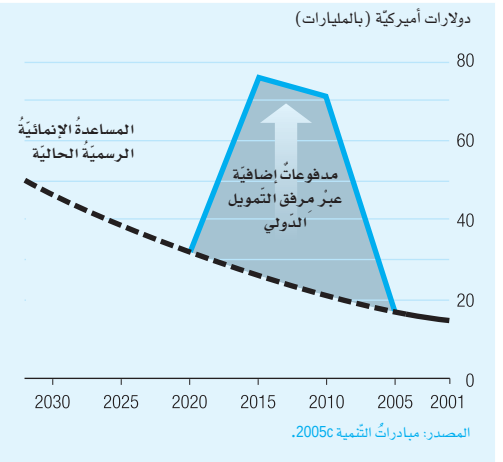
الإنفاقُ العسكريّ ومستوياتُ المعونة

تُوفِّر المقارنةُ بالإنفاق العسكريّ معلوماتٍ مفيدةً في هذا المجال؛ إذ مُقابلَ كلِّ دولار يُستثمَر في المساعدات الإنمائيّة، تُنفَق 10 دولاراتٍ أخرى على الميزانيّات العسكريّة (الرَّسْم 3.10). فما من بلدٍ في مجموعة السبعة تقِلُّ فيه نسبةُ الإنفاق العسكريّ إلى المعونة عن 1:4؛ فيما ترتفع تلك النِّسبةُ إلى 1:13 لدى المملكة المتحدة و1:25 لدى الولايات المتحدة (الجدول 3.1). وفي عالمٍ يشهد تَزايُدَ اعتراف البلدان الغنيّة نفسها بأنّ التهديداتِ الأمنيّةَ ترتبط بالفقر واللّامساواة وتقلُّص الأمل التي تعُمُّ قطاعاتٍ كبيرةً من سكّان العالم، تبدو نسبةُ الـ 1:10 للإنفاق العسكريّ مقابل الإنفاق الإعانيّ غيرَ معقولة. وثمة منافاةٌ استثنائيّة بين الميزانيّات العسكريّة والاحتياجات الإنسانيّة، أياً يكن تقييمُ التهديدات التي تتعرّض لها الحياةُ البشريّة.

لا تعكس أولويّات الميزانيّة في العديد من البلدان الغنيّة الْتزاماً وافياً بأهداف التّنمية للألفيّة ولا تصدِّياً متماسكاً للتحدِّيات الأمنيّة التي يشكِّلها الفقرُ الجماعيّ وانعدامُ المساواة العميقُ في العالم. فالتباينُ بين الميزانيّات العسكريّة والتنموية يضع إمكانيّةَ تحمُّلَ تكاليف أهداف التّنمية للألفيّة في منظورٍ مختلف. فلو خُصِّصت الزيادةُ البالغة 118 مليارَ دولار على الإنفاق العسكريّ بين سنتَي 2000 و2003 للمعونة، لَكانت المساعداتُ الإنمائيّة تمثّل اليوم نحو 0.7٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ للبلدان الغنيّة. فأربعةُ مليارات دولار فقط ـ أي نحو 3٪ من الزيادة في الإنفاق العسكريّ ـ تكفي لتمويل التدخّلات الصحّيّة الأساسيّة التي يمكن أن تَحُول دون وفاة 3 ملايين رضيع سنوياً. ولو أنّ الحربَ لمكافحة الفقر أولويّة، لَكان من غير المعقول إطلاقاً أن تعطي الحكوماتُ وزناً ضئيلاً جداً لميزانيّات المعونة التي تهدف إلى إنقاذ الأرواح.

لا يَصرف أيٌّ من ذلك الانتباهَ عن التهديدات الأمنيّة الحقيقية جداً التي يتعيّن على حكومات البلدان المتطوِّرة أن

الرسم 3.11 الإتاحةُ الفوريّة للمعونة عبْر المِرفق الماليّ الدّولي



المصدر: مبادراتُ التّنمية 2005c.

تعالجها؛ وهي تهديداتٌ تتراوح بين انتشار الأسلحة النوويّة والإرهاب الدوليّ. غير أن من الممكن طرحَ أسئلةٍ مشروعة عمّا إذا كان الارتقاءُ بالقدرات العسكريّة الردَّ الأكثرَ فعّاليّة. مثلاً، من شأن معاهدةٍ شاملة لحظْر اختبار الأسلحة النوويّة وتخفيضٍ حادّ من الرؤوس النوويّة المنشورة والجاهزة للعمل، أن يُزيلا الحاجةَ إلى بعض البرامج الواسعة – والمكلفة – التي يجري تنفيذُها الآن لتحديث القوّات النوويّة وتطوير مركباتٍ إطلاقٍ جديدة. فالإكثارُ من توظيف رأس المال السياسيّ في نزْع الأسلحة بالتفاوض، والإقلالُ من استخدام رأس المال الفعليّ في العتاد العسكريّ، يُعزّزان الأمنَ ويحرِّران الموارد من أجل التنمية.

التمويلُ المبتكَر

طُوِّرت اقتراحاتٌ مبتكَرةٌ متنوِّعة لردْم الهوّة في تمويل أهداف التّنمية للألفيّة، تنطوي على التطلُّع إلى أبعدَ من الإنفاق العام؛ وصولاً إلى أسواق رأس المال الخاصّة، وأشكالٍ جديدة للتمويل.

من الأمثلة على ذلك، المِرفقُ الماليُّ الدوليّ الذي اقترحته الحكومةُ البريطانيّة؛ والقائمُ على فكرةٍ بسيطة، هي وجوبُ استخدام الحكومات قدراتِها على استغلال الموارد في أسواق رأس المال من أجل توفير مزيدٍ من المعونة. يستخدم المِرفقُ الماليّ الدوليّ تعهّدات الحكومات بزيادة المعونة، لدعْم إصدار سنداتٍ حكوميّة؛ ويُوجَّه الدَّخْلُ الناتجُ عن بيْع السَّندات عبْر برامج المعونة، في حين يستقطب المِرفقُ الدوليّ تدفّقاتِ المعونة في المستقبل لتسديد السَّندات لدى استحقاقها.[40]

من مَواطن قوّة المِرفق الماليّ الدوليّ أنّه يتحمّل منذ البدء تكاليفَ التمويل للاستثمار في هذه المرحلة الحرجة (الرَّسْم 3.11). فحتى لو ألزمت كلُّ البلدان المانحة نفسَها بإيصال نسبة المعونة إلى 0.5٪ من الدَّخْل القومي الإجماليّ بحلول سنة 2010 و0.7٪ بحلول سنة 2015، فسوف تكون هناك فجوةٌ تمويليّة لأهداف التّنمية للألفيّة على المدى القصير، إلى أن تظهر فعّاليّةُ الموارد الجديدة. ويمكن بموجب المِرفق الماليّ الدوليّ توسيعُ حجْم التحويلات الإعانيّة وإحداثُ تأثيرٍ فوريّ، في حين يتمّ تأجيلُ تكاليف الميزانيّة التي تتحمّلها الحكومات. وسيُمكِّن تأمينُ الموارد منذ البداية حكومات البلدان النامية من تنفيذ استثماراتٍ رئيسيّة في الصحّة والتعليم والبِنية التحتيّة؛ فيما يُمكن لبلدان الدَّخْل المرتفع أن

الإطار 3.7 المِرفقُ الماليُّ الدّولي

ينبغي للمعونة أن تلبّي ثلاثةَ شروطٍ، كي يكون لها تأثيرٌ دائم على الفقر: يجب أن تكون مستدامةً ويمكن التنبّؤ بها، وكبيرةً بالقدْر الذي يُسهّل الاستثماراتِ المتزامنةَ في قطاعاتٍ يُعزّز بعضُها وقْعَ بعضها الآخر، ومترسّخةً في خُططٍ تنمويّة قابلةٍ للتطبيق. وبغياب هذه الشروط، لا تعود المعوناتُ استثماراً في التخفيض المستديم للفقر بقدْر ما تُصبح تعويضاً عرَضيّاً عن كوْن المرء فقيراً.

إنّ أهميّةَ المعونة المستدامة وذاتِ القابليّة للتنبّؤ بها بيّنةٌ بذاتها. فما من شركةٍ خاصّة تُقدِّر مسؤوليّاتِها يمكن أن تنطلق في مشروعٍ لزيادة العائدات المستقبليّة، ما لم تكن لديها خطّةٌ متعدّدة السنوات وممولّةٌ بالكامل. ينطبق الأمرُ نفسُه على الحكومات في البلدان الفقيرة. فإذا كان هناك بلدٌ، مثلُ السنغال، يعتمد على المعونة لتسديد أكثرَ من 30٪ من نفقاته العامّة و74٪ من الاستثمار العامّ، يكون التدفّقُ الآمنُ والقابلُ للتنبّؤ به شرطاً للاستثمار. كذلك لا تستطيع البلدانُ أن تُحقّق التعليمَالابتدائيّ الشّامل؛ بإلغاء رسوم التعليم، وبناءِ المدارس، وتدريب المعلّمين؛ إن لم يؤمَّن التمويلُ لسَداد تكاليف المدارس ودفْع رواتب المعلّمين بعد السنوات القليلة الأولى. ولا يمكن توقّعُ محافظة البلدان على استثماراتها في التعليم، ما لم تكن لديها خطةٌ صحيّةٌ ممولّة للوقاية من وفاة المعلّمين بسبب فيروس نقْص المناعة البشريّة/متلازمة نقْص المناعة المكتسَب (الآيْدز/السِّيدا) بسرعة تفوق سرعةَ تدريبهم؛ أو ما لم توضَع خطّةٌ ممولّةٌ للمياه والصَّرف الصحيّ التي، من دونها، تتسرّب الفتياتُ من المدرسة في سنِّ البلوغ. ومن ثمّ أهميّةُ الاستثمارات المتزامنة في القطاعات المختلفة.

لكنّ الدرسَ الذي أبدى المانحون أقلَّ تَوْقٍ إلى تَعلُّمه هو أنّ ثمة حاجةً فوريّةً وملحّةً لزيادة المعونات. وكلّما طال تسويفُهم، زاد استعصاءُ المشكلة وارتفعت تكاليفُ الحلّ. ويمكن لتخصيص المعونات منذ البداية تحقيقُ متوفّراتٍ في المستقبل. فالملاريا تُكلّف 12 مليارَ دولار في السنة كمُخرَجاتٍ مفقودة، فيما يُكلّف دفعُ الأموال لمعالجة الملاريا كلّياً مجرّدَ جزءٍ صغيرٍ من ذلك. ويمكن لمعدّلات العوائد على الاستثمار في البِنية التحتيّة أن تصل إلى 80٪، وهو ما يقزّم العوائدَ القياسيّة في أسواق رأس المال الخاصّة.

صُمِّم المِرفقُ الماليُّ الدوليّ للوفاء بالشروط الثلاثة، المستلزَمة للمعونة الفعّالة. ويمكنه، عبْر بيْع السندات الحكوميّة في البلدان الغنيّة، تعبئةُ موارد التمويل الإجماليّة دُفعةً واحدة، وتأمينُ تدفّق معوناتٍ يمكن التنبّؤ بها. ويُمكن للمعونة، لأنّها ستُخصَّص مسبقاً، أن توفّر الكتلةَ الحاسمةَ للاستثمارات اللازمة في مجموعةٍ من القطاعات.

هل يمكن للمِرفق الماليّ الدولي أن ينجح عملياً؟ يجري حالياً وضعُ تفاصيل التطبيق من خلال مرفق الماليّ الدوليّ للتّمنيع، وهو مشروعٌ تجريبيّ طوّره الاتحادُ العالميّ للّقاحات والتّمنيع. في الماضي، تعرّضت فعّاليّة هذا المرفق التمويليّ الدوليّ للخطر، بسبب تقلّب التدفّقات الماليّة وعدم اليقين الذي يكتنفها. فهو آليّةُ تمويل مصمّمةٌ لتوفير تمويلٍ مسبقٍ مضمون لخدمات اللّقاحات والتمنيع في البلدان الأشدّ فقراً. وقدّر الاتحادُ العالميّ للّقاحات والتمنيع أنّ زيادةَ الاستثمار 4 مليارات دولار، يُركّز صرْفُها منذ البداية لفترة عشر سنوات، يمكن أن تنقذ حياةَ أكثرَ من 5 ملايين طفلٍ قبل حلول التاريخ المستهدَف في 2015؛ ويَحُول أيضاً دون وفاة 5 ملايين بالغٍ (بسبب التهاب الكبد «ب»، على نحوٍ رئيسيّ) بعد سنة 2015.

المصدر: Development Initiatives 2005b (thematic paper); GAVI and Vaccine Fund 2005a, b; UK, HM Treasury 2003

ليست هناك أدلّةٌ مُحكَمة تدعم الادعاءَ بأنّ البلدانَ الفقيرة لن تكون قادرةً على استخدام مزيدٍ من المعونة بفعّاليّة.

تعمل على تنفيذ التزاماتها بأهداف التّنمية للألفيّة، من دون تعريض استقرارها الماليّ للخطر (الإطار 3.7).

تترسَّم اقتراحاتٌ أخرى تحصيلَ مزيدٍ من الإيرادات عبْر إدخال آليّات ضريبيّة دوليّة[41]؛ لكنّ من الناحية العمليّة يجب تطبيقُ أيٍّ ضرائبَ دوليّةٍ من طريق الحكومات القوميّة، لأنّها الهيئاتُ الفعّالة الوحيدة التي لديها سلطاتُ زيادة العائدات – وتعارض الولاياتُ المتحدة، على وجه الخصوص، هذا النَّهج. أمّا التأييدُ الأقوى فيأتي من الاتِّحاد الأوروبي، حيث تُقيِّم حكوماتٌ متعدِّدة ما ينطوي عليه فرْضُ ضريبةٍ دوليّة على وَقود الطَّيران يُمكن أن تجبي 9–10 مليارات دولار في السنة، حتى إذا كان مستواها متدنِّياً.[42] ويدعو اقتراحٌ آخر بإدخال ضريبةٍ موحَّدة على تذاكر السفر الجويّ، على أن يُخصَّص الإيرادُ للوقاية من فيروس الآيدز/السِّيدا ومعالجته. ويَحضُّ على هذا الاقتراح أحدُ بلدان مجموعة السَّبعة (فرنسا) ويدعمه بلَدانِ آخران (ألمانيا والمملكةُ المتحدة)؛ كما دعمت هذه الفكرةَ بلدانٌ نامية متعدِّدة (بما فيها البرازيل). وقد توصّلت هذه البلدانُ وغيرُها إلى اتفاقٍ من حيث المبدأ على إدخال ضريبةٍ قوميّة على تذاكر السفر الجويّ لتمويل الإنفاق الإنمائيّ. ودعت بلدانٌ أخرى إلى فرْض ضريبةٍ على مبادلات العُملات؛ بل إنّ بلجيكا أقرَّت تشريعاً بشأن تبنّي ضريبة العملات. واستعرضَت بلدانٌ أخرى متعدِّدة – منها فنلندا والنرويج – استخدامَ ضرائب الكرْبون كآليّةٍ جديدة للتمويل.

ويدّعي مناصرو استخدام الجبايات الدوليّة لحشْد التّمويل للتنمية أنّ من شأن هذا الأسلوب إحداثَ منافعَ هامّةٍ لأهداف التّنمية للألفيّة وما وراءها؛ ويُحاجُّون بأنّ هذه الجبايات يمكن أن تجمع بين تمويل السِّلع العامّة وتمويل خفْض الفقر. ورأت مجموعةُ العمل بشأن المساهمات الجديدة لتمويل التنمية الدوليّة، التابعةُ للحكومة الفرنسيّة، في تقريرها سنة 2004، أنّ تدفّقَ الموارد من الجبايات سيوفِّر سيْلاً من الموارد التي يمكن التنبُّؤُ بها؛ فيما يُشكِّل تتمّةً لنَهْج أسواق رأس المال الخاصّة، مثل المرفق الماليِّ الدوليّ، عبْر معالجة التباطؤ الذي يحدث عندما تبدأ التدفُّقاتُ على هذا المرفق التمويليّ بالتناقُص عند إعادة تسديد السَّندات.

هل يمكن استيعابُ المزيد من المعونة؟

لن يُعطي الشُّروعُ بتوسيع رئيسيّ للمعونة نتائجَ إلاَّ إذا تمكَّنت البلدانُ الفقيرة من استخدام التدفُّقات المتزايدة بفعّاليّة. ويرى معارضو ازدياد المعونة المتسارع أن البلدانَ الفقيرة تُعْوِزها القدرةُ الاستيعابيّة – أي إنّ الزيادات الكبيرةَ في التحويلات تفوق قدرتَها على استخدام المعونة بفعّاليّة، ما يُحدث تشوّهات اقتصاديّةً ويقوِّض احتمالات النموّ. غير أنّ معظمَ المشاكل، في الواقع، يمكن حلُّها بسهولةٍ عبْر ائتلافٍ من السياسات المحليّة الحكيمة وتحسين ممارسات البلدان المانحة. ولا تُضعف أيٌّ من الاعتراضات حجةَ الزِّيادة التدريجيّة للمعونة بُغْية تسريع التقدُّم نحو أهداف التّنمية للألفيّة.

وتُهيمن محاورُ متكرِّرةٌ متعدِّدة على مخاوف المتشائمين من المعونة؛ منها أنّ البلدانَ التي تفتقر إلى البِنْية التحتيّة الاجتماعيّة والاقتصاديّة – الطُّرُق والممرِّضين والمعلِّمين – لن تكون في موقعٍ يمكّنها من جَنْي منافع الزيادات في تدفُّقات المعونات، وأنّ عائدات الإنماء الاقتصاديّ والتنمية البشريّة سَرعانَ ما تبدأ في التناقُص. ومن المتردَّد أيضاً، أنّ المعونةَ تحمل معها تشوّهاتها الخاصّةَ بها؛ إذ يمكن للاعتماد على المعونة، بحسَب هذه المحاجّة، أنّ يقوِّض الحوافزَ التي تدفع الحكومات إلى تطوير أنظمة الإيرادات القوميّة، ويُضعف تطويرَ مؤسّساتٍ تتحمّل المسؤوليّة. وتستشهد هذه الحجَجُ أيضاً بمشاكلَ ذات صلةٍ بالاقتصاد الكلّيّ، حيث يمكن لتدفّقات النقد الأجنبيّ الكبيرة أن ترفع أسعارَ الصَّرف؛ ما يجعل الصادرات غيرَ تنافُسيّة، ويُشجِّع الواردات، ويُحدث مشاكلَ في ميزان المدفوعات. وتُعرَف هذه المشكلةُ بالمرض الهولنديّ، نسبةً إلى تجربة هولندا في الستّينات عندما أدّى تدفّقُ الثروة المفاجئ، الناتجُ عن اكتشاف غاز بحر الشمال، إلى ارتفاع قيمة الغيلدر؛ الأمرُ الذي شلّ المصدِّرين الصناعيّين، ورفَع التضخّم.[43]

يُثير كلٌّ من هذه المخاوف أسئلةً هامّة، لكنّ من الممكن في الوقت نفسه أن تكون هناك مبالغةٌ في حدود القدرة الاستيعابيّة؛ وأيضاً بالنسبة إلى درجة الاعتماد على المعونة. فأفريقيا جنوبُ الصحراء هي الإقليمُ الأكثرُ اعتماداً على المساعدة في العالم؛ إذ تمثِّل المعونةُ الثنائيّة ما يزيد على 10٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ لثلاثة وعشرين بلداً في أفريقيا، وتصل في موزامبيق إلى 60٪. لكنّ المتوسِّط الإقليميّ، 6.2٪، أدنى مما كان عليه مستوى المعونة في أوائل التسعينات.

ليست هناك أدلّةٌ مُحكَمة تدعم الادعاءَ بأنّ البلدانَ الفقيرة لن تكون قادرةً على استخدام مزيدٍ من المعونة بفعّاليّة. فالظروفُ الدقيقةُ التحديد متفاوتةٌ، لكنّ مستويات الاعتماد على المعونة مؤشِّرٌ ضعيف إلى قدرة البلدان على استغلال مساعدات التنمية في تخفيض الفقر. وحيثما تكون القدرةُ الاستيعابيّة مشكلةً، يكون الردُّ الملائم استثماراً في بناء القدرة؛ بالتّضافُر مع تدابيرَ تهدف إلى خفْض التكاليف التعاقُديّة.

تناقُصُ العائدات؟

نظرياً، لا بدّ لعائدات المعونة أن تترسّخ في مرحلة ما، بحيث تتراجع المنافعُ مع تزايُد المعونة؛ رغْم حسْن الإدارة. وتشير أبحاثٌ أجراها مركزُ التنمية العالميّة في العديد من البلدان للفترة 1993–2001 أنّ المعونةَ تُعطي في المتوسّط عائدات إيجابيّةً للنموّ، إلى حدٍّ بلوغه نسبةَ 16–18٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ[44]؛ فيما تُوصِل دراساتٌ أخرى هذا الرقمَ إلى 20–25٪. لكنّ الأدلّةَ عبْر البلدان عن أداء الماضي مرشدٌ ضعيفٌ إلى نتائج المستقبل. فمع تحسُّن نوعيّة المعونة والحكم والسياسات الاقتصاديّة مع الوقت في البلدان المتلقّية، يمكن توقُّعُ ازدياد الفوائد من المعونة. أضِف إلى ذلك أنّ بعضَ البلدان تتمكّن بفعّاليّةٍ من استيعاب معونةٍ تفوق هذا الحدّ، أياً يكن متوسِّطُ العتبة المحدَّدة. مثالاً على ذلك، أنّ موزامبيق هي واحدٌ من أقوى بلدان أفريقيا في أداء النّموّ، وأيضاً واحدٌ من أكثر بلدان العالم اعتماداً على المعونات.

على أيِّ حال، فإنّ بلداناً عديدة تتراوح نِسَبُ المعونة إلى دخْلها القوميّ الإجماليّ بين 10 و15٪ – بما فيها أنغولا وبنغلاديش وتنزانيا وكمبوديا – تواجه فجوةً تمويليّة لأهداف التنمية للألفيّة. وتُوحي أبحاثٌ مفصّلة أجراها البنكُ الدوليّ على مستوى البلدان أنّه يمكن استخدامُ 30 مليار دولار من المعونات الإضافيّة بشكلٍ مثمرٍ في بلدان الدَّخْل المنخفض، وهو رقمٌ متحفّظ لا يراعي نطاقَ الاستثمار في البِنية التحتيّة.[45] ومن الحُجج أيضاً، أنّ الأخذَ بنِسَب المعونة إلى الدَّخْل القوميّ الإجماليّ في البلدان الناميّة وسيلةٌ محدودة لتفحُّص درجة الاعتماد. على سبيل المثال، تحظى إثيوبيا بنسبةٍ عالية نسبياً وفْقاً لهذا المؤشِّر هي 19٪، لكنّ نصيبَ الفرد من المعونات التي تتلقّاها يبلغ 19 دولاراً؛ مقارَنةً بمتوسِّط 28 دولاراً لأفريقيا جنوب الصحراء، و35 دولاراً لتنزانيا.

تأثيراتُ الإيرادات

ترفع الزيادات السريعةُ في المعونة حصةَ الميزانيّات القوميّة المموّلة عبْر المساعدات الإنمائيّة. ومن المخاطر الواضحة أنّ كلَّ ذلك يُمأسِس الاعتمادَ على المعونات، ما يجعل الميزانيّات عُرْضةً للتقلُّبات في تدفُّقات المعونة وتَحوُّل أولويّات المانحين.[46] ويرى بعضُ منتقدي هذا الأمر أنّ التدفّقات الكبيرةَ للمعونة تُضعف الحوافزَ التي تدفع الحكومات إلى تعبئة الضّرائب المحليّة، وتُقوِّض تطوُّرَ قاعدة إيرادات مستدامة. وتعطي الأدلةُ من بعض البلدان ثقلاً لهذا القلق؛ إذ لم تُمكّن أوغندا، على سبيل المثال، من زيادة نسبة ضريبتها المتدنّية نسْبياً إلى الناتج المحليّ الإجماليّ رغم النموّ المرتفع. غير أنّ ثمّة أمثلةً مضادّة توحي بأنّ هذه النتائجَ غيرُ حتميّة؛ إذ رفعت إثيوبيا نسبةَ الضريبة إلى الناتج المحليّ الإجماليّ من 11٪ إلى 15٪ منذ سنة 1998؛ حتى مع ارتفاع المعونات المتلقّاة بمقدار 300٪.

المرضُ الهولندي – وكيفيّةُ مُداواته

يُمثِّل المرضُ الهولنديّ تهديداً يجب النظرُ إليها بجدّيّة. فارتفاعُ قيمة صرْف العملة بسرعة ستكون له تداعياتٌ مدمِّرة على أفريقيا؛ إذ يزيد من الصعوبة التي يواجهها المزارعون الصغار والمصنّعون في التوسُّع وتنويع صادراتهم، ويرفع شبحَ حدوث مزيدٍ من التهميش في التجارة العالميّة. لكنّ تجنُّبَ المشاكل ممكنٌ من الناحية العملية.

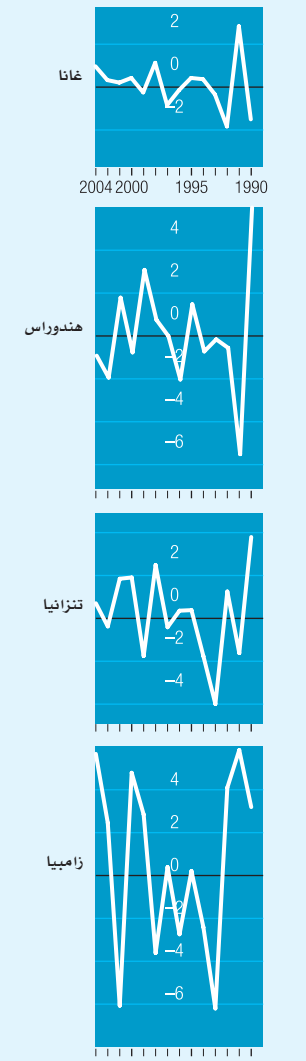
تنشأ أخطرُ المشاكل عندما تُموِّل تدفُّقاتُ المعونة ازدهاراً استهلاكياً. فإذا ثبتَ الإنتاجُ وارتفع الطلب، يُصبح التضخُّم، مع ارتفاع أسعار السِّلع غيرِ المُتاجَر بها، أمراً محتوماً. ولكنْ إذا وُجِّهت المعونةُ نحو مجالات مثل البِنية التحتيّة والإنتاج الزراعيّ والاستثمار في بناء رأس المال البشريّ، تستطيع الاستجابةُ للعرْض أن توفِّر التِّرياقَ للمرض الهولنديّ؛[47] حيث يمكن لارتفاع الإنتاجيّة أن يُبطِل تأثيراتِ التضخّم، ويحافظَ على تنافُسية الصّادرات. ويُساعد ذلك في تفسير تمكُّن بلدانٍ مثْل إثيوبيا وتنزانيا وموزامبيق من استيعاب المعونة المتزايدة، دون حدوث تأثيراتٍ تضخّميّة على نطاقٍ واسع.

تستطيع الحكوماتُ أيضاً أن تؤثِّر في مفاعيل المعونة على سعر الصَّرْف – مثلاً، بأن تُقرِّر استخدامَ تدفّقات المعونة لزيادة الاستهلاك، أو تمويل الواردات، أو بناء احتياطيّات النَّقد الأجنبيّ.[48] وتؤكّد الأدلّةُ المستقاةُ من بلدانٍ إفراديّة عدمَ الحتميّة في أن تتسبّب التدفّقاتُ الكبيرةُ من المعونات بالمرض الهولنديّ. ففي غانا، ارتفع صافي المعونة من 3٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ في أواسط التّسعينات إلى أكثرَ من 7٪ في الفترة 2001 - 2003؛ ومع ذلك، كان التغيّرُ الذي طرأ على سعر الصَّرْف الحقيقيّ أقلَّ من 1٪ في الفترة الثانية[49]. وفي إثيوبيا، تضاعفت المعوناتُ لتصل إلى 22٪ من الدَّخْل القوميّ منذ سنة 1998؛ وهناك أيضاً، بقي سعرُ الصَّرْف محافظاً على استقراره.[50] وفي كلتا الحالتين، تمّت المحافظةُ على تنافُسيّة الصّادرات بالإدارة الحكيمة للاحتياطيّات. فقد أدارت غانا ارتفاعَ المعونات في سنة 2001 لا بزيادة عرْض الأموال المحليّة، وإنّما ببيع النَّقد الأجنبيّ في الأسواق، للمحافظة على استقرار العُملة بعد حدوث صدمةٍ في نِسَب التّبادُل التجاريّ.

من الواجب أن تتوسَّط احتياجاتُ التخطيط لأهداف التنمية للألفيّة بِنَى الإنفاق العامّ

الرسم 3.12 تقلّبات المعونة جارية على قدم وساق

التدفُّقات الآتية من المساعدة الإنمائيّة الرسميّة
التغيُّرات من السنة الفائتة (٪ من الدّخل القوميّ الإجماليّ)



المصدر: نسَبٌ محسوبةٌ على أساس بيانات عن أحجام المساعدة الإنمائيّة الرسميّة والدّخل القوميّ الإجماليّ من منظّمة التّعاون والإنماء الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائيّة 2005f.

استخدامُ المعونة بفعّاليّة

من المرجّح أن تُعطي الارتفاعاتُ السريعة في المعونة نتائجَ دون المثلى، لكنّ من المهمّ إدراكَ أنّ القدرةَ الاستيعابيّة عمليّةٌ ديناميّة، وليست كيْنونةً ثابتة. فالنَّقصُ في المعلّمين والعاملين الصحيّين، والبِنيةُ التحتيّةُ المتداعية للمواصلات، وضَعفُ المؤسّسات، يمكن أن تُقيِّد الاستخدامَ الفعّال للمعونة. غير أنّ من الممكن تنميةَ المؤسّسات الحكوميّة عبْر بناء القدرات؛ مثلما يُمكن تدريبُ المعلّمين والعاملين الصحيّين والمهندسين، وتطويرُ البِنية التحتيّة. ويَكمُن التحدّي الحاسمُ في الترتيب التّعاقُبيّ لهذه الاستثمارات من خلال استراتيجيّاتٍ قوميّةٍ منسَّقة. لذا، فمن الواجب أن تتوسَّط احتياجاتُ التخطيط لأهداف التنمية للألفيّة بِنَى الإنفاق العامّ، كما ينبغي للبلدان المانحة أن تُلزِم نفسَها بتقديم الدّعم المتعدِّد السّنوات الذي يمكن التنبّؤ به.

الضَّعفُ في نوعيّة المعونة، وفعّاليّتُها

إنّ زيادةَ المعونة شرطٌ ضروريّ من أجل تسريع التقدُّم نحو أهداف التنمية للألفيّة، إذ من دونها سوف تُفوَّت مرامي عام 2015 بفَرْقٍ شاسع؛ لكنّ مجرَّدَ زيادة الميزانيّات من غير إصلاح عادات المانحين اللاّمُثمرة سيُعطي مردودات متناقصة. فتوفيرُ الظروف لمعونات أكثرَ فعّاليّةً يعني تحسينَ قابليّة التنبّؤ بالمعونة، وتخفيضَ المشروطيّة المفرطة، وزيادةَ التناغم بين المانحين، وإنهاءَ المعونة المقيَّدة، وتقديمَ مزيدٍ من المعونات كدَعمٍ منهاجيّ من خلال ميزانيّات الحكومات.

تقلُّبيّةُ المعونة واللاّتنبُّؤيّةُ بها

يتطلَّب التخطيطُ الفعّال لتخفيض الفقر في البلدان المتدنيّة الدَّخْل أن تكون تدفُّقاتُ المعونة مستقرةً وقابلةً للتنبُّؤ بها. لذا كان المُرادُ من إدخال ورقات استراتيجيّة الحدِّ من الفقر عام 1999 توفيرَ بِنْيةٍ للدَّعم تقوم على أساس خطط قوميّة تجعل تدفُّقات المعونة أكثر استقراراً وأفضلَ قابليّةً للتوقُّع. لكنّ تلك الآمالَ، لسُوء الحظّ، لم تتحقّق.

تُعتبر تدفُّقاتُ المعونة التي يُمكن التنبُّؤ بها حاسمةً في بلدان الدَّخْل المتدنّية، حيث تكون هذه التدفُّقاتُ كبيرةً بالنسبة إلى إيرادات الحكومات وميزانياتها. ففي بوركينا فاسو، يتمّ تمويلُ أكثرَ من 40٪ من نفقات الميزانيّة عبْر المساعدات الإنمائية. لذا يمكن للتحوُّلات المفاجئة وغير المتوقَّعة في تدفُّقات المعونة أن تقوِّض تَدبُّرَ الميزانيّة وتُهدِّد التوفيرَ الفعّال للخدمات الأساسيّة؛ وتُعيق الاستثمارات اللاّزمةَ لإمداد المدارس والعيادات الطبيّة، ودفْع رواتب المعلّمين والعمّال الصحيّين؛ وتُحدث مشاكلَ في ميزان المدفوعات.

تُبيِّن أبحاثٌ عبْر البلدان أن تقلُّبَ المعونة أعلى بكثيرٍ من تقلُّب الدَّخْل القوميّ الإجماليّ أو إيرادات الحكومة – في المتوسِّط 40 ضِعْفَ تقلُّب الإيرادات.[51] وتُظهر أبحاثُ صندوق النّقد الدوليّ، بمقارنة المعونات بين فترتَي 1985–1988 و2000–2003، أنّ الاختلافَ في تقلُّب المعونات والإيرادات الحكومية قد ازداد؛ ما يُوحي بأنّ ورقات استراتيجيّة الحدِّ من الفقر لم تفعل الكثيرَ لتغيير الممارسة في هذا المجال.[52] وعند قياس التقلُّب بالتَّغايُر عن الاتِّجاه، يتبيّن أنه تضاعف منذ سنة 2000؛ وأنّ التغايُرَ السنويّ كبيرٌ جدًّا في بعض البلدان (الرَّسْم 3.12). وممّا يُثير القلقَ بوجه خاصٍّ أنّ البلدانَ المعتمدةَ على المعونة هي الأكثرُ عُرضةً لتَقلُّبيّة المعونة، وأنّ التّقلُّبيّةَ في المعونات عاليةٌ على نحوٍ استثنائيٍّ بالنِّسبة إلى هذه البلدان؛ إذ يبلغ تقلُّبُ المعونة في الدول الهشّة ضِعفَ المتوسِّط لبلدان الدَّخْل المنخفض.

قد يكون التقلُّب مشكلةً ذاتَ أبعادٍ أقلّ، إذا عرف متلقّو المعونة أنّ الْتزاماتِ المانحين ستُترجَم إلى تدفّقاتٍ ماليّةٍ حقيقيّة؛ لكنّ تعهّداتِ المانحين لا تشكِّل سوى دليلٍ جزئيّ على تقديم المعونة. ولربما تُدفع الالتزاماتُ طوال سنواتٍ متعدِّدة، وتُخفَّف حدّةُ الفجوات بين التعهّدات والتنفيذ خلال دوراتٍ متعدِّدة للميزانيّة؛ لكنّ انعدامَ القابليّة للتنبُّؤ بها قد يبقى معترِضاً سبيلَ التخطيط الماليّ. فاتخاذُ قراراتٍ بالاستثمار في الصحّة أو التعليم، مثلاً، يخلُق التزاماتٍ ماليّةً للسنوات الآتية. وفي أسوأ الظروف، يمكن لانعدام قابليّة التنبُّؤ بالمعونات أن يتسبّب بوقف التمويل؛ فيما تتكيّف الحكوماتُ مع تنفيذ التعهّدات بالمعونة أو عدم التنفيذ.

يُمكن اعتبارُ الفجوة بين الالتزامات والإنفاقات بمثابة «صدمةٍ مَعونيّة» ينبغي للموارد الماليّة العامّة أن تتكيّف معها؛ غير أنّ قياسَ حجْم هذه الصدمة قد يُصعَّب بسبب إبلاغ المتبرِّعين، الأقلِّ من شاملٍ أحياناً، عن الإنفاقات الفعليّة.

وباستخدام نظام الإبلاغ المعتمَد في لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظّمة التعاون والإنماء الاقتصادي، والخاصّ بتدفُّقات المساعدات الثنائيّة والمتعدِّدة الأطراف للفترة 2001-2003، تفحّصنا الفجوات بين المعونات الملتزَم بها وما قُدِّم منها إلى 129 بلداً؛ فكانت النتائجُ مذهلة. فبالنسبة إلى 47 بلداً، قصّرت المدفوعاتُ عن الالتزامات بما يصل إلى 1٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ في واحدة من السنوات الثلاث؛ فيما مثّل النقصُ بالنسبة إلى 35 بلداً ما يصل إلى 2٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ. وفي سنة 2001، شهدت بوركينا فاسو وغانا صدمتَين مَعونيّتَين بلغتا 4٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ. وقد تواجه بلدانٌ غنيّة صعوبات لتكييف ميزانيّاتها مع تقلّبات بهذا الحجْم. وفي حالتَي غانا وبوركينا فاسو، شكّل النقصُ نحوَ خُمْس الإيرادات الحكوميّة كلّها.

بالنسبة إلى البلدان المعتمدة بشدّة على المعونات، يمكن للنقص في تدفّقات المعونة أن يكون ذا وقْع مضرٍّ جدًّا على القطاعات الاجتماعيّة الرئيسيّة. ففي زامبيا، تُموِّل المعونةُ أكثرَ من 40٪ من ميزانيّة التعليم؛ لكنّ الأموالَ التي دفعها المانحون في الفترة 2000-2002 قَلَّت باستمرار عن نصف ما كانوا يتعهّدون به في بداية سنة الميزانيّة. وفي السنغال، التي كانت تعتمد على المعونات لثُلث الإنفاق العامّ في قطاع الصحّة، قصّرت أموالُ المعونات السنّوية للفترة 1998-2002 عن الالتزامات بما معدَّلُه 45٪. ويبدو أنّ المدفوعاتِ البطيئةَ والجزئيّة قد عرّضت تمويلَ حملات التلقيح القوميّة للخطر.[53]

يمكن تفسيرُ تقلّب المعونة واللاّتنبُّؤيّة بها، جزئياً، إذا كانتا تعكسان استجابةَ المانحين للصَّدمات الاقتصاديّة في البلدان المتلقّية. وقد عرّف صندوقُ النقد الدوليّ معنى الصّدمة بأنّها هبوطٌ في الأسعار بنسبة 10٪ على الأقل من سنة إلى السنة التالية، وتَوصّل إلى أنّ بلدانَ الدَّخْل المنخفض تعاني مثلَ هذه الصدمة في المعدّل مرةً كلَّ ثلاثة أعوام. وتقع هذه الصدماتُ بصورة غير متناسبة في البلدان الفقيرة، فتُخفِّض النموَّ الاقتصاديّ والإيرادات الحكوميّة، وتُضرّ بالفقراء على نحو غير متناسب أيضاً؛ بتدميرها، مثلاً سُبلَ عيْش المزارعين الصغار. غير أنّ ما من أدلّة على أنّ المعونة تعوّض عن مثْل هذه الصدمات الاقتصاديّة. ففي الفترة 1975-2003، لم يحصل على معونة زائدة سوى خُمْس البلدان التي تأثّرت بصدمات ناتج محليٍّ إجماليٍّ سالب تعادل 5٪ أو أكثر.[54]

تستطيع البلدانُ أن تتصدّى للقصور وعدم اليقين في المعونة بطُرقٍ عدّة، لكلٍّ منها نتائجُ عكسيّةٌ على تمويل أهداف التنمية للألفيّة. فبإمكانها أن تُخفِّض النفقات الحكوميّةَ، مع ما يعنيه ذلك ضمْناً من نتائجَ سلبيّةٍ على النموّ الاقتصاديّ والاستثمار الاجتماعيّ. ويمكنها المحافظةُ على مستوى الإنفاق عبْر الاقتراض وزيادة العجز الماليّ، وهما خياران لهما متضمّناتٌ عكسيّة من حيث التضخّم ومشروطيّةُ صندوق النقد الدوليّ؛ كما يمكنها استخدامُ المعونة لبناء الاحتياطيّات النقديّة استباقاً لحدوث صدمات دخْليّة في المستقبل، وهو سبيلٌ ينطوي على انخفاض مستويات الإنفاق العامّ.[55] ولا يفيد أيٌّ من هذه التّصدّيات في تطوير التخطيط لخفْض الفقر لأمدٍ طويل.

إنّ عدمَ إمكانيّة التّعويل على تدفّقات المعونة هو أحدُ الأسباب التي تفسّر لِمَ لا تُحقّق المعوناتُ إمكاناتها. فمن الصعب على الحكومات تطويرُ نُظُم مستقرّة للإيرادات الحكوميّة والإدارة الماليّة، أو تنفيذُ استثمارات طويلة الأجل في البنية التحتيّة والخدمات الأساسيّة، عندما لا تكون لديها سيطرةٌ تُذكَر على أحد المكوِّنات الكبيرة للتمويل القوميّ. ويُشكِّل العلاجُ المباشر لمشكلة تدفُّقات المعونة التي لا يمكن التنبُّؤ بها إحدى أكثر الوسائل الفعّالة التي يمكن للمانحين أن يعزِّزوا بها القدرةَ الاستيعابيّة.

المشروطيّةُ وملْكيّةُ البلدان

يشدِّد كلُّ المانحين على فضائل «ملْكيّة البلدان»، أيّ على منْح البلدان المتلقّية مزيداً من السيطرة على كيفيّة إنفاق المعونات؛ غير أن معظمَهم يربط المعونةَ بشروط صارمة. ويُنظَر إلى ملْكيّة البلدان كمطلب للاستخدام الفعّال للمعونات، في حين يُنظر إلى المشروطيّة بمثابة آليّة للضغط من أجل إحداث تغيير في السياسات. وفي العديد من الحالات، يُمارس الهدفان ضغطاً في اتّجاهَين متعاكسين، حيث تقوِّض المشروطيّةُ ملْكيّةَ البلدان وتزيد من اللاّتنبُّؤيّة بالمعونة وتقلّبها. ومن أسباب فشل التزام المانحين بملْكيّة البلدان في تحسين قابليّة التنبُّؤ بالمعونة، هو أنّ هذا الأمرَ لم يُوضع بعدُ موضعَ التنفيذ.

طرأت تغيّراتٌ هامّة منذ أواخر التسعينات على تَدبُّر المشروطيّة، حيث أحدثت ورقاتُ استراتيجيّة الحدِّ من الفقر التي أعدَّتها الحكوماتُ القُطْريّة إطاراً جديداً للتعاون. وتَرافقَ ذلك مع تبسيط الشروط التي يفرضها المانحون. على سبيل المثال، انخفضت شروطُ المعونة التي تقدِّمها المؤسّسةُ الإنمائيّة الدوليّة من 30 شرطاً بالمتوسِّط في منتصف التسعينات إلى 15 شرطاً في سنة 2003.[56] وخفّض صندوقُ النّقد الدوليّ

إنّ عدمَ إمكانيّة التّعويل على تدفّقات المعونة هو أحدُ الأسباب التي تفسِّر لِمَ لا تُحقّق المعوناتُ إمكاناتِها

ما زالت مشروطيّةُ القروض تُعزِّز علاقاتِ القوّة غيرَ المتكافئة

أيضاً عددَ شروط القروض بموجب مرفق تخفيض الفقر وتعزيز النموّ إلى ما معدَّله 13 شرطاً. غيرَ أنّ هناك اختلافاتٍ كبيرةً بين البلدان؛ إذ يُوحي تحليلٌ حديثٌ العهد لبرامج صندوق النقد الدوليّ بأنّ متوسِّطَ عدد الشروط الهيكليّة قد يكون آخذاً في الارتفاع مرّةً أخرى. لقد أحدثت بعضُ التغييرات نتائجَ جوهريّةً؛ لكنّ الكثيرَ مما يُمرَّر على أنّه «تبسيطٌ» هو مجرَّدُ إعادة توضيب للمشروطيّة، أو نقلِ المسؤوليّة عن فرْض المشروطيّة إلى مانحين آخرين.[57] فالمعونةُ ما زالت تأتي مع مجموعةٍ مذهلة من الشروط المرفَقة؛ والقروضُ المرتبطة بمرفق تخفيض الفقر وتعزيز النموّ ما زالت تُحدِّد أهدافاً مفصّلة للميزانيّة، وأهدافاً واسعةً للإدارة الاقتصاديّة الأشمل. ويتطلَّب التعاملُ مع البنك الدولي امتثالاً للأهداف المحدَّدة في استراتيجيّاته لمساعدة البلدان، وائتماناتِ دعْم الحدِّ من الفقر، وغيرَها من اتفاقيّات القُروض الأخرى؛ بل إنّ المانحين الثنائيِّين والبنكَ الدولي استعادوا بعضَ شروط الإقراض البِنْيويّة التي أسقطها صندوقُ النقد الدولي.[58] في غضون ذلك، يتعيّن على البلدان السّاعية إلى التخفيف من عبء دُيونها، بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقَلة بالدُّيون، الامتثالُ لمجموعةٍ إضافيّة من أهداف الإنفاق والإدارة الاقتصاديّة.

من منظور البلدان المتلقّية للمعونة، تُشبه المشروطيّةُ، ولو مخفَّضةً، لائحةَ تَسوُّقٍ طويلةً جدًّا. لنأخذ، مثلاً، حالةَ بنين. فبموجب المرفق المعنيّ بتخفيض الفقر وبالنموّ، يتعيّن على هذا البلد تقديمُ تقاريرَ فصليّةٍ إلى صندوق النَّقد الدوليّ عن الإنفاق على الصحّة والتعليم، وتفاصيلَ عن فواتير الرّواتب الحكوميّة، وجدولٍ زمنيّ لخصْخَصَة بنك الدولة. وتشمل لائحةُ الشروط (غيرُ الشّاملة) للحصول على ائتمانات دعم تخفيض الفقر من البنك الدوليّ إحرازَ تقدُّم مُسرَّع في خصْخَصَة قطاع القطن؛ وإحرازَ تقدُّم ملموس في بيْع منشآتٍ عامّةٍ أخرى إلى القطاع الخاصّ، بما في ذلك إنشاء «هيكليّاتٍ تنظيميةٍ سليمة في القطاعات المحرَّرَة من القيود»؛ وإعدادَ «استراتيجيّةٍ متماسكة» لتطوير القطاع الخاصّ؛ بالإضافة إلى قائمة مفصَّلة بالنّتائج المقداريّة في الصحّة والتعليم والمياه. وفي المجموع، تحتوي مصفوفةُ السِّياسات على أكثرَ من 90 إجراءً يجب رصْدُها. في غضون ذلك، طُلِب من بنين الالتزامُ بالمواعيد لخَصْخَصة وكالة تسويقيّة في قطاع القطن، لكي تصبح مؤهّلةً للتخفيف من أعباء ديونها.[59]

إذا تُرِكت جانباً مزايا مثل هذه الوصفات المحدّدة للسّياسات في شروط الإقراض الإفراديّة، فإنّ الحجمَ الصِّرْف للمشروطية ونطاقَها وطبيعتَها المتشابكة تُقلِّل من الملْكيّة القوميّة، وتزيد من مخاطر التّعرُّض لقطْع المعونات بسبب عدم الامتثال. لذا، لا يُستكمَل سوى رُبع برامج صندوق النقد الدوليّ من دون انقطاع – وتلك حقيقةٌ تساعد في تفسير تقلُّب المعونة واللّاتنبُّؤيّة بها، على حدٍّ سواء.[60]

إن بعضَ المشروطيّة أمرٌ محتوم ومرغوبٌ فيه؛ إذ على البلدان المتلقّية للمعونة تقديمُ تقرير، قبلَ كلِّ شيء إلى مواطنيها، عن الإنفاق العامّ وأولويّات الميزانيّة. وإحدى آليّات الشفّافيّة هي الاستراتيجياتُ التنمويّةُ القوميّة التي تُحدِّد أهدافاً واضحة لتخفيض الفقر، وترتبط بخطط تمويليّة على المدى المتوسِّط. ويُعتبَر التدقيقُ الحسابيُّ الفعّال للميزانيّات، وتَفحُّصُها بعناية من جانب المجالس التشريعيّة، أمرَين حيويَّين أيضاً. لكنّ مشكلةَ النُّهُج الحاليّة للمشروطيّة هي ذاك المزيجُ من المشروطيّة الكليّة والإدارة الجزئيّة. وما زالت مشروطيّةُ القروض تُعزِّز علاقاتِ القوّة غيرَ المتكافئة التي تحدّ من التقدُّم الحقيقيّ نحو ملْكيّة البلدان للمعونات.

فيْضُ المانحين – غيْضُ التَّنسيق

تُفضي عاداتُ العمل غيرِ المترابط لمجتمع المانحين إلى تَفاقُم مشكلات القدرة التي تُحدثها المشروطيّةُ المفرطة. ففي الغالب الأعمّ، يتعيّن على الدوائر الحكوميّة، المقيَّدة بشدّة في البلدان المتلقّية للمعونة، أن تتعامل مع عددٍ كبير من المانحين؛ الذين يتَّسم التنسيقُ بينهم بالضَّعف، ويدير العديدُ منهم برامجَ متداخلةً، ولا يرغبون في العمل من خلال الأُطُر الحكوميّة. وتؤدّي التكاليفُ التعاقُديّة العالية، النّاجمةُ عن ذلك، إلى خفْض فعّاليّة المعونات وتآكل القدرات.

عندما طُبِّقت خطةُ مارشَل في أوروبا، كانت جهةٌ مانحةٌ وحيدة تتفاعل مع بلدانٍ تتميّز بقدراتٍ ماليّةٍ وقضائيّةٍ وإداريّةٍ عامّةٍ قويّة، وتجمُّعٍ واسع للعمّال المَهَرة ومنظّمي الأعمال والمديرين. واتّبعت قصصُ نجاح المعونة في جمهوريّة كوريا وتايوان–إقليم الصِّين نموذجاً مماثلاً لجهةٍ مانحةٍ واحدة مهيمنة تتفاعل مع بِنًى قويّةٍ لإدارة الحُكْم. لكنّ الزمنَ تغيّر في علاقات المعونة؛ إذ من بين 23 عضواً في لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ، يُقدِّم خمسةٌ فقط معوناتٍ إلى أقلَّ من 100 بلد.

والجانبُ المعاكسُ لذلك، هو أنّ البلدانَ المتلقّيةَ للمعونة تتعامل مع العديد من المانحين. ففي عام 2003، بلغ العددُ الوسَطيّ للمانحين الرسميِّين، العاملين في البلدان المتلقّية، 23؛ رغْم أنّ البلدَ النَّمطيّ في أفريقيا

جنوب الصحراء يتعامل مع أكثرَ من 30 مانحاً (إلى جانب عشراتٍ من المنظّمات اللاّحكوميّة).[61] ففي سنة 2003، تلقت الحكومةُ الإثيوبيّة معوناتٍ من 37 مانحاً، ويمكن أن يُدير كلُّ مانحٍ عشراتِ المشاريع، التي تدعم مجموعةً متنوّعة من الاستراتيجيات القطاعيّة. ويوجد في تنزانيا حاليًّا نحو 650 مشروعاً يديرها المانحون من خلال الوزارات القوميّة أو الحكومات المحليّة.[62]

تفرض تلبيةُ متطلّبات المانحين للتقارير والاستشارات والتقييمات أعباءً كبيرة على الموارد البشريّة الماهرة التي هي أندرُ موارد الوزارات في البلدان الناميّة. فبرامجُ المعونة لبلدٍ نموذجيّ في أفريقيا جنوب الصحراء تولّد مطالباتٍ بآلاف التقارير لهيئات الإشراف المتعدّدة؛ إلى جانب مئات البعثات الزائرة لمراقبة الأداء، وتقييمه، والتدقيق فيه. وقد يُطلب من الوزارات المختصّة عدمُ الاكتفاء بتقديم التقارير الصادرة عن الدوائر، بل أيضاً بعشرات التقارير عن المشاريع الإفراديّة.

يزيد التّكرارُ المُضاعَفُ من تفاقُم هذه المشكلة. فحتّى يفيَ البنكُ الدوليّ وصندوقُ النّقد الدوليّ بالالتزامات القانونيّة أمام المساهمين، يتعيّن عليهما إجراءُ مراجعاتٍ سنويةٍ واسعة المدى لإدارة الميزانيّة، والأنظمة الماليّة العامّة، والنفقات العامّة؛ كما يتعيّن على الحكومات تقديمُ حساباتٍ مدقّقة وفقاً للمعايير الدوليّة. مع ذلك، تطلب جهاتٌ مانحة، مثلُ الاتّحاد الأوروبيّ والولايات المتّحدة واليابان وإيطاليا، تقاريرَ منفصلةً للوفاء بمطالبها؛ وهو ترتيبٌ يُحدث تكاليفَ تعاقُديةً كبيرة وغيرَ ضروريّة. ويولّد العملُ التحليليّ طبقةً أخرى من التكرار، حيث يقوم المانحون بأعمالٍ متداخلة في تقييمات الفقر، ومراجعات النفقات العامّة والسياسة الماليّة، وتقييمات السياسات الاقتصاديّة، والتحليلات الإنمائيّة؛ فيما كثيرٌ منهم لا يعرف بأمر الدراسات التي أجراها غيرُه عن الموضوع نفسه، أو لا يرغب في استخدامها. وفي حالة واحدة أوردها البنكُ الدوليّ، طلب خمسةُ مانحين متكفّلين بمسْح واحد للفقر في بوليفيا تقاريرَ ماليّةً وتقنيّةً منفصلة، ما جعل المسؤولين الحكوميّين الذين يُديرون المشروعَ يَصرفون من الوقت على إعداد التقارير أكثرَ ممّا يصرفونه على المسْح نفسه.[63]

ويصل عبءُ مطالب المانحين إلى قمّة النُّظُم الحكوميّة. فالمطالبُ التي تخلقها أعمالُ المانحين الضّعيفةُ التنسيق تولّد تكاليفَ عاليةً للفرص المتاحة. لنتمعَّنْ في هذا التحسُّر من أشرف غاني، وزيرِ ماليّة أفغانستان بين 2000 و2004:

صُرف ما يزيد على 60٪ من وقتي كوزير للماليّة في تدبُّر أمور المانحين من حيث الاجتماعُ بالبعثات والمُمثّليّات الزائرة لتكرار الحديث عن سياسات الحكومة، وجمْع التبرُّعات... لتمكين الوفاء بالتكاليف الحكوميّة المتكرّرة؛ وللحضّ على دعْم برامجَ تُنفَّذ بقيادة الحكومة، موجَّهةٍ عبر التمويلات والمشتريات والنُّظُم المُحاسَبيّة الحكوميّة؛ وبحث المشاريع المتفاوض عليها... . وكان من الممكن تخصيصُ هذا الوقت، بدلاً من ذلك، لجمْع الإيرادات المحليّة وإدارة الإصلاح الداخليّ.

تُسلِّط حالةُ زامبيا الضوءَ على بعض المشاكل الأوسع، المرتبطة بالتّنسيق بين المانحين وراء البرامج المملوكة قومياً. فبعد أن كان الدَّعمُ للتعليم يقدَّم بموجب برنامج مدّتُه أربعُ سنوات، صار يقدَّم الآن من خلال أسلوبٍ قطاعيٍّ شامل؛ مع الالتزام بتقديم 87 مليون دولار من المعونة لسنة 2004. وبوجود ما لا يقلُّ عن 20 متبرعاً داعماً للتعليم، يحظى التنسيقُ الفعّال بأهميّةٍ كبيرة.

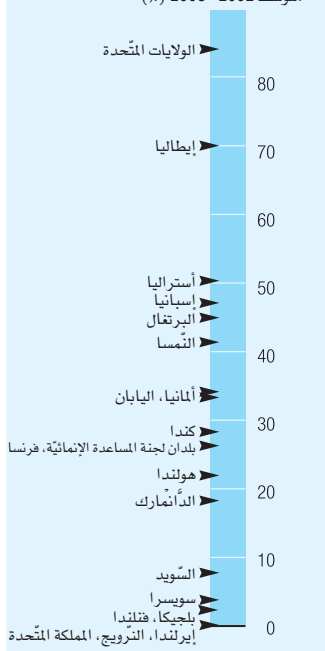
غير أنّ السجلَّ متباين. فالحكومةُ الزّامبيّة تُحاجُّ بوجوب توجيه الدَّعم من خلال صناديقَ مجمّعة في الميزانيّة التعليميّة الإجماليّة؛ تُشكِّل الآن نحوَ نصْف الدَّعم المقدَّم. لكنّ ثُلثاً آخر من الدَّعم يُخصَّص عبْر صناديقَ مصمَّمة لأغراضٍ يُحدِّدها المانحون، ويُخصَّص الرصيدُ لمشاريعَ محدَّدة. بالمُجمَل، هناك 20 متبرِّعاً مختلفاً يُموِّلون مشاريعَ بمبالغَ تتفاوت بين 12 مليون دولار و400 مليون، وكلٌّ منهم يطلب تقاريرَ منفصلة؛ فيما لم تحدث أيُّ مناقشة تُذكر حول كيفيّة خفْض عدد المانحين من دون خفْض التمويل. ثمّة مانحون رئيسيُّون متعدِّدون اشتركوا في تجميع الموارد، لكنهم لم يُشاركوا حتى الآن في مهمّةٍ مشتركة. ويواصل كبارُ المسؤولين في الوزارات ذِكْرَ طول الوقت المصروف على التقارير، ونسبة تكرارها، على أنهما مشكلة. وفي حين أنّ المهامَّ المشترَكة الجديدة تُخفِّض التكاليفَ التعاقُدية للمانحين، ما زالت هذه المهامُّ تشغل وقتَ كبار الموظّفين مدةَ أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع كلَّ مرّة؛ محوِّلةً بذلك مجرى الطاقات عن الإدارة الفعّالة.[64]

توفِّر زامبيا نافذةً لرؤية المشاكل الأوسع، المرتبطة بالانسجام في البلدان التي تُعتبَر مُفتقرةً إلى نظام قويٍّ للإدارة العامّة. فبعضُ المانحين غيرُ راغبين في الانتقال إلى ترتيبات التمويل المجمّع، ويُعزى ذلك جزئيًّا إلى المخاوف من المسؤوليّات الائتمانيّة. ويوافق آخرون على تجميع بعض الصناديق، ولكن بشروطٍ موسَّعة لإعداد التقارير. ويُلحَظ إحجامُ المانحين عن الانسجام في ما بينهم لا سيّما في بلدانٍ

تولِّد المطالبُ التي تخلقها أعمالُ المانحين الضّعيفةُ التنسيق تكاليفَ عاليةً للفرص المتاحة

الرسم 3.13 عُصْبةُ مانحي المعونات المقيَّدة

معونةٌ مقيَّدة إلى أقلّ البلدان نُموًّا
الحصّةُ من مجموع المساعدة الإنمائيّة الرسميّة، متوسّط 2002–2003 (٪)



a. تُشير البيانات إلى متوسّط النِّسَب للفترة 1999–2001.
المصدر: منظّمةُ التعاون والإنماء الاقتصاديّ/لجنةُ المساعدة الإنمائيّة 2004b، 2005e.

يُشعَر بأنّ حكوماتها قصَّرت عن تصميم استراتيجيّات فعّالة للانسجام. هكذا، وعلى الرُّغم من أن السنغال واحدٌ من 13 بلداً مشاركاً في خطّة تجريبيّة لمنظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ تهدف إلى تسريع الانسجام، فإنّ ما من تنسيقٍ فعّالٍ يُذكَر؛ حتى حيث تُطبّق نُهُجُ القطاع الشامل، مثل القطاع الصحيّ.

تُبذل جهودٌ جادّة لتخفيض التكاليف التعاقُديّة. ففي مارس/آذار 2005، وقّع المانحون في لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ إعلانَ باريس بشأن فعّاليّة المعونة الذي يتعلّق كثيرٌ منه بتدابير خفْض التكاليف التعاقُديّة. ويجري تطبيقُ برامجَ تجريبيّةٍ لتعزيز الانسجام والتَّنسيق في إثيوبيا وأوغندا وتنزانيا وغانا. وقد تراجعت بعضُ التكاليف التعاقُدية، لكنّ التقدمَ لم يكن متساوياً؛ إذ لا يزال المسؤولون الأوغنديُّون يذكرون التكاليفَ التعاقديّة كمشكلةٍ رئيسيّة. وليس من الصَّعب معرفةُ السبب، عندما يكون لدى ائتمان دعم الحدِّ من الفقر التابع للبنك الدوليّ وحده، ما معدّلُه ثلاثُ بعثات (يضمّ بعضُها ما يصل إلى 35 شخصاً). في أماكنَ أخرى، وعَد تحقيقُ الانسجام بأكثرَ ممّا أنجَز؛ إذ إنّ السنغال، كما يُقال، استضافت ما يزيد على 50 بعثةً من البنك الدوليّ عام 2002 – أي واحدةً كلَّ أسبوعٍ تقريباً. وفي سنة 2003، استضافت زامبيا 120 بعثةً للمانحين، باستثناء تلك التي أوفدَها البنكُ الدوليّ وصندوقُ النَّقد الدوليّ. وكانت 12 من هذه البعثات فقط مشترَكةً– ولا يشمل أيٌّ منها الاتِّحادَ الأوروبيّ أو الأمَم المتحدة.[65]

يسعى المانحون أيضاً إلى تخفيض التّكاليف التعاقُديّة، عبْر مبادراتٍ متعددة الأطراف، تشتمل على التّخصُّص والتّعاون الأفضلَين. وتوفِّر آليّاتٌ مثلُ الصَّندوق الكوْنيّ لمكافحة الآيدز والسلّ والملاريا، ومبادرةِ المسار السريع في التعليم للجميع، نُهُجاً تُمكِّن المانحين من تجميع الموارد وتقديم المعونة، وتفويض إعداد التقارير إلى هيئةٍ واحدة. وفي السنوات الأخيرة، أعلنت جهاتٌ مانحةٌ متعدِّدة – بما فيها الدانمارك والسويد والمملكةُ المتحدة والنرويج وهولندا – عن نيّتها تبسيطَ برامج المعونة حول مجموعةٍ متلقّين أصغرَ عدداً. نظرياً، يؤدّي ذلك إلى فتْح أمام التخصُّص والتعاون الأفضلَين. عملياً، تميل لوائحُ الأولويّات العالمية لكلِّ مانحٍ إلى التركيز على مجموعة المتلقّين نفسها؛ الأمرُ الذي يرفع مخاطرَ توسيع الفجوة بين محبُوبي المانحين وأيتام المانحين. وفي أحد الأمثلة عن الانسجام من خلال التخصُّص الأفضل، أنّ السّويد والنَّرويج تُطبِّقان خطةً في إثيوبيا؛ توجّه بموجبها السّويدُ تمويلَ الصحّة من خلال النَّرويج، في حين توجّه النَّرويج تمويلَ التّعليم من خلال السّويد. غير أنّ مثلَ هذه الترتيبات هي الاستثناءُ، لا القاعدة.

تدلُّ التجربةُ حتى اليوم على أنّ تطبيقَ برنامج تحسين التنسيق سوف يكون صعباً. فحجةُ الكفاءة الدّاعمةُ للتخصُّص والانسجام الأفضلَين واضحةٌ، لكنّ التقدُّمَ في ذلك الاتجاه يتطلَّب من المانحين تقاسُمَ السَّيطرة على الموارد وقبولَ أنظمة إعداد التقارير التي يُديرها آخرون – وهذه خطوةٌ تقتضي حدوثَ تغيّرٍ كبير في إدارة برامج المعونة.

تحويلاتٌ غيرُ فعّالة للموارد: المعونةُ المقيَّدة

في المعونات، لا تكون لكلِّ دولارٍ القيمةُ نفسُها في تمويل خفْض الفقر. فكثيرٌ مّا يُسجَّل كمعونةٍ، يعود في نهاية المطاف إلى البلدان الغنيّة؛ وفي بعضه كإعاناتٍ ماليّة تستفيد منها الشركاتُ الكبيرة. ولعلَّ أفظعَ الأمور التي تقوِّض المعونةَ الفعّالة هي ممارسةُ تقييد التحويلات الماليّة بشراء الخدمات والسِّلع من البلدان المانحة.

تخسر البلدانُ المتلقّية من جرّاء المعونة المقيَّدة، لأسبابٍ متعدِّدة. ففيابُ تقديم العطاءات في السُّوق المفتوحة يعني أنّ هذه البلدانَ تُحرَم من فرصة الحصول على الخدمات والسِّلع نفسها بسعرٍ أدنى، من مكانٍ آخر؛ كما يمكن أن تؤدِّي المعونةُ المقيّدة إلى تحويل مهاراتٍ وتقانات غير ملائمة. وقد وجدت المقارناتُ بين الأسعار أنّ المعونةَ المقيَّدة خفّضت قيمةَ المساعدة بما بين 11 و30٪، وأنّ معونةَ الغذاء المقيَّدة تكون في المعدّل أكثرَ تكلفةً ممّا هي عليه في صفقات الأسواق المفتوحة بنَحو 40٪.

لا يُعرف المدى الكاملُ للمعونة المقيَّدة بسبب تقارير المانحين غيرِ الواضحة أو غيرِ الكاملة؛ إذ غالباً ما تكون سياساتُ الشِّراء غيرَ شفّافة ومنحازةً لصالح المتعاقدين في البلدان المانحة. وثمّة مانحان من مجموعة البلدان السَّبعة – الولاياتُ المتحدة وإيطاليا – لا يقدِّمان تقاريرَ كاملةً إلى منظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ عن مقدار المعونة المقيّدة التي يمنحانها، فيما يقدّمها آخرون أيضاً على أُسُس غيرِ مكتملة؛ كما أن منظّمةَ التعاون والإنماء الاقتصاديّ لا تستلزم تقديمَ تقاريرَ عن تقييد المساعدات التقنيّة التي يرتبط معظمُها بموردِّين من البلدان المانحة. بنتيجة ذلك، لا يُعرف شيءٌ عن حالة تقييد ما بين الثلث والنصف من المعونة المقدَّمة إلى بلدان الدَّخْل المنخفض. فالتقييدُ

مجالٌ يستطيع فيه المانحون أن يُطبّقوا بشكلٍ مفيد مبادئَ الانفتاح والمساءلة التي يتطلّبونها من الحكومات المتلقّية؛ إذ يحقّ لدافعي الضرائب في البلدان المانحة معرفةُ مقدار ما يُستخدَم من المعونات، التي يُموِّلونها، لأغراضٍ غير تنمويّة؛ كما أنّ لدى مواطني البلدان المتلقّية في الوقت عينه مصلحةً في معرفة مقدار ما يخسرونه نتيجةَ تقييد المعونات.

لا يُعرف مقدارُ المعونة المقيَّدة بدقّة، إلّا أن ثمّة تفاوتاً واضحاً بين المانحين في درجة تقييد المعونة التي يُقدِّمونها (الرَّسم 3.13). ووفقاً لتقارير منظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ عن المعونات المقيَّدة التي تُقدَّم إلى البلدان الأقلّ نموًّا، تحتلّ الولاياتُ المتحدة مركزَ الصدارة في قائمة المعونة المقيَّدة؛ تليها إيطاليا بفارقٍ بسيط.[67] غير أنّ المعونات المقدّمةَ بموجب "حساب تحدّيات الألفيّة" غيرُ مقيّدة، ما يعني أنّ نسبةَ المعونة الأميركيّة المقيَّدة ستهبط مع تَزايُد الإنفاق من هذا المصدر. وتُقيِّد ألمانيا واليابان أيضاً حصّةً كبيرةً نسبيًّا من المعونات التي تقدّمانها.

تتّسم التكاليفُ الماليّة التي يقتضيها تقييدُ المعونة بأنها مرتفعة، غير أن من الصَّعب تقديرَ هذه التكاليف؛ بسبب الطبيعة التقييديّة لتقارير المانحين واستبعاد التعاون التقنيّ. وقد حاولْنا لهذا التقرير وضْعَ رقمٍ تقريبيّ لتكاليف المعونة المقيّدة؛ مستخدمين كنسبةٍ لهذه المعونات متوسِّطَ المعونة المقيّدة التي أفادت عنها لجنةُ مساعدات التنمية التابعةُ لمنظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ، والمحوَّلة إلى البلدان الأقلّ تقدُّماً خلال عامَي 2002-2003.[68] واسْتُخدمت المدفوعات الثنائيّةُ الإجماليّة لسنة 2003، بُغيةَ تحديد مستويات المعونة المقدّمة إلى مناطقَ محدَّدة. من ثمَّ تُخفَّض أرقامُ المعونة بمعدّل 20-30٪ من القيمة الاسْميّة؛ بما يعكس متوسِّطَ التقديرات لتكاليف هذه المعونات مقابل ترتيبات الأسواق المفتوحة.

بالنسبة إلى البلدان النامية كمجموعةٍ واحدة، نقدِّر الخسائرَ الإجماليّةَ الحاليّة بما بين 5 و7 مليارات دولار – وهو ما يكفي لتمويل التعليم الابتدائيّ الشامل. وتخسر بلدانُ الدَّخْل المنخفض، كمجموعة، مليارَين و600 مليون دولار إلى 4 مليارات دولار؛ فيما تخسر أفريقيا جنوبُ الصحراء 1.5-2.3 مليار دولار، وتخسر البلدانُ الأقلُّ تقدُّماً 1.5-2.3 مليار دولار (الرَّسم 3.14).

تُصوِّر هذه الأرقامُ قيمةَ التكاليف الحقيقيّة أقلَّ ممّا يقتضيه الواقعُ بهامشٍ كبير، لأنّها تشمل المعونةَ الثنائيّةَ فقط وتستثني المساعدةَ التقنيّة. وتتفاوت خسائرُ البلدان الإفراديّة وفْقاً لهيكليّات المانحين؛ حيث تتعرّض قيمةُ المردود المالي في بعض الحالات لتنازُلاتٍ حادَّة: إذ إنّ 14٪ من القيمة المالية للمعونة الإيطاليّة إلى إثيوبيا تُنفَق في إيطاليا. واليوم، يُقدَّم ثُلثا المعونة الأستراليّة إلى بابوا غينيا الجديدة، البلد الذي يتلقّى أكبرَ المعونات منها، عبْر ستّ شركات أستراليّة فقط.[69] وتتحدّى بعضُ أشكال تقييد المعونة أيَّ التزامٍ جادٍّ بأهداف التنمية للألفيّة. ففي سنة 2002-2003، خُصِّص نحوُ مليار دولار من المعونة الثنائيّة على شكل مِنَح لمتابعة الدراسة الجامعيّة في البلدان المانحة؛ وهو ما يفوق بكثيرٍ دعمَ التعليم الابتدائيّ في بعض الحالات.

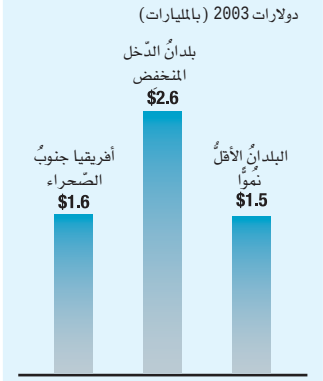
غالباً ما تؤدِّي المعونةُ المقيَّدةُ إلى ارتفاع التكاليف التعاقُديّة على البلدان المتلقّية، لأنَّ بعضَ المانحين يُطبّقون قواعدَ مشترياتٍ تقييديّةً للوفاء بمتطلّباتهم هم؛ ما يُنشئ هيكليّاتِ مشترياتٍ متعدّدةً ويُضعف التنسيق. كذلك يَنزع التّقييدُ إلى إمالة المعونات نحو واردات كثيفة رأسِ المال، أو خبرات تقنيّة موجودة لدى المانح؛ بدلاً من إمالتها نحو أنشطة متدنّية المُدْخلات وتكاليف رأس المال، مثل برامج التنمية الريفيّة التي تستفيد من الخبرة المحليّة. ومن أعراض هذه المشكلة، انحيازُ بعض المانحين إلى الطُّرقات الرئيسيّة الواسعة النطاق بدلاً من الطّرقات الريفيّة الفرعيّة ذات النِّطاق الضيِّق.

تثير ممارسةُ تقييد المعونة مخاوفَ على مستويات عدّة، أوضحُها أنّها تقلِّل قيمةَ مصدرٍ شحيح جدًّا في الحرب على الفقر. أكثرُ من ذلك، أنّ المعونةَ المقيَّدة لا تتوافق مع أهداف المانحين المعلَنة الأخرى؛ بما في ذلك تطويرُ المِلْكيّة القوميّة. وتعاني كثْرةٌ من سياسات المشتريات المُدارة من خلال برامج المعونة المقيّدة افتقاراً إلى الشفّافيّة مماثلاً للذي ينتقده المانحون في بلدانٍ تتلقّى معوناتها. ويمثِّل تقييدُ المعونة شكلاً من أشكال دعْم الصِّناعة الذي يستنكره معظمُ المانحين في البلدان المتلقّية للمعونة، كما أن المعونةَ المقيَّدةَ استخدامٌ عديمُ الكفاءة لأموال دافعي الضرائب. وفي حين أنّ معظمَ دافعي الضرائب في البلدان الصِّناعيّة يفضّلون المساهمةَ في مكافحة الفاقة العالميّة، فإنّ ثمّة أدلّةً أقلَّ على أنهم يُقرُّون استخدامَ الأموال العامّة بُغْيةَ إنشاء أسواقٍ للشركات الكبيرة.

دعْمُ المشاريع بدلَ دعْم الميزانيّة القوميّة

تبلغ المعونةُ ذروةَ فعّاليّتها عندما تُوجَّه من خلال ميزانيّاتٍ وهيكليّاتٍ إنفاقيّة تعكس الأولويات المحدّدةَ في استراتيجيّات تخفيض الفقر. وفيما تُطوِّر البلدانُ أنظمةً أكثرَ شفّافيةً وكفاءةً للإدارة الماليّة العامّة، يتزايد نطاقُ بناء المِلْكيّة

الرسم 3.14 ضريبةُ المعونة – تكاليفُ تقييد المعونات



ملاحظة: تفترض الحساباتُ خسائرَ بقيمة 20٪ من تقييد المساعدة الإنمائيّة الرّسميّة.
المصدر: الأرقامُ محسوبةٌ بناءً على نِسَب تقييد المساعدة الإنمائيّة الرسميّة من منظّمة التّعاون والإنماء الاقتصاديّ/لجنة المساعدة الإنمائيّة 2004b، 2005e؛ وعلى أحجام المساعدة الإنمائيّة من المصدر السّابق 2005f.

القوميّة بدعْم الميزانيّات القُطْريّة. غير أنّ حكومات متلقّية تشكو من أنّ المانحين يعترفون بالأولويات القومية، من حيث المبدأ؛ لكنهم يقوِّضون آليّات عمله بتوجيه المعونة نحو مشاريعَ إفراديّة – وهو نهجٌ يُخفِّض الفعّاليّة، ويزيد التكاليفَ التعاقُديّة، ويُفتِّت القدرات.

غالباً ما تعكس المعوناتُ القائمةُ على أساس المشاريع مخاوفَ المانحين من قدرة الحكومات، وإدارة الميزانيّات، وأنظمة المَحاضر الماليّة. وثمّة اعتقادٌ بأنّ العملَ من خلال المشاريع يمكن أن يتغلَّب بالمُداورة على الإخفاقات في نُظُم الحَوْكمة القُطْريّة. ومن المفارقات أنّ لمعونة المشاريع سجلاً حافلاً بزيادة حدّة المشاكل في جميع هذه المجالات. ففي العديد من البلدان، يدير المانحون مئاتِ المشاريع؛ التي يُموَّل كثيرٌ منها ويُدار خارج المنظومات الحكوميّة.

والنتيجةُ أنّ قسماً كبيراً من الإنفاق العامّ يتمّ من خارج الميزانيّة، وهو ما يُضعف إدارةَ الأموال العامّة. في غضون ذلك، تعمل وحداتُ تنفيذ المشاريع التي يُنشئها المانحون كنظام مُوازٍ؛ غالباً ما يجتذب موظفين حكوميِّين إلى هيئات المانحين، وينشئ نظاماً منفصلاً عن قواعد المشتريات والإدارة الماليّة والتدقيق في الحسابات. وتوضح تجربةُ أفغانستان منذ بدء إعادة الإعمار كيف يؤدّي هذا النَّهجُ إلى تآكل قدرة الحكومة (الإطار 3.8).

يُوفِّر إنشاءُ أنظمة ماليّة عامّة قويّة، مرتبطة بأهداف تخفيض الفقر، فُرَصاً مواتية كي يُحوِّل المانحون دعمَهم من المشاريع إلى الميزانيّة العامّة. وقد عملت الحكومةُ الأوغنديّة في العقْد الماضي مع المانحين على تطوير أحد أقوى أنظمة الميزانيّات في أفريقيا؛ حيث انْعكسَت الأولويّات المحدّدةُ في خطّة العمل لاستئصال الفقر منذ سنة 1997، في بِنْية للإنفاق المتوسِّط المدى، وفي مخصَّصات الميزانيّة السنويّة (انْظُر الفصلَ الأول). واستجاب بعضُ المانحين بتحويل معوناتهم من المشاريع إلى الميزانيات القومية؛ كما ارتفعت حصّةُ المعونة المقدّمة عبْر دعْم الميزانيّة من 35٪ إلى 53٪. وزاد ذلك من قابليّة التنبُّؤ بالميزانيّات؛ إذ، بين عامَي 1998 و2003، ارتفعت نسبةُ المدفوعات إلى الالتزامات ممّا يقلُّ عن 40٪ إلى أكثرَ من 85٪[70]. غير أنّ بعضَ المانحين الرئيسيِّين – بينهم الولاياتُ المتحدةُ واليابان – يُحجِمون عن تحويل برامج المعونات من المشاريع إلى الميزانيّات، حتى في بلدانٍ مثل أوغندا.

وحتى عندما يعمل المانحون على دعْم الاستراتيجيّات القوميّة من خلال المعونات للبرامج، فإنّ المعونةَ غالباً ما تصل بأشكالٍ تَحِدّ من فعّاليتها. فقد شجّع المانحون متلقّي المعونات على وضْع أُطُر تمويليّة على المدى المتوسِّط لخلْق الاستقرار وإمكانيّة التنبُّؤ بالنسبة إلى تمويل خفْض الفقر.

الإطار 3.8 تقويضُ القدرة عبْر المعونات للمشاريع – قضيّةُ أفغانستان

بعد انقضاء ما يزيد على عقْدين من تَهاوي التنمية البشريّة، شرعت أفغانستانُ في عمليّة لإعادة الإعمار والتعافي؛ غير أنّ التحدّيات هائلةٌ. فهي تعاني من أعلى معدّلات وفيات الطُّفولة في العالم (257 وفاةً من كلّ ألف ولادة حيّة)، ويعيش ثلاثةُ أرباع سكّانها الريفيّين دون خطّ الفقر. وتتوقّف احتمالاتُ التّعافي، بشدّة، على المعونة التي تُشكّل ما يزيد على 90٪ من الإنفاق. لكنّ بعض ممارسات المانحين أعاقت تنميةَ القدرة البشريّة.

طُوِّر نموذجان لتمويل إعادة الإعمار وتطبيقهما في أفغانستان. ففي نموذج دعْم الدولة، وجّه المانحون تمويلَهم إلى الصندوق الائتمانيّ لإعادة إعمار أفغانستان الذي يُديره بشكلٍ مشترك برنامجُ الأمم المتحدة الإنمائيّ، والبنكُ الدوليّ، وبنكُ التنمية الآسيويّ. ومن هناك، يُوجَّه إلى الحكومة بموجب قواعدَ صارمة للمساءلة.

في النموذج الذي يتجنّب الدولة، نفّذ المانحون مشاريعَهم مباشرةً أو من خلال هيئاتٍ تابعةٍ للأمم المتحدة؛ أو منظّمات غير حكوميّة. وتعمل المشاريعُ من خلال منظّماتٍ متوازية، وقواعدَ متوازية، للشراء والإدارة الماليّة والتدقيق. ونُفِّذ ما لا يقلّ عن ألفَين من هذه المشاريع، رغْم أنّ العديدَ منها لم يُسجّل؛ كما اتّجه ما يزيد على 80٪ من التمويل الذي تقدّمه الجهاتُ المانحة إلى هذا النموذج خلال السنتين الأوليَين لإعادة الإعمار.

أثارت المعوناتُ التي تتجنّب الدولةَ مشاكلَ عدّة؛ إذ كانت تكاليفُ الصفقات مرتفعةً، وخصّص المسؤولون الحكوميُّون جانباً كبيراً من وقتهم في محاولة استخلاص المعلومات من المانحين بشأن المشاريع الجارية والموارد التي تتدفّق على البلاد. وكان على الموظّفين الحكوميِّين أيضاً تعلّمُ قواعدَ وممارساتٍ جديدة، تختلف باختلاف المانح؛ بما في ذلك أنظمةُ تقديم التقارير المتعدّدة.

أدّى هذا الاقتصادُ القائمُ على تقديم المعونة للمشاريع إلى الإتيان بتشوّهاتٍ في سوق العمالة؛ حيث اجتُذِب موظّفو القطاع العامّ بعيداً عن وظائفهم الرئيسيّة، كمعلّمين وأطباء ومهندسين ومديرين، لدعم الوظائف في نظام المعونة. ويمكن للمديرين أو المهندسين الحكوميّين أن يحصلوا على أضعاف رواتبهم المعهودة، في العمل كسائقين أو مترجمين في منظومة المعونات. وأدّى ذلك إلى ازدياد تآكل احتياطيّات رأس المال البشريّ في أنظمة الحكم العامّة التي كادت تنفد بعد 23 سنةً من الحرب الأهلية.

طوّرت الحكومةُ الأفغانيّةُ الجديدة ردوداً مبتكَرة للتعامل مع مجتمع الجهات المانحة. وفي مواجهة احتمال التنسيق بين 30 جهةً مانحة، يعمل كلٌّ منها في 30 قطاعاً، لا يوجد أمام الحكومة سوى عددٍ محدود من المانحين الذين يشارك كلٌّ منهم في ثلاثة قطاعات على الأكثر. وقد جرت محاولاتٌ لتوفيق عمليات تقديم التقارير مع دورة الميزانيّة الأفغانيّة، بدلاً من دورات المانحين كلٍّ على حِدَة.

المصدر: Lockhart 2004

ولكي تكون هذه الأطُرُ فعّالةً تماماً، فإنّها تحتاج إلى الدَّعم بالْتزاماتٍ من المانحين لسنواتٍ متعدّدة. مع ذلك، فإنّ أقلَّ من نصف المانحين الداعمين للميزانيّة في بنغلاديش يقدّمون الْتزاماتٍ متعدّدةَ السنوات. ومن مَواطن القوّة الرئيسيّة التي يتمتّع بها «حسابُ تحدّيات الألفيّة» هو نظامُه لالتزاماتٍ متعدّدة السنوات. على سبيل المثال، أنه بموجب اتفاقيّات حساب التّحدّيات تُقدَّم المِنَحُ إلى هندوراس في إطار الميزانيّة لخمس سنوات، وإلى مدغشقر في إطارٍ لأربع سنوات؛ بهدف تمكينهما من وضْع استراتيجيّاتٍ تمويليّةٍ طويلةِ الأمد يُمكن التنبُّؤ بها على نحوٍ أفضل. ويَعمَد بعضُ المانحين، الذين يقدّمون الدَّعمَ للميزانيّات، إلى ربْط الدّعم بمشاريعَ محدّدة؛ أو يُخصِّصون الأموالَ لبرامجَ إفراديّة – وهي ممارسةٌ يمكن أن تتسبَّب بمستلزَماتٍ تقديريّةٍ مرهقة. وغالباً ما يُنظر إلى تجميع موارد المانحين، من خلال برامجَ قطاعيّة، كخطوةٍ أولى نحو دعْم الميزانيّة. غير أن ترتيباتِ التجميع تؤدّي أحياناً إلى تكاليفَ تعاقُديةٍ هائلة، إذ يسعى المانحون إلى اسْتِيفاء التّحكُّم بعناصرَ محدّدة من البرامج. ففي السنغال حالياً، توجد 23 مجموعةً قطاعيّة؛ مع ما يُرافِق ذلك من متطلّباتٍ لرفْع التقارير[71].

ينبغي لِلُّغة المُنمَّقة عن مِلْكيّة البلدان أن تُترجَم إلى إجراءاتٍ عمليّة

إعادة النّظر في حَوْكَمة المعونات

يمكن للمعونة في العقْد القادم أن تقوم بدورٍ مركزيٍّ في تحقيق طموحات إعلان الألفيّة، لكنّ تحقيقَ إمكانات المعونة يتوقّف على جمْع المانحين بين زيادة الدَّعم والالتزام بإدخال إصلاحاتٍ جذريّة على حَوْكمة المعونة.

إن الإعدادَ الأساسيّ للميزانيّة هو مطلبٌ فوريّ لزيادة فعّاليّة المعونة. ويُمارَس الضّغطُ على البلدان النامية كي تتبنّى استراتيجيّاتِ خفْضٍ للفقر ذاتَ مِلْكيّةٍ قوميّة، وتحدِّد أهدافاً واضحة ترتبط بأهداف التنمية للألفيّة. غير أنّ المانحين لم يبذلوا أيَّ جهودٍ متكافئة تضمن توفُّرَ المعونة الكافية لردْم الفجوات في الاستثمار العامّ، أو تضمن الاتساقَ بين غايات الأهداف الإنمائيّة للألفيّة، وبين مشروطيّات صندوق النَّقد الدوليّ وغيرها من المشروطيّات. وقد أدّى ذلك، كما يقول مشروعُ الأمم المتحدة للألفيّة، إلى أنه ليس «للاستراتيجيات العامّة ارتباطٌ مباشر ببرامج الاستثمار العامّ الفعليّة». فعندما يتعلّق الأمرُ بأهداف التنمية للألفيّة، تتُوق الحكوماتُ المانحةُ إلى تحقيق الغايات، لكنّها تتحاشى الوسائلَ الكفيلةَ بذلك.

يقتضي الحلُّ تبنِّيَ الحكومات المانحة استراتيجيةً لتمويل المعونة في فترةٍ محدَّدةٍ بجَلاء، لتحقيق أهداف التنمية للألفيّة بحُلول العام 2015. وسوف تكون استراتيجيّةُ التمويل أكثرَ فعّاليةً، إذا ما دُعمت بعلاقةٍ جديدة بين مانحي المعونات ومتلقّيها. وينبغي للُّغة المُنَمَّقة عن مِلْكيّة البلدان أن تُترجَم إلى إجراءاتٍ عمليّة لتفعيل قدرات الحكومات المتلقّية، وتنسيق إجراءات المانحين، وتحسين نوعيّة المعونة. ويتّخذ إعلانُ باريس بشأن فعّاليّة المعونة خطوةً في الاتجاه الصحيح، تنطوي على نحوِ 50 التزاماً محدَّداً لسنة 2010؛ فيما يتطلَّب تحقيقُ التقدُّم إدخالَ تغييراتٍ جوهريّة على الممارسات الحاليّة.

المعونةُ الثّنائيّة – بعضُ العِبَر من أفريقيا

لم تتحوَّل علاقةُ المعونة بعدُ إلى شراكةٍ في المسؤوليّة. فقد حدّدت البلدانُ النامية غاياتٍ تستند إلى أهداف التنمية للألفية، وامتثلت للشّروط المفصّلة التي نصّ عليها المانحون؛ إلاّ أنّ مجتمعَ المانحين لم يُحدّد بعْدُ أهدافاً ملزِمةً لأحجام المعونة، كما أنه لم يتبنَّ سوى مبادئَ عامّة – ومبهَمة – عن نوعيّة المعونة. وإذا أُريدَ لإعلان الألفيّة أن يكون بمثابة شراكةٍ حقيقيّة، فلا بدّ من هيكليّاتٍ جديدة تُمكِّن مجموعتَي البلدان النامية والمتقدِّمة من أن تراقب كلٌّ منهما أداءَ الأخرى.

لقد بدأت البلدانُ الناميّة فعلاً في إظهار الرُّوح القياديّة. ويعمل متلقّو المعونات على تطوير استراتيجيّاتٍ جديدة ومبتكَرة تهدف إلى تحسين ممارسات المانحين؛ حيث يُنشئون هيكليّاتٍ مؤسّسيةً لتحسين التَّنسيق والتَّناغم وخفْض التكاليف التعاقُديّة. ويعتمد هذا الجزءُ من التقرير على برنامج أبحاثٍ أعدَّه برنامجُ الأمم المتحدة الإنمائيّ عن بناء القدرات، وعن الأدلّة التي يقدِّمها تحليلٌ مفصّل لعملٍ قام به أكثرُ من 150 مسؤولاً في 16 بلداً متلقّياً للمعونة؛ يعملون مع المانحين على أساسٍ يوميّ.[72] ويقدِّم التحليلُ أفكاراً ثاقبة عن المنظوريّات والحلول في أفريقيا جنوب الصحراء وسواها.[73]

التّيسيريّة

يُولي متلقّو المعونة أهميّةً كبيرة للتمويل المُيسَّر، لأنّه يُقلِّل من مخاطر الوقوع في مشكلات الدَّيْن مستقبلاً. فبموجب استراتيجيّةٍ مساعدة تنزانيا، وهي استراتيجيّةٌ محليّة خاصّةٌ بمساعدات التنمية، حدَّدت تنزانيا عنصرَ المنحة الأدنى

يتعيّن على المانحينَ ضمانُ تدفّقٍ مستقرٍّ ومعوَّلٍ عليه، أكثرَ من ذي قبْل، للدَّعم الطويلِ الأجَل

بـ50٪ للقروض الحكوميّة الجديدة. وتسعى بلدانٌ أخرى، مثلُ أوغندا ورواندا والسنغال، إلى تقليل تعرُّضها للقروض من مرفِق خفْض الفقر وتعزيز النموّ التي تقلّ تيسيريّةً، مثلاً، عن قروض المؤسسّة الإنمائيّة الدوليّة. وثمّة حاجةٌ واضحة إلى مزيد من التمويل التّيسيريّ لدعْم استراتيجيّات تخفيض الفقر.

التّنسيق

يمكن لوجود أعداد كبيرة من المانحين أن يُضخِّم التكاليفَ التعاقُدية، حيث يَفرِض كلٌّ مانح متطلّبات من التقارير وشروطاً للمعونة خاصّةً به. وقد أصاب بعضُ متلقّي المعونة نجاحاً أكبرَ من البعض الآخر في دفْع المانحين إلى تحسين التنسيق.

والعِبَرُ المستقاةُ من بوتسوانا مفيدةٌ ومنوِّرةٌ بهذا الشأن، حيث تتمّ تدخُّلاتُ المانحين في إطار خطّة التنمية القوميّة التي تدمج المساعداتِ الإنمائيّةَ والمواردَ المحليّةَ معاً. ولتجنُّب تَكاثُر المشاريع ومتطلّبات التقارير، لا يُسمح للوزارات المختصّة بالتفاوض إفرادياً مع المانحين؛ كما تُصمَّم برامجُ المساعدات التقنيّة كافّةً لضمان حصول الموظّفين المحليّين على التدريب، ما يؤدّي إلى نقْل المهارات على نحوٍ أكبرَ ممّا هو عليه في الترتيبات الأكثر تقليديّةً. وقيَّدت بوتسوانا بشدّة مجالَ المانحين لإنشاء وحداتٍ للمشاريع مستقلّةٍ ذاتياً، وهيكليّات متماثلة لإعداد التقارير والمشتريات. وساعد ذلك في تجنُّب حدوث تشوُّهاتٍ في هيكليّات الدَّفْع الحكوميّة، وخسارة موظّفي الإدارة المدنيّة المدرَّبين.

تعمل بلدانٌ ناميةٌ أخرى على تطوير نماذجَ مماثلة للتنسيق الفاعل. ومن الأمثلة البارزة على ذلك، استراتيجيّةُ المساعدة التّنزانيّة وخطّةُ العمل الأوغنديّةُ للقضاء على الفقر. وفي كمبوديا، تُطوِّر الحكومةُ برنامجاً للتّناغُم والتّبسيط يرتبط بالاستراتيجيّة القوميّة لتخفيض الفقر. وفي كلٍّ من هذه الحالات، كان المانحون داعمين لهذه الإجراءات.

برنامجُ المعونة ودعْمُ الميزانيّة

ترى معظمُ الحكومات أنّ توجيهَ المعونة من خلال الميزانيّة أكثرُ كفاءةً وفعّاليّةً في التعامل مع الفقر، وأقلُّ استنزافاً للقدرات، من المعونة الموجّهة إلى المشاريع عبْر وحداتٍ خاصّة في الوزارات المختصّة، أو في هيئاتٍ أخرى مثل المنظّمات اللّاحكوميّة. وقد حسّنت بوركينا فاسو وتنزانيا التنسيقَ بين الدوائر الحكوميّة بإقرار قانونٍ يستلزم من كلّ الوزارات المختصّة تقديمَ طلبات الحصول على قروضٍ ومِنَح إلى وزارة الماليّة. ويمكن للمانحين تعزيزُ إعداد الميزانيّة القوميّة وإدارتها بإبلاغ الوزارة المناسبة عن كلّ المعونات، وتوجيه المعونة إلى برامجَ تشكّل جزءًا من الاستراتيجيّة القوميّة لخفْض الفقر.

وثمّة بلدانٌ طوّرت استراتيجيّاتٍ أخرى لتخفيض التكاليف التعاقُديّة، حيث سعت حكوماتٌ في أفريقيا جنوب الصحراء إلى خفْض التكاليف التعاقُديّة من خلال إقناع المانحين بتجميع مواردهم. وأنشأ أحدَ عشرَ من البلدان الفقيرة المثقَلة بالدُّيون برامجَ متعدّدةَ المانحين لدعْم الميزانيّة، تُحرِّر الأموالَ المجمّعة على أساسٍ يمكن التنبُّؤ به لدعْم الإنفاق على خفْض الفقر.

غير أنّ أساليبَ التمويلات المجمّعة هذه لا تخلو من المخاطر، إذ يمكن للشُّروط على المدفوعات أن تعكس المضاعَفَ الأكبرَ المشترَك بين المانحين والدائنين؛ بما يؤدّي إلى انخفاض المرونة، وارتفاع مخاطرَ تَوقُّف المعونة ـ لا سيَّما عندما تتطلّب المدفوعاتُ إجماعاً على الوفاء بأهداف الأداء. ومن المخاطر، أن يُعلّق كلُّ المانحين مدفوعاتهم إذا خرج البلدُ عن المسار في برنامجه مع صندوق النقد الدوليّ؛ وأن يستغرق التفاوضُ على الترتيبات المجمّعة وقتاً طويلاً. فقد لزم الأمرُ من موزامبيق كتابةَ 19 مسوّدةً، وتمضيةَ سنة كاملة للتوصّل إلى مذكّرة تَفاهُم من 21 صفحةً على ترتيبات التّجميع بين 15 مانحاً. ومن الواضح أنّ في اسْتطاعة المانحين فِعلَ المزيد لتجنّب مثلِ هذه المفاوضات المتطاوِلة.

التنبُّؤيّة

ترى البلدانُ الناميةُ أنّ التنبُّؤيّةَ بتعهّدات المعونات المتعدّدة السّنوات أمرٌ جوهريٌّ بالنّسبة إلى التنفيذ الفعّال لخُطط الإنفاق التي تدعم استراتيجيّاتها الهادفةَ إلى تخفيض الفقر على المدى المتوسّط. وتُفيد رواندا وموزامبيق عن حدوث تحسُّنٍ في فرَص حصولهما على مخصَّصات ماليّة لسنوات متعدّدة؛ كما حقّقت تنزانيا بعضَ النجاح في الضّغط على المانحين لتقديم الموارد سلَفاً وتحسين إمكانيّة التنبُّؤ بدعْم الميزانيّة. ولكنْ، لا تزال بلدانٌ عديدة مُجبَرةً على تكييف ميزانيّاتها مع التقلّبات في تحويلات المانحين. ويتعيّن على المانحينَ ضمانُ تدفّقٍ مستقرٍّ ومعوَّلٍ عليه، أكثرَ من ذي قبْل، للدَّعم الطويلِ الأجَل.

مبادراتٌ متعدّدةُ الأطراف

شهدت السنواتُ الأخيرة تَجدُّدَ الاهتمام بمبادرات المعونة العالميّة المتعدّدة الأطراف. ويُوفِّر إحياءُ تعدّديّة الجهات فرَصاً عظيمة للتنمية البشريّة – وبعضَ المخاطر.

ثمة ثلاثةُ أسبابٍ وجيهة للبناء على أسُس النُّهُج المتعدّدة للمعونة. الأوّلُ، والأوضَح، أنّ المجتمعَ الدوليّ يواجه في بعض المجالات مشاكلَ وتهديدات، عالميّةً بطبيعتها؛ وفيروسُ الآيدز/السِّيدا مثلٌ ينطبق على هذه الحالة. وتستطيعُ المبادراتُ المتعدّدةُ الأطراف أن تساعد في تمويل مجموعةٍ من قضايا الصالح العامّ التي تبقى دون تنفيذ بخلاف ذلك. ومن الأمثلة في هذا المجال، استخدامُ الأموال المجمّعة لإنشاء حوافزَ للبحث عن لَقاحات للآيدز/السِّيدا والملاريا وغيرهما من الأمراض؛ التي يتقيّد الطلبُ عليها بالفقر، إلى حدٍّ أنّها لا تجتذب استثماراتٍ خاصّةً واسعةَ النّطاق. ويمكن أن توفّر الْتزاماتُ الحكومات بالشّراء المسبق مبرِّرَ السُّوق لشركات الأدوية كي تطوّر عقاقيرَ جديدةً – وقد ساعد هذا الترتيبُ بالفعل في تمويل تقدّم كبير في التجارب على أدوية للملاريا. ثانياً، أنّ الهيكليّات المتعدّدةَ الأطراف توفّر الفُرصَ للمانحين كي يُجمّعوا مواردَهم ويُخفّضوا التكاليفَ التعاقُديّة؛ بحيثُ تنتفي حاجةُ كلِّ مانحٍ إلى إنشاء مستويات عالية من الخبرة لكلِّ قطاعٍ يرغب في دعْمه. ثالثاً، تقدّم مجمّعاتُ الموارد الدوليّة آليّةً للتوفيق بين التمويلات والاحتياجات؛ وتتغلّب تالياً على بعض الأنماط المنحرفة لتوزيع المعونات الثنائيّة.

يوفّر الصندوقُ الكوْنيُّ لمكافحة الآيدز/السِّيدا والسّلّ والملاريا مثالاً على مبادرة متعدّدة الأطراف بدأت تعطي نتائجَ حقيقيّةً في الكفاح ضدّ فيروس الآيدز/السِّيدا؛ حيث بلغ الالتزامُ 1.5 مليار دولار في سنة 2004. ولمبادرة دحْر الملاريا، أنشئت شراكةٌ تضمّ أكثرَ من 200 جهة ـ بما فيها منظّمةُ الصحّة العالميّة، والبنكُ الدوليّ، ومنظّمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامجُ الأمم المتحدة الإنمائيّ. لكنّ القيودَ الماليّة والتنسيقات الضعيفةَ أعاقت العملَ الفعّال. وقد تحسّن الوضعُ إلى حدٍّ ما، واكتسب الكفاحُ ضدّ الملاريا زخماً جديداً منذ إنشاء هذا الصندوق العالميّ؛ حيث خُصِّص في عام 2003 نحوُ 450 مليونَ دولار عبْر الصندوق لمكافحة الملاريا، إلّا أنّ هذا الرقمَ يقصِّر كثيراً عن الملياريْن إلى ثلاثة مليارات دولار من التمويل الإضافيّ الذي يستلزمه رفْعُ التدخّلات بالقدْر الكافي لتخفيض الوفيّات بنحو 75٪ مع حلول سنة 2015.

تُبيِّن «مبادرةُ المسار السريع» في التعليم بعضَ مَواطن القوّة لتعدّدية الأطراف – وبعضَ مَواطن ضَعفها. وقد نشأت مبادرةُ المسار السريع من الْتزام قُدّم في منتدى التعليم العالميّ سنة 2000 في دكار بضمان «ألاّ تُحبَط أيُّ بلدانٍ ملتزمةٍ جديّاً بالتعليم للجميع في إنجازها هذا الهدفَ بسبب نقْص الموارد». وحُثَّت الحكوماتُ على وضْع خُطط لتحديد الفجوات الماليّة في التعليم؛ كما الْتزم المانحون بردْم هذه الفجوات من خلال تأمين الموارد عبْر قنواتٍ ثنائيّة ومتعدّدة الأطراف. وفي نهاية عام 2004، وضع 13 بلداً خططاً قوميّة تمّت الموافقةُ عليها عبْر العمليّة الجارية من خلال مبادرة المسار السريع.[74] ويقدَّر التمويلُ الخارجيّ، اللازمُ لتغطية الخطط، بنَحو 600 مليون دولار؛ غير أنه لم يُحرَّك حتى الآن سوى ما يزيد قليلاً على نصف هذا المبلغ.[75]

قصّرت الالتزاماتُ أيضاً في الوصول إلى التمويل الإضافيّ اللازم لتحقيق الغاية التعليميّة في أهداف التّنمية للألفيّة، البالغ ما بين 6 و7 مليارات دولار في السنة. فبعضُ البلدان الأبعد مساراً عن غايات الأهداف الإنمائيّة بإنجاز التعليم الشامل والمساواة بين الجنسين لا تحصل على الأموال الكافية. مثالاً على ذلك، أنّ نصيبَ الفرد من المعونة التي تتلقّاها أفريقيا النّاطقةُ بالفرنسيّة أقلُّ بكثيرٍ من نصيبه في أفريقيا النّاطقة بالإنكليزيّة.

يمكن لبعض الاستثمارات المتواضعة في المبادرات المتعدّدة الأطراف أن تحقّق عوائدَ عالية. فقد أطلق الاتّحادُ العالميّ للّقاحات والتّمنيع في سنة 2000 لتحسين الوصول إلى اللّقاحات القليلة الاستخدام، وقدّم ما يزيد قليلاً على مليار دولار خلال خمس سنوات. ويُقدَّر أنّ هذا الإنفاقَ جنَّب وفاةَ أكثر من 670 ألفَ نسمة في مختلف أنحاء العالم. مع ذلك، كان التمويلُ متغيّراً ومتقلّباً بدرجة عالية، ما جعل التخطيطَ على الأمد الطّويل صعباً. فمستوياتُ الإيراد حتى سنة 2005 قصَّرت كثيراً عن الرّقم المستهدَف سنويّاً، والبالغ 400 مليون دولار. تجدر الإشارة إلى أنّ 27 مليونَ طفل لا يُلقَّحون في السنة الأولى من حياتهم؛ وأنّ معدّلاتِ الشُّمول المنخفضةَ أو المتراجعة، والتكلفةَ اللاّمحمولة لبعض اللقاحات، تمثّل تهديداً للتقدّم نحو تحقيق أهداف التنمية للألفيّة.

توفّر تعدّديّةُ الأطراف منافعَ لحَوكَمة المعونات؛ إذ لا يمكن تخصيصُ التبرُّعات لكلٍّ من الصندوق الكوْنيّ والاتّحاد العالميّ للّقاحات والتمنيع؛ الأمرُ الذي يقلّل مخاطرَ انحياز المانحين. وفي حين يتمتّع كلا الصّندوقين بمعايير أداءٍ صارمة، إلّا أنّ أياً منهما لا يرتبط بمجموعة الشروط التي يطلبها المانحون عبْر البرامج الأخرى؛ ويقلّلان تالياً من مخاطر قطْع السِّلع العامّة الحيويّة، بسبب الإخفاق في تحقيق هذه الأهداف. ويقدّم الصندوقان أيضاً مخصّصاتٍ ماليّةً متعدّدةَ السنوات، ما يُتيح مزيداً من إمكانيّة التنبُّؤ بالمعونات. لكنّ ثمّة مخاطرَ من أن تُحدِث المبادراتُ العالميّة تشوّهات صادرةً عنها. ويمكن لهذه التشويهات أن تشمل توجيهَ تدفّقاتٍ ماليّة كبيرة نحو مرضٍ منفرد، مثل فيروس الآيدز/السِّيدا؛ في حين تُهمَل

توفّر تعدّديّةُ الأطراف منافعَ لحَوكَمة المعونات

إنّ الأهدافَ من دون جدولٍ زمنيٍّ مُلزِم ليست أساساً صلْباً لتخطيط خفْض الفقر

أمراضٌ أخرى، وهو ما يشوّه الميزانيّات الصحيّةَ في أثناء هذه العمليّة. ومن الأخطار الأخرى، أنّ التعاملَ مع الأمانات العامّة للمبادرات العالميّة يُدخِل المتلقّين في مجموعةٍ أخرى من متطلّبات التقارير وارتفاعِ التكاليف التعاقُديّة.

تغييرُ المعونة

إنّنا نعيش في كوْنٍ مُعَولَم لا يمكن فيه حصرُ الأمن والازدهار داخلَ الحدود القُطْريّة. ومع ذلك، ليست لدينا سياساتٌ اجتماعيّةٌ عالميّة، ولا آليّةٌ للرّعاية الاجتماعيّة أو لحماية الفقراء. صحيحٌ أنّ الضّمانَ الاجتماعيّ والتحويلاتِ بين البلدان لصالح الأمن البشريّ جزءٌ اعتياديٌّ من الاقتصاديّات المحليّة لمعظم بلدان الدَّخْل المرتفع، لكنّ من الضروريّ أن تُطبَّق هذه المبادئ والممارساتُ الآنَ على نحوٍ عالميّ.

تُكوِّن المعونةُ مـورداً فـريداً؛ إذ إنها الآليّـةُ الدوليّةُ الوحيدة التي يمكن أن تُوجَّه إلى الفقراء ـ لتأمين حقوقهم في الحصول على الخدمات الأساسيّة، وتعزيز العدالة، ومعالجة الفجوة الهائلة في مستويات المعيشة العالميّة، وبناءِ القدرات البشريّة التي تشكّل أساسَ الثروة والفُرَص.

ولجعْل المعونات أكثرَ فعّاليّة وكفاءة، ينبغي للمانحين أجمعين إعادةُ صياغة نهْجهم بالنّسبة إلى المعونة، لضَمان:

- الاستفادةِ القصوى من قيمة كوْنها أحدَ مرتكَزات العمارة الدائمة لتحقيق العدالة الاجتماعيّة؛
- والإقرارِ بأنّ أنصافَ التدابير والتغييراتِ التَّدرُّجيّة لا تكفي للتغلّب على حجْم الفقر العالميّ وعمقه؛
- والتخلّي عن المعتقدات والإجـراءات الحاليّة، ذاتِ الاختلالات الوظيفيّة.

بدايةً، يجب على مجتمع المانحين وقفُ التّخفيض في قيمة عُملة التعهّدات بالمعونة. فمنذ أكثرَ من 35 سنةً، يُعلن المانحون عن التزاماتهم بتحقيق أهداف المعونة كمًّا ونوعاً، غير أنّ الوفاءَ بهذه الالتزامات لم يتمّ إلّا في حالاتٍ استثنائيّة قليلة. وثمّة حاجةٌ ملحّة لأن يُعيد المانحون بناءَ الثقة بإمكانيّة التّعويل على الْتزاماتهم بالمعونة الدوليّة، والسَّير على خطى المرفق الماليّ الدوليّ في جعْل التعهّداتِ ملزمةً قانونيّاً.

لقد أدّت سنواتٌ من تخفيض المعونات إلى ثقافة تُسوِّغ ميزانيّاتِ المعونة، الصغيرةَ والمتناقصة، بمنطقٍ خاطئ. فغالباً ما تكون المزاعمُ بشأن محدوديّة قدرة البلدان النامية، وأوجُـه القلق من الآثـار الاقتصاديّة لرفْع مقدار المعونة، والمخاوفُ المعبَّرُ عنها علناً بشأن إدارة الحُكم مجرّدَ سواترَ تمويهيّةٍ يسعى من ورائها المانحون إلى تبرير ما لا يمكن تبريرُه؛ ألَا وهو تراثٌ من اللّامبالاة، والإهمال، والإخفاقِ في تنفيذ التعهّدات. لا يعني ذلك أنّ المشاكلَ المُثارةَ غيرُ هامّة؛ بل هي، على نقيض ذلك، هامّةٌ إلى حدٍّ لا يجوز فيه للمانحين استخدامُها ذريعةً لضَعْف سياسات المعونة.

يقف نظامُ المعونة الدوليّة الآنَ على مُفترَق طُرُق، حيث لم يبْقَ حتى الموعد المحدَّد لتحقيق أهداف التنمية للألفيّة إلّا عشرُ سنوات. وثمّة فرصةٌ لوضع الإصلاحات اللازمة موضعَ التنفيذ للإيفاء بإمكانات المعونة كآليّةٍ لتحقيق الأهداف، ومن الإصلاحات الرئيسيّة اللازمة:

وضْعُ جدولٍ زمنيّ ـ والالتزامُ به

حُدِّد هدفُ الـ 0.7٪ من الدَّخْل القوميّ الإجماليّ للمعونة في سنة 1970، ولم يُحقّقه حتى الآن سوى خمسة مانحين؛ فيما ألزمَت سبعةُ بلدانٍ أخرى نفسَها بجدولِ مواعيدَ لإنجازه. فالأهدافُ من دون جدولٍ زمنيٍّ مُلزِم ليست أساساً صلْباً لتخطيط خفْض الفقر. ويتعيّن على بلدان منظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ كافّةً أن تتّخذ الخطوةَ التالية وتضع جدولاً محدَّدَ المواعيد لبلوغ نسبة 0.5٪ في سنة 2010 و0.7٪ بحُلول عام 2015، على أبعدِ تقدير.

دعمُ أهداف التنمية للألفيّة، وخُطط التنمية الإنسانيّة الأوسع، بأموالٍ حقيقيّة

حُثَّت كلٌّ من البلدان النامية على تبنّي استراتيجيّاتٍ تنمويّةٍ قوميّة، جسُورةٍ بما يكفي للوفاء بأهداف التنمية للألفيّة التي تعكس طموحاتٍ مشترَكةً للمجتمع الدولـيّ. ويستتبع ذلك أن يضمن المانحون عدمَ إخفاقِ أيِّ خطّة قوميّة بسبب الافتقار إلى التمويل؛ كما ينبغي لزيادة تدفّقات المعونة أن تُربَط صراحةً بتحقيق أهداف التنمية للألفيّة. ويجب ربْطُ تمويلات المانحين بخُطط التمويل القوميّة، بما في ذلك هيكليّاتُ الإنفاق على المدى المتوسّط. يعني ذلك ضِمْناً وجوبَ التخلّي عن إعداد ميزانيّات المعونات سنويّاً، والانتقالَ إلى استراتيجيّات التمويل لمدّة 3 – 5 سنوات، تُشكِّل جزءًا من الخُطط الأطول أمَداً لتمويل أهداف التنمية للألفيّة.

التركيزُ على الإضافيّة

ينبغي لأيِّ استراتيجيّةٍ تمويليّة أن تأخذ في الحسبان تلك المبالغَ الماليّةَ الكبيرة، المدرَجةَ حاليّاً في المعونة ولا تخرج البتّة من حسابات الحكومات المانحة أو من البلدان المانحة؛

وبخاصّةٍ إلغاءُ رصيد الدُّيون، والمساعدةُ التقنيّة. فالمُحاسَبيّةُ الواقعيّةُ ضروريّةٌ من أجل توفير الموارد لإنجاز أهداف التنمية للألفيّة. ويجب تعديلُ التقارير المستلزَمة عن المعونة لضمان أن تعكس البياناتُ العامّةُ تحويلاتِ الموارد الحقيقيّة، لا مجرّدَ عمليّةٍ مُحاسَبيّة لمنظّمة التعاون والإنماء الاقتصاديّ.

إنهاءُ المعونة المقيَّدة

تشمل المعونةُ المقيَّدة عائداً خفيًّا من أموال دافعي الضرائب إلى الشركات في البلدان المانحة؛ وهو عائدٌ يجب طرْحُه من المعونة المعلَن عنها، جنْباً إلى جنْبٍ مع مُكوِّن المساعدة التقنيّة التّقييديّ. ويجب إنهاءُ كلِّ أنواع المعونة المقيَّدة، على مراحل، بين عامَي 2006 و2008.

ربْطُ المعونة بالحاجة

ثمّة أسبابٌ وجيهة تدعو إلى توفير المعونة لبلدانٍ على المسار الصّحيح لتحقيق أهداف التنمية للألفيّة ولا تواجه فجوةً تمويليّة. لكنّ الزياداتِ في المعونة يجب توجيهُها بفعّاليّة إلى البلدان التي تواجه أكبرَ المصاعب، وبخاصّةٍ في أفريقيا جنوب الصحراء.

حلُّ مشكلة الدَّيْن

يبقى الدَّيْنُ الذي لا يمكن تحمُّلُ تكاليفه عائقاً أمام تمويل أهداف التنمية للألفيّة في مجموعةٍ كبيرة من البلدان. وثمّة أولويّةٌ فوريّة لتحديد بلدان الدَّخْل المنخفض التي لن تكون مؤهّلةً لتخفيف أعباء الدُّيون بموجب اتفاق مجموعة البلدان الثمانية عام 2005، لكنّها تواجه مع ذلك مشاكلَ في خدمة الدَّيْن.

معالجةُ اللّامساواة

يتطلَّب الأمرُ أن تعكس سياساتُ المعونة الْتزاماً بتخفيض اللّامساواة في قدرات البشر ومداخيلهم، وأن تُكوِّن هذه السياساتُ جزءًا صريحاً من استراتيجيّات خفْض الفقر واستراتيجيّات المانحين؛ كما ينبغي للالتزام بتخفيض عدَم المساواة أن يشمل تركيزاً قويّاً على الخدمات الأساسيّة. فقد مضت عشرُ سنوات على القمّة العالميّة للتّنمية الاجتماعيّة التي حدّدت هدفَ تخصيص 20٪ من المعونات إلى الخدمات الاجتماعيّة. وعلى المانحين أن يضمنوا توفُّرَ تقاريرَ إحصائيّة صحيحة لكي يكونوا مسؤولين ومحاسَبين عن الإنفاق على الخدمات الأساسيّة – الذي يُقدّر حاليّاً بنحو 17٪ – ولتحقيق قفزة نوعيّة في توجّه الموارد إلى التعليم والصحّة والمياه والصَّرْف الصحيّ والتغذية؛ عبْر زيادة هذه الحصّة من المعونات الكلّيّة المتنامية.

تحسينُ نوعيّة المعونة

يدعو المانحون إلى تحسين التنسيق والتناغُم في المعونة منذ ثمانينات القرْن العشرين. وفي سنة 2005، وضعوا لأوّل مرّة أهدافاً كميّة للإصلاحات الرامية إلى تعزيز نوعيّة المعونات؛[76] وتلك خطوةٌ أولى إيجابيّة. غير أنّ الأهدافَ المحدّدة تفتقر إلى الطُّموح؛ إذ ثمّة خطواتٌ إضافيّة يتطلّبها ضمانُ فعّاليّة المعونة:

- **تَوافُقُ تدفّقات المعونة مع الأولويّات القوميّة.** يتطلّع الهدفُ المقترَح إلى ضمان أنّ الإبلاغَ عن 85٪ من تدفّقات المعونة إلى القطاع الحكوميّ يتمُّ من خلال الميزانيّات القوميّة. ويجب رفْعُ النِّسبة إلى 100٪ للتّأكُّد من أنّ التقاريرَ الماليّة العامّة تعكس حقيقةَ النفقات؛ وأنّ العمليّةَ التمويليّة تعكس حقيقةَ الأولويّات القوميّة تجاه أهداف التنمية للألفيّة.
- **دعمُ الميزانيّة.** اقترح المانحون أن تبلغ حصّةُ المعونة، المقدّمة كدعْم للميزانيّة، 25٪؛ وهو طموحٌ منقوصٌ إلى حدٍّ هائل. صحيحٌ أنّ الظّروفَ تختلف من بلدٍ إلى آخَر، لكنّ الهدفَ يجب أن يكون تعظيمَ حصّة المعونة المقدّمة كدعْم للميزانيّة؛ على أن تكون العَتبةُ المستهدَفة، بحُلول عام 2010، 70٪.
- **خفْضُ أعداد البعثات.** يجب أن يلتزم المانحونَ بأفضل نماذج الممارسة، كما أنّ عليهم الإفادةَ عن عدد البعثات المرسَلة إلى كلِّ بلدٍ على حِدَة، وعن التقارير المنفصلة التي يتطلّبونها.
- **استخدامُ النُّظُم القُطْريّة للمشتريات والإدارة الماليّة العامّة.** يَزيد عدمُ استخدام النُّظُم القُطْريّة من التكاليف التعاقُديّة ويقوّض القدرةَ القوميّة. ولم يُحدَّد بعدُ أيُّ هدف لذلك، لكنّ المرمى يجب أن يكون استخدامَ النُّظُم القُطْريّة كملاذ أوّل، وضمانَ ذهاب 100٪ من المعونة عبر هذه النُّظُم بحلول سنة 2010.
- **التّنبُّؤيّةُ والاستقراريّة.** يتعيَّن على المانحينَ تقديمُ الْتزاماتٍ معوَّلٍ عليها ومتعدِّدةَ السنين، يمكن استخدامُها للتكفُّل بالتكاليف المتكرّرة للوفاء بأهداف التنمية للألفيّة. وفي الحدِّ الأدنى، يجب أن تغطّي 90٪ من المدفوعات في جداولِ مواعيدَ متفّقٍ عليها، وأن تُدفَع الأموالُ في مواعيدها المحدّدة.
- **الشفّافيّة.** على المانحينَ كافّةً اتّخاذُ الخطوات اللازمة كي تكون صفقاتُهم المعونيّةُ شفّافةً تماماً. ويجب عليهم تقديمُ معلوماتٍ عن تدفّقات المعونة، شفّافةٍ وشاملةٍ وفي حينها؛ تَضمن المساءلةَ الصحيحة تجاه الجمهور والبرلمانات في البلدان المانحة والمتلقّية.

يجب إنهاءُ كلِّ أنواع المعونة المقيَّدة، على مراحل، بين عامَي 2006 و2008