

الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



بقلم: د. هشام عورتاني

الحوكمة في إدارة المساعدات الخارجية

النمو الاقتصادي، ومعدلات الدخل، ومستويات البطالة. لذا فقد أصبحت هذه الأقطار - ومنذ وقت طويل - من "الزبائن" الرئيسيين للمساعدات الدولية، سواءً على المستوى الحكومي، أو على مستوى العديد من مؤسسات المجتمع المدني التي تقدم بعض أنواع الخدمات للطبقات الأقل حظاً في المجتمع.

هنالك طبعاً الكثير مما يمكن أن يقال عن الأسباب والعوامل التي أدت لأن تصبح بعض البلدان على الطرف المتلقي للمساعدات. ولا شك أن دراسة هذه الأسباب واتخاذ الإجراءات المناسبة للحد من الاعتماد على المساعدات الخارجية يجب أن يحتل أولوية قصوى على الأجندة الوطنية لأي بلد، خاصة أن الجميع يعرف أنه لا يوجد غذاء مجاني، كما يقولون بالأمثال الأمريكية (THERE IS NO FREE LUNCH). بل إنه لم يعد خافياً على أحد أن الدول العربية التي تنعم بالمساعدات الخارجية قد دفعت ثمناً من نوع ما مقابل المساعدات التي

تلعب المساعدات التي تقدمها الدول والمؤسسات الدولية "المانحة" دوراً كبيراً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لكثير من دول العالم، خاصة تلك التي تقع في المراتب الدنيا على سلم مستويات الفقر والبطالة بالمعايير المتعارف عليها دولياً. ونظراً للتطور الكبير الذي شهدته هذه الظاهرة خلال العقود الخمسة الماضية، سواءً من حيث عدد الدول التي تتلقى المساعدات أو حجم الأموال المقدمة لها، فقد أصبحت آليات إدارة المساعدات الدولية قضية بالغة الحساسية، حيث إنها تؤثر في شبكة معقدة من مصالح الأطراف ذات العلاقة، ليس فقط في الدول التي تتلقى المساعدات بل أيضاً في الدول التي تقدمها.

وبالرغم من أن غالبية الدول العربية تمتلك من الثروات الطبيعية ما يكفي لأن يضعها في مصاف الدول الغنية، إلا أن البعض الآخر يعاني مشكلات اقتصادية وسياسية واجتماعية مزمنة أدت في المحصلة النهائية لانعكاسات سلبية بالغة على معدلات

**أستاذ
الاقتصاد
في جامعة
النجاح
الوطنية
(سابقاً) ..
مدير مركز
تطوير
القطاع
الخاص -
رام الله،
فلسطين**



**على الرغم من
الإنجازات الكثيرة
التي تحققت
من خلال الدعم
الذي تقدمه
الجهات المانحة،
فإن هنالك
قناعة عميقة
لدى غالبية
المسؤولين
والخبراء في
الدول التي تتلقى
المساعدات بأن
كفاءة إدارة هذه
العملية شديدة
التدني**

في معظم الأحيان، لمشاريع التنمية وإعادة الإعمار التي تنفذها السلطة الوطنية والمنظمات غير الحكومية (NGOs). ولا شك أن ذلك قد ساعد كثيراً على التخفيف من آثار الحصار الخانق والقيود الشديدة التي تفرضها سلطات الاحتلال على كل مظاهر الحياة الاقتصادية في فلسطين.

ولكن بالرغم من الإنجازات الكثيرة التي يتم تحقيقها من خلال الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة، فإن هنالك قناعة عميقة لدى غالبية المسؤولين والخبراء في الدول التي تتلقى المساعدات بأن كفاءة إدارة هذه العملية متدنية كثيراً، وبالتالي فإن مردودها على المجتمع المحلي دون المستوى المطلوب، بالقياس مع حجم الأموال المستثمرة فيها، أو حجم الاحتياجات للمجتمعات المحلية المستهدفة. ويفترض أن يثير وضعاً كهذا اهتماماً جدياً، ليس فقط لدى المسؤولين في الدول المتلقية للمساعدات بل وفي الدول والمؤسسات المانحة أيضاً، والتي

حصلت عليها، ومع ذلك فإنها ظلت لعشرات السنين مضطرة لأن تركز وراء هذه المساعدات، وذلك لسبب بسيط، هو أنها أصبحت تشكل أحد المرتكزات الرئيسية في استراتيجياتها لمكافحة الفقر والبطالة. وعلى ضوء ما سبق فإن الاستنتاج المنطقي الذي يمكن أن يتفق عليه الجميع، بغض النظر عن مواقفهم السياسية، هو ضرورة بذل كل جهد ممكن لتعظيم الاستفادة من المساعدات الخارجية، طالما أنهم مضطرون لقبولها، بل وبذل كل جهد ممكن للحصول على المزيد منها.

من الواضح طبعاً أن المساعدات التي تتلقاها الدول الفقيرة قد ساعدت كثيراً في تحقيق الكثير من الإنجازات على مستوى البنية التحتية والخدمات الاجتماعية والصحية وغيرها، وذلك بالرغم مما يقال كثيراً عن سلبياتها. ولعل ما يجري في فلسطين هو مثال حي على ذلك، حيث إن المساعدات الخارجية هي مصدر التمويل الأهم، بل والوحيد



ليس من السهل وضع وصفة محددة لما يجب عمله أو عدم عمله لرفع كفاءة إدارة المساعدات الخارجية. . ولكن مع ذلك فإن التوصية المركزية بهذا الخصوص هي التأكيد على أهمية التزام المانحين بمبادئ الحوكمة الرشيدة في إدارة المساعدات



في نهاية الأمر إلى ضعف في مستوى هذه الدراسات، وإلى قدر ملموس من الازدواجية فيها. وبشكل عام، يلاحظ أن تحديد الإطار المرجعي للدراسات يتم في الغالب بشكل مباشر من قبل المانحين أنفسهم، وكذلك بالنسبة لاختيار الباحثين والمستشارين، حيث إن غالبيتهم الساحقة تأتي من البلدان المانحة، وذلك مقابل أجور عالية جداً (على الأقل بالمعايير المحلية)، بالإضافة طبعاً لتكاليف السفر والإقامة. ومرة أخرى فإن عملية إدارة الدراسات الاستشارية وإعداد التقارير عنها لا تخضع لتسيق حقيقي مع الجهات المحلية المختصة بهدف ترشيدها وتلافي الازدواجية والتكرار فيها. كما أنها لا تخضع لآليات شفافة لمتابعة تنفيذ التوصيات التي تتضمنها هذه التقارير من قبل الجهات ذات العلاقة، حيث إن المانحين والمؤسسات المحلية التي يتعاقدون معها يشعرون بأن مهمتهم قد انتهت بإعداد ونشر التقارير المطلوبة منهم.

يفترض أن تكون معنية بتحسين صورتها لدى البلدان التي تقدم لها المساعدة.

هنالك تحليلات كثيرة لظاهرة ضعف كفاءة المساعدات الدولية، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال الدراسات العلمية وورش العمل التي تعقد حول الموضوع، والمقالات التي تنشر بالصحف. ولا شك أن تجربة بعض البلدان العربية بهذا الخصوص، مثل مصر وفلسطين، تزخر بالكثير من الدروس، خاصة أن هاتين الدولتين هما من الدول التي تقنع على رأس القائمة بين الدول المتلقية للمساعدات في العالم. وبشكل عام، يمكن للباحث أن يلاحظ أن الخلل في أداء المساعدات التي تتلقاها الدول الفقيرة يكمن بشكل رئيسي في القضايا التالية:

1. الخلل في آلية تحديد الأولويات

المشكلة الرئيسية هنا هي أن كثيراً من المشاريع المستهدفة بالمساعدة يتم اختيارها بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل المانحين أنفسهم، وبتنسيق شكلي أو ضعيف مع الجهات المختصة في الدول المستهدفة. أي أن عملية اختيار الأولويات تبدأ من مقدمي التمويل (SUPPLY DRIVEN) وليس من الجهات التي تحتاج له (DEMAND DRIVEN). ولأسباب عديدة، معظمها يتعلق بطبيعة الأنظمة السائدة في تلك البلدان، فإن كثيراً من المانحين يميلون لإعطاء الأولوية لمشاريع تستهدف الترويج للديمقراطية وحقوق الإنسان وقضايا المرأة.

وبالطبع فإنه لا يوجد أي شك في أهمية هذه المنظومة من القيم للدول النامية، خاصة في العالم العربي، ولكن المشكلة تكمن في أن هذه ليست الأولوية الأهم لشعوب تعاني كثيراً من الفقر والبطالة والمستوى المتدني من البنية التحتية. كما يلاحظ أيضاً أن المشاريع من الأنواع السابقة الذكر تركز في الغالب على الجوانب الشكلية للنشاطات، مثل: عدد الورش وعدد المشاركين فيها، بدون إبداء اهتمام حقيقي لمتابعة إحداث تغييرات فعلية على أرض الواقع.

2. الدراسات والتقارير - وسيلة رئيسية لهدر المساعدات

من المؤكد أن هنالك أهمية بالغة للقيام بالدراسات الاستشارية الخاصة بالمشاريع التي تستهدفها الجهات المانحة. ولكن مع ذلك فإن الطريقة التي تدار بها هذه العملية تتميز بنقاط ضعف كثيرة تؤدي

4. عدم الالتزام بالمعايير الدولية في إعداد التقارير المالية

وكما هو الحال بالنسبة للتقييم، فإن المؤسسات الدولية المانحة والجهات المحلية التي تتعامل معها تبدي حرصاً كبيراً في كل ما يتعلق بإدارة الأموال المقدمة، بما في ذلك إعداد التقارير المالية بحسب ما تنص عليه الاتفاقيات الموقعة مع الأطراف ذات العلاقة. إلا أنه مع ذلك توجد شكوك عميقة لدى الكثير من الجهات المعنية بأن أنظمة الإدارة المالية المطبقة لدى بعض المانحين تسمح بحدوث خروقات جوهرية، حتى بالرغم من الالتزام الشكلي بالإجراءات والمعايير المحاسبية. لذلك فإن التدمير الذي يبيده الكثير من المراقبين في الدول المتلقية حول احتمال وجود قدر من الفساد المالي "القانوني" في هذه البلدان هو ليس مجرد تهمة لا أساس لها.

إن ما ذكر أعلاه يتضمن فقط أهم مظاهر الخلل التي تشوب عملية إدارة المساعدات الخارجية بالنسبة لكثير من المؤسسات الدولية المانحة. وبالطبع فإنه من الضروري التأكيد من الناحية الأخرى أن هنالك قصص نجاح كثيرة في مجال إدارة المساعدات الخارجية. وبشكل عام يجب ملاحظة أن هنالك تفاوتاً كبيراً بين المانحين والمتلقين من حيث حجم المشكلات وأوجه القصور التي تحد من كفاءة إدارة المساعدات الخارجية. وبالتالي فإنه ليس من السهل وضع وصفة محددة لما يجب عمله أو عدم عمله لتحسين هذه العملية. ولكن مع ذلك فإن التوصية المركزية بهذا الخصوص هي التأكيد على أهمية التزام المانحين بمبادئ الحوكمة الرشيدة في إدارة المساعدات، خاصة من حيث الشفافية والإفصاح عن المعلومات، ونشر التقارير السنوية عن النشاطات التي يقوم بها المانحون، والالتزام بالمعايير المحاسبية الدولية في إعداد التقارير المالية. كذلك يجب أن يلتزم المانحون بالديمقراطية في التعامل مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية التي ينفذون من خلالها مشاريعهم في البلاد المتلقية.

وهناك همسة أخيرة. لقد أنفق المانحون الكثير من الأموال والجهد لنشر ثقافة الحوكمة في البلدان التي يقدمون لها المساعدات، لكن ربما يجب التذكير بأن على المانحين أن يعطوا مثلاً عملياً على ما يدعون الآخرين لعمله، وذلك من خلال التزامهم هم أيضاً بمبادئ الحوكمة في إدارة المساعدات التي يقدمونها للبلدان الأخرى.



3. ضعف الحوكمة في عمليات التقييم

تعاني عمليات تقييم المساعدات في كثير من الحالات من ضعف أساسي في عمليات التقييم، سواءً بالنسبة لمدى فاعلية المشاريع المستهدفة في خدمة المجتمعات المحلية، أو بالنسبة لآليات إدارة المساعدات من قبل الجهات المانحة والمتلقية على حد سواء. ويلاحظ هنا أن جميع المانحين تقريباً يبدون التزاماً كاملاً، من حيث المبدأ، بضرورة إجراء نوع من التقييم للمشاريع التي يدعمونها، وذلك بحسب التعليمات الواردة في الاتفاقيات الموقعة بينهم وبين المؤسسات التي تقدم لهم التمويل. ولكن يلاحظ في معظم الأحيان أن هنالك مظاهر عديدة للخلل في هذه العملية، خاصة من حيث عدم توفر الشفافية حول المؤشرات المستخدمة في التقييم، وآليات اختيار الجهات المكلفة بهذه العملية، وكيفية التعامل مع التقارير التي يتم إعدادها، ومدى توفر هذه التقارير للجهات المحلية ذات العلاقة.

**على المانحين
أن يعطوا مثلاً
عملياً على ما
يدعون الآخرين
لعمله، وذلك
من خلال
التزامهم هم
أيضاً بمبادئ
الحوكمة
في إدارة
المساعدات
التي يقدمونها
للبلدان الأخرى**