صريـــــح

المعونة يمكن أن تثمر

تزداد فعالية المعونة تقدما، وإن كان من الصعب إثبات ذلك

فرانسوا بورجوينيون ومارك سندبيرج
François Bourguignon and Mark Sundberg

فرانسوا بورجوينيون نائب رئيس اقدم لاقتصاديات التنمية واقتصادى بارز بالبنك الدولى.

مارك سندبيرج خبير اقتصادى مرموق فى اقتصاديات التنمية بالبنك الدولى.

تفترض الدعوة الدولية لزيادة المعونة من أجل مكافحة مرض وفيروس الإيدز، والحد من الفقر المدقع وتوسيع فرص الحصول على المياه النقية، أن المعونة تدعم التنمية. ويكمن هذا الافتراض وراء المبلغ الذى وصل إلى ١٠٦ مليارات دولار الذى أنفقته الوكالات الدولية. والمانحون الثنائيون فى عام ٢٠٠٥ على المعونة الرسمية التى وجهت إلى البلدان النامية. ولكن فعالية المعونة تظل قضية تثير الجدل الشديد بين الاقتصاديين وممارسى التنمية الذين تجادلوا حولها دوما منذ أن ظهرت قضية المعونة لأول مرة كبند للإنفاق فى الموازنات الوطنية. وتتواكب عودة الاهتمام بالموضوع مع تصاعد حجم تحويلات الأموال إلى البلدان الفقيرة لمساعدتها فى تحقيق أهداف الألفية الإنمائية.

وعلى كلا جانبى نطاق الطيف السياسى، أصبحت الهجمات على فعالية المعونة صناعة للنمو. ويشير بعض النقاد إلى المشروعات السيئة التى تمول بالمعونة، ويشير آخرون إلى المعونة التى تمنح لحكومات سيئة، وهم يلمحون عادة إلى أن ذلك هو القاعدة وليس الاستثناء. وقد استخدم اقتصاديون عديدون نماذج اقتصادية لبيانات عبر البلدان لاختبار ما إذا كانت المعونة تؤدى إلى النمو الاقتصادى، إلا أن النتائج كانت غامضة إلى حد كبير.

وهذا النهج يشبه إلى حد ما صنع دمية من القش لمجرد صرعها وإلقائها أرضا، ولا شك أن صناعة المعونة توفر للنقاد وقودا كبيرا للجدل: إذ توجد حالات كثيرة للمعونة التى تمول مشروعات صممت على نحو سيئ وجرى تنفيذها بشكل سيئ، غير قابلة للبقاء (مثلا مصانع الأسمنت تبنى إلى حد كبير من الجص والرمل). والواقع، أن بعض البلدان التى تعانى من سوء الإدارة تلقت ملايين الدولارات خاصة خلال الحرب الباردة حين كانت المعونة تمنح لأغراض جيوبوليتيكية. وكانت وكالات المعونة تتبع أحيانا بدعا يتضح فيما بعد أنها مضللة (تذكر مشروعات التنمية الشعبية الريفية المتكاملة فى السبعينيات من القرن الماضى). وهذا لا يثبت أن كل المعونات كانت، غير فعالة أو أنها لا تزال كذلك.

ولا يثير الدهشة على الإطلاق أن كثيرا من الاقتصاديين وجدوا أن العلاقة ضعيفة بين إجمالى المعونة والنمو. وتشير الدلائل بوجود قدر كبير من التباين فى تأثيرات المعونة، وهو ما يأتى على رأس المشكلات الإحصائية النمطية التى تظهر عند تحليل البلدان. وتزيد علامات نجاح التنمية العديدة ـ نمو الدخل، خفض عدد الفقراء، تعليم القراءة والكتابة، توفير الصرف الصحى، والتطعيم باللقاحات ـ تعقيد التحليل التجريبى. ولا تحل دراسات الحالات هذه المشكلة بسبب صعوبة التوصل لبراهين: إذ يحاج البعض بأن المعونة لم تمنع زيادة عدد الفقراء فى أفريقيا، ويحاج آخرون بأن الأوضاع ستكون أسوأ كثيرا بدون المعونة.

ورغم أن هذه الاستنتاجات قد تجعل من الصعب الدفاع عن المعونة، فإن كثيرا من النقد مضلل وهذا لا يعنى أن من السهل التعرف على تأثير المعونة أو أننا نستطيع تحسين ضبط المعونة لتحسين النتائج. وحتى على الرغم من أنه قد ينقضى بعض الوقت قبل التوصل إلى أدلة كافية، إلا أن ثمة أسبابا قوية للاعتقاد بأن المعونة تدعم التنمية.

ماذا تستطيع الدولارات شراءه

إن المشكلة الأساسية فى عزو اللوم أو الفضل بالنسبة لنتائج المعونة هى مشكلة تتعلق بالإسناد. إذ يحب المانحون أن يعرفوا نتيجة التنمية التى يشترونها مقابل كل دولار من المعونة المقدمة. ولكن ليس من الممكن حقا مثلا، تحديد عدد الأطفال الذين يتم تطعيمهم بالأمصال مقابل كل دولار من المعونة. فقد يرجع تطعيم عدد إضافى من الأطفال بالمصل إلى برنامج للتطعيم تدعمه المعونة، ولكنه يمكن أن يعزى أيضا إلى تمويل إضافى للنظام الصحى. أو ربما إلى تحسين ليس له صلة بتقديم الرعاية الصحية. والنقود بالطبع متعددة الاستعمال حتى لو تم تخصيصها لغرض معين.

وتوجد بين إنفاق المعونة الأجنبية ونتائج التنمية المحتملة سلسلة طويلة من الأسباب. ولهذا السلسلة ثلاث روابط أساسية تلقى الضوء على ما نعرفه من فعالية المعونة. الرابطة الأولى هى الرابطة بين السياسات القطرية

(استقرار الاقتصاد الكلى، التنظيم، التجارة، التمويل العام) والنتائج النهائية. وهناك رصيد كبير، وإن لم يكن كاملا، من المعرفة عن أثر تلك التنمية على مثل هذه السياسات. ويمكن للبحوث الاقتصادية والتقييم توليد تلك المعرفة من خلال التحليل السابق واللاحق للتجارب الوطنية وتقييم تأثير تدخلات معينة.

والرابطة الثانية هى قدرة صانعى السياسة على القيام بخيارات ملائمة فى السياسة فى ضوء المعرفة الموجودة - وبعبارة أخرى: نوعية الحوكمة: القدرة على البيروقراطية، والقدرة المؤسسية، والتدقيق والموازنة، وهلم جرا.

والرابطة الثالثة - وهى فى الواقع، نقطة البداية - هى بين المانحين الخارجيين أو وكالات المعونة وصانعى السياسة أو حتى السياسات. والوكالات تقدم الأموال والمساعدة التقنية وكلاهما يؤثر على الجدل حول السياسة. ولكن كلاهما يسعيان أيضا لفرض شروط، وإن كانا يعملان وفقا لمعرفة غير كافية وسيطرة محدودة على التنفيذ.

وفى هذه السلسلة تعتمد فعالية المعونة على تصرف المانحين تجاه صانعى السياسة الوطنيين، ومناخ الحوكمة، والمعرفة المتاحة عن النتيجة الإنمائية لطائفة كبيرة من السياسات فى سياقات بديلة.

للحوكمة الجيدة أهميتها

كل رابطة يمكن رصدها، وإن لم يكن على نحو كامل، وحتى إذا كان هناك قدر من الشك مثار وليس من السهل التوصل للخصوصيات القطرية ومراعاتها، فإننا نعرف الكثير عن تأثير سياسات عديدة على نتائج التنمية. فعلى سبيل المثال، يكفل الاستقرار الشامل توافر مناخ جيد للاستثمار وأن يؤثر أيضا انفتاح محسوب للتجارة على النمو. ويصدق هذا أيضا على مستوى المشروعات مع توسيع عمليات تقييم الأثر الكبير لنطاق معرفتنا بما يثمر وما لا يثمر، على مستوى الأسرة المعيشية والشركات، والمجتمع المحلى.

وثمة أيضا تفهم متزايد لأنظمة الحوكمة، وكيف أنها تؤدى إلى صياغة سياسة أفضل وتحقيق نتائج جيدة للتنمية فى نهاية المطاف. ومع أنه من الصعب فرز السببية، إلا أن الدلائل تشير إلى أن لبعض أبعاد الحوكمة أثر موات على التنمية. ويفسر هذا المنطق التركيز المنصب على الحوكمة فى أنظمة توزيع المعونة المستندة للأداء التى تستخدمها مؤسسات التنمية مثل البنك الدولى.

ومن ثم لابد أن تكون المعونة فعالة فى البلدان التى تفى بشروط محددة للحوكمة وحيث تتوافر للحكومات والوكالات فرص الحصول على المعرفة السليمة فيما يتعلق بالسياسات والبرامج. والواقع أن بعض البلدان حققت نجاحا طيبا وهى تعتمد بدرجات متباينة على المعونة. ولكن توجد أمثلة كثيرة للمانحين الذين لم يستطيعوا إقناع صانعى السياسة بانتهاج استراتيجيات فعالة. لماذا؟ لأن العوامل السياسية والتاريخية التى تحرك المعونة تشمل العلاقات مع المستثمرين السابقين، والمصالح التجارية، والحرب الباردة، وأخيرا تأييد «الحرب على الإرهاب»، مع اهتمام المانحين الحدى بكيفية استخدام المعونة فحسب. لقد استخدم المانحون لدعم ما يعتقدون أنه سياسات التنمية السليمة - مثل خصخصة المشروعات العامة أو التحرير المالى - مع قليل من التفهم عادة للخصائص المحلية، مثل مقاييس خطيرة أو حتى مدمرة.

وباستشراف الماضى - تبدو واضحة صعوبة تنفيذ مشروطية السياسة. ومشكلات التوريد التى تقوض فعالية المعونة أصبحت مفهومة اليوم جيدا: ويمكن أن يؤدى تفرق المانحين، وتقلب المعونة، والعجز عن التنبؤ، و«تكاليف الإذعان». إلى أن تقوض المعونة بصورة عميقة بالنسبة لمن يتلقونها.

نحو نموذج جديد للمعونة

إن زيادة إدراك هذه الصعوبات لابد أن يؤدى إلى تحسين فعالية المعونة. ويبدو أن نموذجا جديدا للشراكة يعتمد على المبادئ السابقة قد طفق يظهر. وأن بعض المانحين فى عدد معين من البلدان يطبقونه.

وقد ظهرت سمتان للمساعدات الإنمائية خلال الأعوام العشرة الماضية: الملكية القطرية وتخصيص ومنح المعونة على أساس الأداء القطرى. وتقتضى السمة الأولى. أن تجعل المانحون ودعمهم مسايرا للاستراتيجية التى يطبقها المتلقون، وبذلك يتم الابتعاد عن مشروطية السياسة الصارمة. وقول هذا أسهل من عمله، ولكن جدول أعمال إعلان باريس الذى أقرته أكثر من ٩٠ بلدا يمثل تحولا كبيرا عن ممارسات المعونة الماضية، ويبدو أنه يحقق تأثيره ببطء.

والواقع أنه فى عام ٢٠٠٦، تم للمرة الأولى تجميع ورصد مؤشرات مسايرة المانحين للسياسات الوطنية. والسمة الثانية تسند مستوى وطرائق المعونة إلى ما يمكن الاستدلال عليه من إنجازات التنمية التى تتوقع البلدان التى تتلقى المعونة أن تحققها. وهذه تشمل قوة حوكمتها وسياساتها وبعض المؤشرات الوسيطة عن النتائج فى المستقبل. ومن الواضح بالفعل أن اختيار المعونة على أساس هذا النوع من مؤشر الأداء آخذ فى التصاعد.

«هناك تحد باق هو موازنة المعونة بين مكافئة وتشجيع الأداء الجيد وتلبية الاحتياجات».

ويشبه إطار المعونة الآخذ فى البزوغ على نحو متزايد. النموذج المألوف عن الأصل - الوكيل: فالأصل (المانح) يعترف بأنه لا يستطيع أن يحدد بصورة مباشرة جهود التنمية التى يبذلها الوكيل (المتلقى) بسبب الافتقار إلى المعلومات ذات الصلة وعدم الفعالية النسبية لمشروطية السياسة الصارمة. ولكن الأصل يستطيع أن يرقب طبيعة السياسات التى يجرى تنفيذها وأن يستنتج النتائج المحتملة، مثل نشر معرفة القراءة والكتابة، والتغطية باللقاحات، وخفض عدد الفقراء. والهدف هو تحريك التزامات المعونة نحو أساس تعاقدى يقوم على تحقيق نتائج التنمية.

وهناك تحد باق هو موازنة المعونة بين مكافأة وتشجيع «الأداء الجيد» وتلبية «الاحتياجات». وتخشى أن تركز نماذج الأداء الجيد المعونة على عدد قليل من البلدان جيدة الأداء بالفعل. ويخشى أن يؤدى النهج المستند للحاجات إلى توجيه الموارد نحو بيئات سيئة الإدارة، وغير كفؤة، وربما تفتقر إلى الفعالية، وربما يقوض الحوافز التى يستحقها من يحسنون الأداء. وكيف ينبغى تقديم المعونة لدول فاشلة أو لبلدان الحوكمة فيها ضعيفة جدا - وهنا عادة حيث تكون الحاجة ماسة للعناية. ومن الواضح أن هذه «الدول الهشة» فى حاجة إلى المساعدة بالفعل وتتطلب نهجا مختلفا (انظر مجلة التمويل والتنمية، ديسمبر ٢٠٠٦، ص ٣٧) ولا يزال المجتمع الدولى يكافح لتحسين الممارسات فى هذا المجال. ونحن نأمل فى أن تستفيد هذه الدول التى تعانى من مشكلات من الدروس المستمدة من البلدان جيدة الأداء وأن تستطيع تكرار عقود المعونة الناجحة، مادام المانحون والوكالات يهتمون بالاحتياجات المحلية.