

مجموعة بحوث اقتصاديات التنمية – بحوث التنمية البشرية والخدمات العامة

بات على البلدان المتلقية للمعونة حالياً أن تتعامل مع مجموعة متزايدة من الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية. وفي الوقت الذي ارتفعت فيه قيمة المبالغ التي تقدمها كل من الجهات المانحة في العامين الماضيين، فإن البحوث التي أجريت باستخدام نظرية العمل الجماعي والبيانات القطرية المشتركة تشير إلى أن العواقب الناتجة عن ازدياد أعداد الجهات المانحة الصغيرة وتزايد تجزئة جهود تقديم المعونة تؤثر تأثيراً سلبياً على نجاح المعونات المقدمة بصفة عامة.

الآثار الناتجة عن تجزئة جهود الجهات المانحة على نوعية الجهاز البيروقراطي في البلدان المتلقية للمعونة

نوفمبر/ تشرين الثاني 2006، KnackStephen

أضحت البلدان المتلقية للمعونات الهدف الرئيسي لأوساط الهيئات المانحة الرسمية والمنظمات غير الحكومية الدولية المتزايدة. وقد يبدو هذا من الأخبار السارة، أليس كذلك؟ ولكن، ووفقاً لبحوث أجريت مؤخراً، قد تكون لتزايد الجهات المانحة آثار سلبية على نوعية الجهاز البيروقراطي ونجاح برامج تقديم المعونات في البلدان المتلقية. [1]

ارتفاع فعالية تقديم المعونات التي يقدمها عدد أقل من الجهات المانحة

تشير نظرية العمل الجماعي بأنه عندما تتيح كل جهة مانحة من جهات عديدة جزءاً صغيراً فقط من المعونة الإجمالية المقدمة لبلد ما، تنتشعب المسؤولية عن نجاح عملية التنمية في هذا البلد أو فشلها.

فربما "غضت" الجهات المانحة الطرف عن الأهداف الإنمائية العامة الأكثر فائدة لهذا البلد لصالح أهداف إنمائية أو تجارية أو أمنية محددة لإظهار نتائج مرئية وكمية ترتبط مباشرة بأنشطتها هي ولتبرير موازنتها. وربما تأتي رغبة الجهات المانحة الحثيثة في تعظيم مظهر النجاح قصير المدى لمشروعاتها على حساب قدرة القطاع العام في هذا البلد المتلقي.

لوحظ أحد المظاهر الشائعة لهذه المعضلة في موزامبيق في أوائل التسعينيات من القرن العشرين. "حيث أدت المنافسة التي تذكىها الجهات المانحة على الموظفين الماهرين إلى خلق مشاكل جمة للحكومة. فانشغال الكثير من الجهات المانحة بضمان حصول أجهزة إدارتها المحلية على مجموعة كاملة من الموظفين المؤهلين وبتوفير قوة العمل - بأية تكلفة - اللازمة لتنفيذ مشروعاتها يؤدي إلى حرمان الإدارات الحكومية من القدرة على أن تدير أمورها بفعالية." [2]

ارتفاع قوة طلب الجهات المانحة على مديري القطاع العام الماهرين

قد تبدو إستراتيجية إغواء مديري القطاع العام الماهرين لتولي مناصب في مشروعات تمويلها الجهات المانحة إستراتيجية سلبية ومحبطة للجهة المانحة المعنية. فالواقع أن نجاح أي مشروع تقريباً تمويله جهة مانحة يعتمد في جانب منه على وجود نظراء أكفاء في الهيئات العامة ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، من المرجح ألا يكون لمشروعات تقديم المعونة أي أثر ذي بال أو مستدام في بيئة تعاني ضعفاً في السياسات القطاعية، وحيث لا تندمج المشروعات اندماجاً جيداً في البرامج التي تمويلها الجهات المانحة الأخرى أو البرامج الحكومية.

وإذا تعاملت كل جهة مانحة حال اتخاذها لقراراتها المعنية بالتوظيف مع الجهاز البيروقراطي الحكومي بوصفه أحد مجمع الموارد المشتركة، فقد ينتهي الحال بأوساط الجهات المانحة مجتمعة إلى تعيين عدد كبير من مديري القطاع العام المؤهلين تأهيلاً عالياً، الأمر الذي يؤدي إلى حرمان الحكومة منهم. ومن المرجح أن تتجاهل الجهة المانحة "العوامل الخارجية السلبية" المحتملة على أنظمة البلد المتلقي بالنظر إلى أنها لا تمول سوى جزء صغير من مشروعات هذا البلد، وعليه فإن مشكلة التوظيف تتفاقم مع ازدياد عدد الجهات المانحة.

تقل حدة مشكلة التوظيف عندما تضطلع جهة مانحة واحدة بنسبة كبيرة من مشروعات المعونة في بلد معين. فهذه الجهة ستكون لها "مصلحة شمولية" [3] في المحافظة على نوعية جهاز الإدارة الحكومية، وهكذا تقلل من الأثر الجماعي لمشروعاتها بتوظيف عدد أقل من المديرين ذوي النوعية العالية من القطاع العام لإدارة هذه المشروعات.

تفتقر المناقشة حتى الآن أن الجهة المانحة لا تُولي قيمة لنجاح مشروعات الجهات المانحة الأخرى. وتفاوتت الدرجة التي تهتم بها الجهات المانحة بنجاح أنشطتها أكثر مما تهتم بنجاح أنشطة الآخرين.

وتزيد القيمة التي توليها الجهات المانحة التي تواجه قيوداً أقل - بسبب الأهداف التجارية أو الأمنية، أو الحاجة إلى تحقيق نتائج ملموسة من أجل المشرعين ودافعي الضرائب المتشككين في فعالية المعونات - للنجاح الذي تحققه مشروعات الجهات المانحة الأخرى. ويجب أن يتسم هذا النوع من "الإيثار" بأقوى ما يكون عليه في المؤسسات المتعددة الأطراف، والتي يتمثل الهدف من تأسيسها - في جانب منه - في العمل على تفادي القيود الضيقة التي تواجهها الوكالات الثنائية.

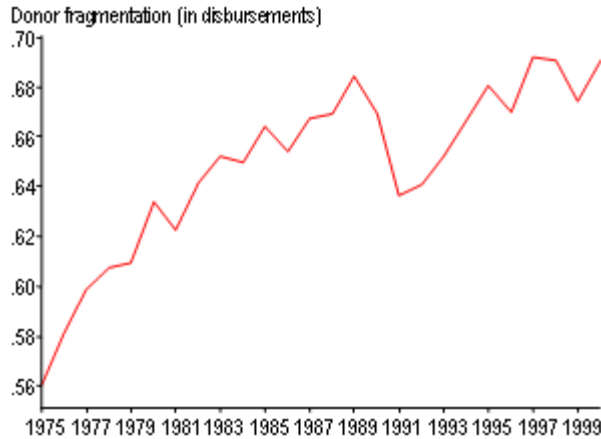
تؤيد فرضية أن تجزئة جهود هيئات تقديم المعونات تؤدي إلى تآكل نوعية الجهاز البيروقراطي في تحليلات البيانات القطرية المشتركة حول البلدان المتلقية للمعونات.

يتيح الدليل الدولي بشأن المخاطر القطرية مؤشراً ذاتياً عن نوعية الجهاز البيروقراطي لمعظم البلدان، ويمكن حساب مؤشرات التجزئة التي تتسبب فيها الجهات المانحة من البيانات حول أحجام ومشروعات المعونات التي ترفع بها الجهات المانحة التقارير إلى إدارة التعاون الإنمائي (لجنة المساعدة الإنمائية) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

يتم احتساب قيمة لكل بلد متلق عن طريق جمع النسب التربيعية للمعونة (أو عدد المشروعات) على عدد جميع الوكالات المانحة وطرح حاصل مؤشر هيرفيندال (Herfindahl index) من 1 (واحد). وتتراوح القيم في مؤشر التجزئة هذا من صفر إلى واحد، وتزيد مع عدد الجهات المانحة التي تتيح المعونة للبلد المعني، أو مع زيادة المساواة في نسب المعونة بينها، بما يعكس عدم وجود جهة مانحة مهيمنة.

يبين الشكل 1 كيف تُظهر التغيرات السنوية في تجزئة جهود تقديم المعونة - بمتوسط من جميع البلدان - اتجاهاً تصاعدياً من عام 1975 وما بعده، وهو ما يعكس بصورة كبيرة زيادة في عدد الجهات المانحة الأعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية.

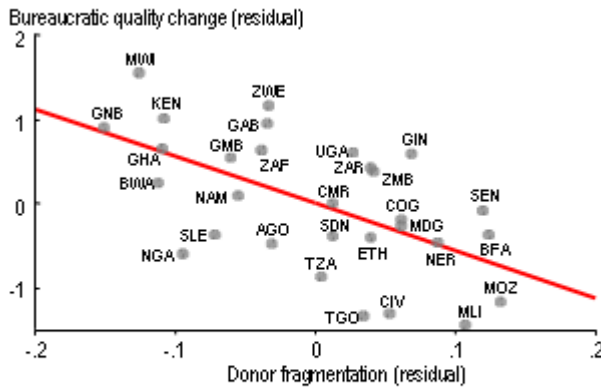
Figure 1. Trend in mean donor fragmentation



Note: Fragmentation is averaged over all OECD-DAC aid recipients, and is computed from the DAC data on aid volumes.
Source: Knack and Rahman (2004).

يبين الشكل 2 العلاقة السلبية والهامة إحصائياً بين تجزئة جهود تقديم المعونة والتغيرات في نوعية الجهاز البيروقراطي لعدد 30 بلداً في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، وهي المنطقة الأكثر كثافة في تلقي المعونة.

Figure 2: Donor fragmentation and bureaucratic quality (partial plot, Sub-Saharan Africa)



Note: Bureaucratic quality data are from the International Country Risk Guide. Donor fragmentation data are computed from the Development Gateway's AIDA (Accessible Information on Development Activities) database. Control variables include aid's share of national income, population and income growth, and initial level of bureaucratic quality.
Source: Knack and Rahman (2004).

ويظهر تحليل الانحدار أيضاً أن نسبة المعونة التي تقدمها الوكالات المتعددة الأطراف ترتبط ارتباطاً إيجابياً بنوعية الجهاز البيروقراطي، وهذا يتوافق مع وجهة النظر القائلة بأن مثل هذه الوكالات أكثر "إيثاراً" بالمعنى الذي أوردناه آنفاً (الشكل 2).

من الممكن أن تؤدي تجزئة جهود تقديم المعونة إلى تفويض الموازنات، وزيادة تكاليف المعاملات، وزيادة مخاطر الإنفاق الاستثماري غير الخاضع للرقابة.

من غير المرجح أن تعبا جهة مانحة لديها نسبة صغيرة في سوق المعونات في بلد من البلدان باستدامة الإنفاق المتكرر في المستقبل والتي تنطوي عليها المشروعات الاستثمارية حالياً، أو أن تعبا بما إذا كانت المشروعات متسقة فيما بينها. بل من الأرجح أنها ستتفادى وزارتي المالية والتخطيط المركزيين وتعمل مباشرة مع الوزارات التنفيذية أو أجهزة الإدارة الحكومية المحلية، والتي تنظر إلى الموازنات المستقبلية كمجمع للموارد المشتركة.[4]

تشتمل المعونة المجزأة على تكاليف معاملات أعلى للمعونة تتكبدتها الحكومات، حيث يزداد عدد بعثات الجهات المانحة والتقارير المطلوب رفعها للجهات المانحة، فضلاً عن ارتفاع التباين في القواعد والإجراءات التي تتبعها الجهات المانحة في إدارة مشروعات المعونة وبرامجها. فعلى سبيل المثال، استغرق شراء خمس مركبات لمشروع تمويله جهات مانحة في فييتنام 18 شهراً وتدخل 150 موظفاً حكومياً بسبب التباينات في سياسات التوريدات فيما بين وكالات المعونة.[5]

طرق لضمان معالجة مشاكل التنمية الحاسمة الأهمية

- إدارة ممارسات الجهات المانحة التنافسية. قامت الهند بصورة أساسية بحظر عمل الجهات المانحة الصغيرة فيها. وأصدرت أوغندا قراراً بوجوب إدارة الحكومة لجميع مشروعات الجهات المانحة، لا الوحدات التنفيذية للمشروعات. كما أصدرت تنزانيا قراراً بتعليق بعثات الجهات المانحة أثناء موسم إعداد الموازنة.
 - المزيد من الانتقائية فيما يتعلق بالمعونة. يمكن أن تشجع الجهات المانحة كل بلد متلقٍ على انتقاء جهة منها تكون هي الفائدة لبقيتها، على الأقل في كل قطاع يتلقى حصصاً كبيرة من المعونة. ومن المفترض أن تقوم البلدان المتلقية باختيار الجهة المانحة الرئيسية صاحبة الخبرة الأعظم ذات الصلة (على أساس المنطقة أو القطاع) أو التي لديها أقل قدر من الإجراءات التجارية أو الأمنية.
 - تشجيع التمويل المشترك بين الوكالات. على سبيل المثال، تمول النرويج والسويد برامج في قطاعي التعليم والرعاية الصحية في إثيوبيا، بيد أن السويد ترتب لأن تمر تمويلها لقطاع الرعاية الصحية من خلال النرويج التي ترتب لتمر تمويلها للتعليم من خلال السويد.[6]
 - نشر تدابير أداء الجهات المانحة. ربما تشمل تدابير الأداء نسبة المعونة المشروطة، وتدابير كيفية توزيع كل جهة مانحة للمعونة بين المتلقين والقطاعات[7]، ونسبة المعونة التي تُمرر من خلال المنظمات المتعددة الأطراف، وعدد البعثات والتقارير المطلوبة بالنسبة لمستويات المعونة، ومعدل تواتر الوفود إلى الوكالات المانحة الرئيسية.
- يغلب على زيادة وتصعيد المعونات إلى البلدان الأفريقية مدحها بأنها "خطة مارشال الجديدة". ولكن، قامت على إدارة خطة مارشال الأصلية جهة مانحة واحدة، لا عشرات الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف ومئات المنظمات غير الحكومية، التي تنتم بها أنشطة أعمال المعونات المزدهرة في عالم اليوم. وما لم تمت معالجة التكاليف المتنوعة التي تنشأ من جراء تجزئة جهود تقديم المعونات بين الجهات المانحة على نحو يتسم بالفعالية، فإن الجهود التي تبذل لكسب تأييد دافعي الضرائب في البلدان المانحة من أجل زيادة وتصعيد المعونات قد تبوء بالفشل.

KnackStephen هو أحد كبار خبراء الاقتصاد في مجموعة بحوث التنمية (فريق التنمية البشرية والخدمات العامة)، وهو كذلك أحد الخبراء الرئيسيين المعنيين بنظام إدارة القطاع العام في شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد. وتشمل اهتماماته البحثية أثر المعونة على إصلاح السياسات، وقدرة القطاع العام ومساءلته. البريد الإلكتروني: research@worldbank.org

الموارد ذات الصلة

- البرنامج البحثي لمجموعة بحوث اقتصاديات التنمية حول فعالية المعونات
- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/ إدارة التعاون الإنمائي حول فعالية المعونات.

- وكالات المعونة وفعالية المعونات (البنك الدولي، الآفاق البحثية، 2004)
- مستقبل صناعة المعونات: الجدلية الجديدة (مؤسسة التمويل الدولية)
- برامج فعالية المعونات (مركز التنمية العالمية)

References

- [1] Stephen Knack and Aminur Rahman, "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients," Policy Research Working Paper 3186, World Bank, Washington, D.C., 2004. ([Full text](#))
- [2] Peter R. Fallon and Luiz A. Pereira da Silva, "Recognizing Labor Market Constraints: Government-Donor Competition for Manpower in Mozambique," in D. L. Lindauer and Barbara Nunberg, eds., *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*, Washington, D.C.: World Bank, 1994, p. 98.
- [3] Olson, Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- [4] Deborah Brautigam, *Aid Dependence and Governance*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 2000.
- [5] World Bank, "Cutting the Red Tape: Better Aid Delivery Through Better Donor Coordination," [Press Release](#), February 21, Washington, D.C., 2003.
- [6] OECD, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Paris: OECD, 2003, p. 97.
- [7] Arnab Acharya, Ana de Lima, and Mick Moore, "Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid," *The Journal of Development Studies* 42(1): 1-21, January 2006. ([Full text](#))