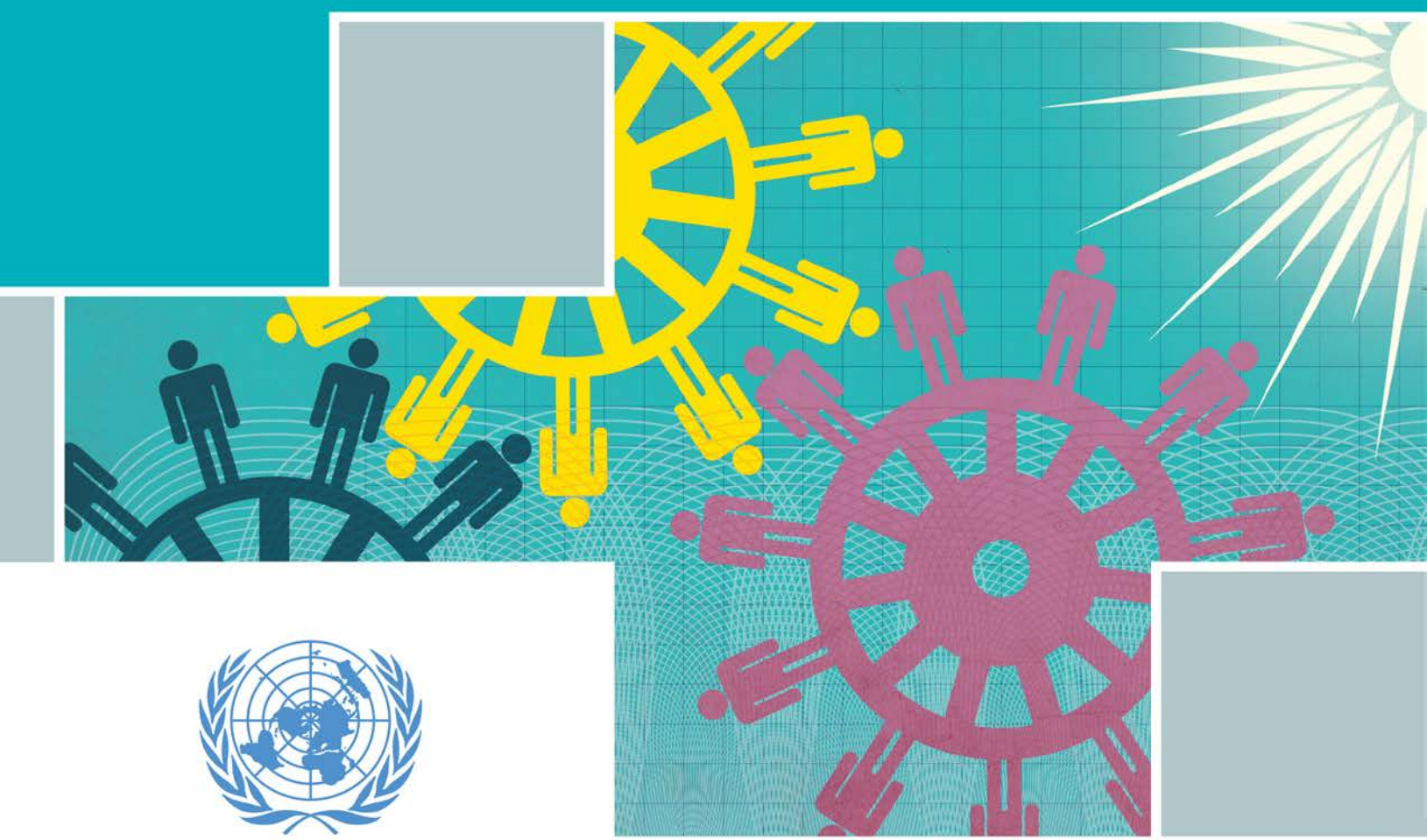
دراسة استقصائية
لرصد فعالية المعونات
في المنطقة العربية



الاسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

دراسة استقصائية لرصد فعالية المعونات في المنطقة العربية

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/EDGD/2012/3
21 February 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

دراسة استقصائية لرصد فعالية المعونات في المنطقة العربية

الأمم المتحدة
نيويورك، 2013

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

ولا ينطوي ذكر أسماء الشركات والمنتجات التجارية على مصادقة الأمم المتحدة على أي منها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

يقصد بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية، ما لم يشرُ إلى خلاف ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم الأتحدة.

والآراء الواردة في هذه الدراسة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن آراء الألأانة العامة للأمم المتحدة.

12-0176

المحتويات

الصفحة

مقدمة 1

الفصل

أولاً- لمحة عامة عن أنشطة فلالية المعونات 2

ألف- فعالية المعونات وإدارتها وتنسيقها 2
باء- إجراءات إدارة المعونة وتنسيقها في البلدان الأعضاء في الإسكوا 4

ثانياً- فعالية المعونات في البلدان الأع ا في الإسككا 14

ألف- المستفيدون 15
باء- المانحون 17

ثالثاً- خلاصة 18

المراجع 20

قائمة الجلالال

1- تصنيف البلدان الأعضاء في الإسكوا 4
2- صافي المساعدة الانمائية الرسمية المقدمة إلى بلدان مختارة في المنطقة العربية 5
3- نوع المساعدات الموزعة على بلدان مختارة 5
4- الالتزامات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية حسب البلدان المستفيدة والقطاعات ... 6
5- مجموع صافي المالإلإلة الإنمائية المقدمة من عدد من البلدان العربية المخ.ا.ة 11
6- بلدان مختارة مستفيدة من معونات الإمارات العربية المتحدة، 2011 12
7- مؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية العربية للتمويل 14

قائمة الألألال

1- متوسط المساعدة الإنمائية الرسمية في المناطق النامية، 2000-2010 6
2- صافي المساعدة الانمائية الرسمية كنسبة مئوية من المؤشرات الاقتصادية الرئيسية في البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2011..... 7
3- إدارة المعونات وعملية التنسيق 16

مقدمة

أثرت التطورات السياسية التي شهدتها المنطقة العربية مؤخراً على المساعدة الانمائية الرسمية حتى في البلدان التي لم تطلها هذه الاضطرابات. وي.اد حالياً تحديد العلاقات بين كل فئات المجتمع العربي ودور الجهات المعنية في عملية التنمية. ويعيد .ا.عو السياسة النظر في الاستراتيجيات والسيالات الإنمائية الوطنية، ودور المؤسسات، لأالألألأ القانونية. لأ.ي الوقت نفسه، تبحث السلطات والمجتمعات التي نشأت حديثاً في دور المساعدة الانمائية الرسمية وطبيعتها.

وتهدف هذه الدراسة إلى توفير تقييم أولي لفعالية المعونات في المنطقة واقتراح مجالات لاتلالاين الممكنة. ومن المزمع إجراء تحليلات إضافية على نحو أعمق لتقييم فعالية المعونات في كل بلد من البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) مع الإلأذ في الحسبان التطورات السياسية والاجتماعية التي شهدتها المنطقة مؤخراً.

وتستعرض الدراسة السياسات والآليات المعتمدة حالياً لضمان فعالية المعونات في البلدان الأعضاء في الإسكوا بالاستناد إلى المبادئ والمؤشرات التي حددها إعلان باريس بشأن فعالية المعونات وبرنامج عمل أكرا. ولكن لا بد من إعداد سياسات اقتصاد كلية شاملة وإجراء تحليلات مؤسسية لكل بلد من البلدان الأعضاء لتحديد اتجاهات المساعدة الانمائية الرسمية وخصائصها وأثرها على النمو والمؤشرات الاجتماعية. وتساعد هذه التحليلات على تحديد السياسة اللازمة والدعم المؤسسي المطلوب لضمان فعالية المساعدة الانمائية الرسمية في مواجهة التحديات الإقليمية.

وي..ض المسح أيضاً الممارسات السليمة والتجارب الناجحة المتعلقة بفعالية المعونات في المنطقة والعالموي‌شدد على أمثلة عن الأطر التشريعية والمؤسسية وأطر السياسات العامة التي تنظم المساعدة الانمائية الرسمية. وتتناول الدراسة إدارة هذه المساعدة وتنسيقها في كل بلد من البلدان العربية والفوارق بين البلدان المانحة والبلدان المستفيدة والبلدان النامية وأقل البلدان نمواً والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

أولاً- لمحة عامة عن أنشطة فعالية المعونات

ألف- فعالية المعونات وإدارتها وتنسيقها

1- إعلان باريس بشأن فعالية المعونات، برنامج عمل أكرا وغيرها من المبادرات

تهدف أنشطة فعالية المعونات إلى ضمان أن المساعدة الإنمائية تحدث أكبر أثر ممكن من حيث تحسين نوعية الحياة والحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي مطلع القرن الواحد والعشرين شهد العالم ارتفاعاً كبيراً في حجم المساعدة الإنمائية الرسمية السنوي من 80 مليار دولار في عام 2003 إلى 145 مليار دولار في عام 2008[1] ولكن هذا الارتفاع لم يكن كافياً لتلبية الاحتياجات الإنمائية العالمية. لذا، لم يعد التركيز ينصب على حجم المعونات إنما على فعاليتها. وما حثّ عملية مراقبة فعالية المعونات التسليم بأن الطرق التي تعتمدها الجهات المانحة قد تكون غير فعالة وبأن قدرة البلدان المستفيدة على استيعاب المعونات قد تكون محدودة.

وشهد العقد الأخير إنجازات بارزة في مجال وضع المعايير والمؤشرات اللالاملا لتقييم فعالية المعونات إذ عقد المنتدى الرفيع المستوى الأول المعني بالتنسيق في عام 2003 في روما وتلاه إعلان باريس بشأن فعالية المعونات في عام 2005 ثم برنامج عمل أكرا في عام 2008. وعقد المنتدى الرابع الرفيع المستوى حول فعالية المساعدات في بوسان، جمهورية كوريا في عام 2011.

ويقوم إعلان باريس على أربعة مبادئ أساسية لضمان فعالية المعونات:

(أ) الملكية: تلتزم البلدان المستفيدة بممارسة القيادة في إعداد استراتيجياتها الوطنية في مجال التنمية، وبتقوية مؤسساتها، وبتولي القيادة في تنسيق المعونات؛

(ب) المواءمة: تبني الجهات المانحة مساندتها على الأولويات التي حددتها البلدان النامية في مجال التنمية وتحقق أفضل استخدام لبرامج البلدان المستفيدة وسياساتها ونظمها؛

(ج) التنسيق: تلتزم الجهات المانحة بتنسيق أنشطتها مع البلدان المستفيدة لتفادي الازدواجية ولتبسيط الإجراءات وتحسين توزيع العمل؛

(د) الإدارة من أجل تحقيق النتائج: تلتزم الجهات المانحة والبلدان المستفيدة بالتركيز على تحقيق النتائج المنشودة وقياسها؛

(هـ) المساءلة المشتركة: تخضع الجهات المانحة والبلدان النامية إلى المساءلة أمام بعضها البعض، وأمام برلماناتها ومواطنيها بناءً على النتائج ا لتي حققتها.

وتقاس درجة امتثال الجهات المانحة والبلدان المستفيدة لهذه المبادئ من خلال 13 مؤشراً وهدفاً. وقد اتخذ أصحاب المصلحة المتعددون المزيد من الإجراءات والمبادرات الملموسة لقياس فعالية المعونات وضمانها

(1) تتوفر البيانات على http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1.

كالمبادرة الدولية للشفافية في المساعدات، والفريق ا لعامل المعني بفعالية المعونة ومختلف التقييمات لإعلان باريس.

وتجاوبت تقريباً كل البلدان والمؤسسات المانحة وعدد كبير من البلدان المستفيدة مع هذه المبادرات ووقع كل من الأردن، والجمورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وفلسطين، والكويت، ومصر، والمملكة العربية السعودية على إعلان باريس وبرنامج عمل أكرا.

2- الممارسات السليمة المتعلقة بفعالية المعونات وتنسيقها

برنامج عمل القاهرة بشأن فعالية المعونات

قررت الحكومة المصرية إعداد برنامج عمل القاهرة بشأن فعالية المعونات للاستجابة للمبادرات المتعلقة بفعالية المعونات وتكييف برنامج عمل أكرا مع المتطلبات المحلية. وهدف برنامج العمل إلى تحسين كفاءة المساعدة الإنمائية ولإلإلإا وفعاليتها وإلى تفعيل التنسيق بين الشركاء الوطنيين والدوليين وإلى تبيان الأثر الايجابي لتنسيق أعمال الشركاء في التنمية الوطنيين والدوليين الملتزمين به على حياة الشعوب.

برنامج إدارة المعونات

أعدت بوابة التنمية Development Gateway وهي مؤسسة لا تبتغي الربح برنامج إدارة المعونات بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومتي إثيوبيا والهند كحل شامل من شأنه زيادة توفر المعلومات عن المعونات على مستوى البلد. ونشر البرنامج في 21 بلداً لمواجهة التحديات التي أشار إليها إعلان باريس وبرنامج عمل أكرا. ويتضمن البرنامج تطبيقات برمجية وأنشطة لتعزيز المؤسسات تساعد البلدان على رصد المساعدة الإنمائية وإصدار التقارير بشأنها.

المبادرة الدولية للشفافية في المعونة

أطلقت هذه المبادرة خلال منتدى أكرا الرفيع المستوى كمبادرة مستقلة لأصحاب المصلحة المتعددين للاستجابة إلى الالتزامات المحددة في برنامج عمل أكرا بشأن شفافية المعونات. وقدمت المبادرة للجهات المانحة نهجاً موحداً لنشر المعلومات المتعلقة بالمعونات وحثت البلدان الشريكة على القيام بالمثل. وسيستفيد من إتاحة المعلومات للجميع القطاع الخاص وأصحاب المصلحة من المجتمع المدني وستحثهم هذه الخطوة على نشر معلومات عن الأنشطة التي يقومون بها والمعونات التي يتلقونها.

ولا تقدّم المبادرة أي نظام إحصائي جديد ولا تحل مكان أي نظم لإدارة المعلومات عن المعونات بل تحدد معيار دولي لنشر هذه المعلومات وتوفر سجلاً للبحث عن المعلومات المتعلقة بمعونات محددة.

نظام فعالية المعونات[2]

أنشئ وفقاً للمبادئ التي ينص عليها إعلان باريس، وبيان هانوي الأساسي بشأن فعالية المعونة، وأهداف فريق الشراكة بشأن فعالية المعونات في فييت نام Vietnam Partnership Group on Aid Effectiveness. ويضم الفريق حكومة فييت نام (it should be the Government of Vietnam not governments) وشركاء آخرين كفرقة العمل المشتركة بين الوزارات المعنية بالمساعدة الإنمائية الرسمية؛ والفريق المعني بالشراكة بشأن فعالية المعونات الذي يعنى بتنسيق الجهود بين الحكومة والجهات المانحة وأصحاب المصلحة الآلآلآين؛ ومجموعات الشراكة المنظمة حسب القطاعات؛ وأصحاب المصلحة غير الحكوميين.

باء- إجراءات إدارة المعونات وتنسيقها في البلدان الأعضاء في الإسكوا

في ..ا. المعونات يمكن تصنيف البلدان العربية ضمن فئتين: البلدان المستفيدة والجهات المانحة. وتقسم البلدان المستفيدة بين بلدان نامية وأقل البلدان نمواً. وبسبب التطورات السياسية التي شهدتها المنطقة يمكن إضافة فئتين فرعيتين: ا لدول الناشئة أي البلدان في صدد الخروج من أزمة أو صراع وا لدول التي تواجه أزمة. ويعرض الجدول 1 هذا التصنيف.

الجدول 1- تصنيف البلدان الأعضاء في الإسكوا

البلدان	ا...دان المستفيدة				البلدان المانحة
	بلد نامي	من أقل البلدان نمواً	دولة ناشئة	دولة تواجه أزمة	
الأردن	X				
الإما راتِ العربية المتحدة					X
البحرين	X				
الجمهورية العربية السورية	X			X	
السودان		X	X		
العراق	X		X		
عُمان					X
فلسطين	X		X		
قطر					X
الكويت					X
لبنان	X				
مصر	X			X	
المملكة العربية السعودية					X
اليمن		X		X	

ملاحظة: أعد المؤلف هذه المصفوفة قبل انضمام تونس والمغرب وليبيا إلى الإسكوا في عام 2012.

1- البلدان المستفيدة الأعضاء في الإسكوا

معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا هي بلدان مستفيدة من المساعدات. ويعرض الادولان 2 و3 معلومات مفصلة عن حجم المساعدات في المنطقة ونوعها.

(2) متوفر على www.ngocentre.org.vn/files/docs/platform.pdf.

الجدول 2- صافي المساعدة الانمائية الرسمية المقدمة إلى بلدان مختارة في المنطقة العربية

البلد	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (دولار)			صافي المساعدة الانمائية الرسمية (بملايين الدولارات)			صافي المساعدة الانمائية الرسمية إلى الدخل القومي الإجمالي		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
الأردن	3 670	4 000	4 370	738	740	955	3.20	2.90	3.40
البحرين			18 730						
الجمهورية العربية السورية	2 220	2 570	2 790	557 566	208	137	0.30	0.40	0.20
السودان	1 140	1 230	1 270	2	2 311	2 055	4.80	4.70	3.70
العراق	2 100	2 230	2 340	884 9	2 791	2 192	11.90	4.60	2.80
فلسطين				470 2 070	2 817	2 119			
لبنان	7 040	7 760	9 080	1 741	580	449	3.50	1.70	1.10
مصر	1 880	2 190	2 420	1	999	594	1.10	0.50	0.30
اليمن	970	1 070		430	558	666	1.70	2.20	

المصدر: متوفر على http://www.oecd.org/dac/stats/recipientcharts.htm.

الجدول 3- نوع المساعدات الموزعة على بلدان مختارة
(بملايين الدولارات بالأسعار الحالية)

البلد	قروض			هبات		
	2888	2009	2010	2888	2009	2010
الأردن	252929	269957	955927	557956	994955	799955
الجم لأية العربية السورية	76.00	0...0	100.07	.14.46	..2..0	.00.0.
السودان	447.6.	.2.40	200.17	2 42..06	2 044.04	2 020.0.
العراق	2 4.2.17	0.0.44	1 000..0	10 .40.20	2 0.0.0.	1 ..6.04
عُمان		6..0.		21.16	124.7.	21.1.
فلسطين	14.70	6.01		2 572.57	3 567.57	2 4.5.7.
لـ لأن	597919	49916	51929	559959	451942	445924
مصر	541942	424957	1 69594	1 551926	529952	555959
اليمن	955995	142999	242964	459975	1 472991	694955

لألأ: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (لجنة المساعدة الإنمائية 3)لإلإفر على http://stats.oecd.org/.

في المنطقة العربية تختلف القطاعات المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية حسب احتياجات كل بلد ويبيّن ا لجدول 4 أن هذه المساعدة تستهدف بشكل عام قطاع التعليم، والبنية التحتية والخدمات الاقتصادية، والقطاعات الاجتماعية والدَّين. وتـ ... هذه البلدان أيضاً على دعم إنساني كبير. وأبرز الجهات المانحة التي تقدم المساعدات للمنطقة هي الاتحاد الأوروبي؛ والولايات المتحدة الأمريكية؛ واليابان؛ وبلدان مجلس التعاون الخليجي؛ والبنك الدولي؛ وصندوق النقد الدولي والصناديق العربية الإقليمية.

إن حجم المساعدة الإنمائية الرسمية التي تلقتها المنطقة العربية كبير جداً مقارنةً مع المناطق النامية الأخرى في العالم (الـ شكل 1). ويبيّن اختلاف حجم المساعدات بين بلدان المنطقة التباين الكبير في احتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، ومدى توفر أطر قانونية لتنظيم المساعدة الإنمائية الرسمية، ودرجات القيادة ومدى مواءمة هذه المساعدة مع الخطط والأولويات الإنمائية الوطنية، وقدرة المؤسسات على إدارة المساعدات واستيعابها.

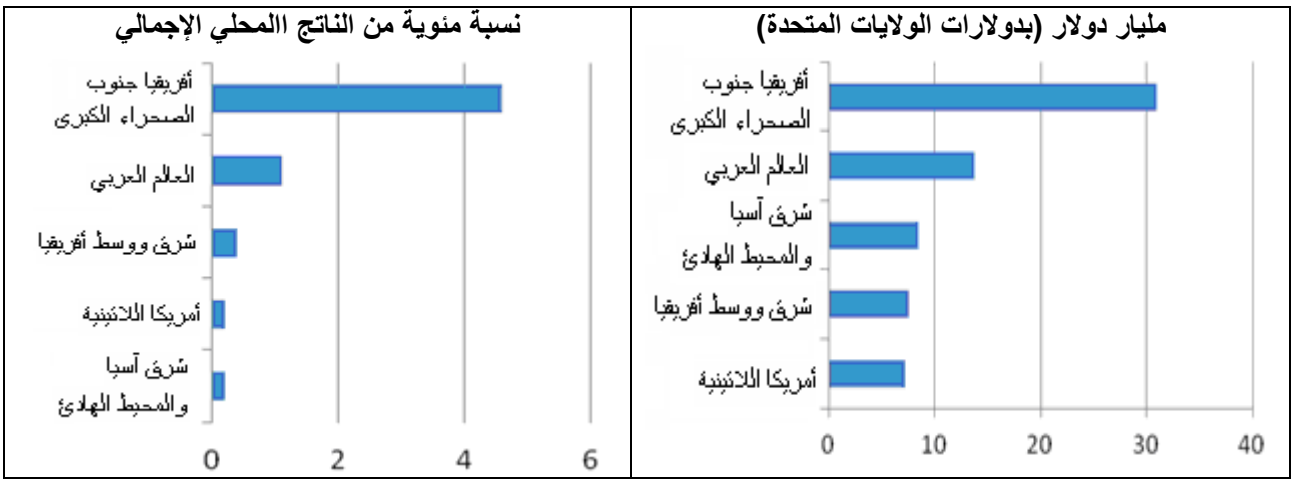
الجدول 4- الالتزامات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية حسب البلدان المستفيدة والقطاعات (بملايين الدولارات)

القطاع	مصر	العراق	الأردن	فلسطين	السودان	اليمن	المجموع
الاجتماعي	484	1 204	730	1 474	829	361	5 082
الاقتصادي	1 623	728	121	118	192	245	3 027
الإنتاج	240	69	25	82	178	66	660
قطاعات متعددة	67	77	550	120	80	80	574
مساعدة عامة	1	2	17	176	69	60	325
الدَّين	94	26	-	-	-	-	120
المجال الإنساني	3	231	42	447	666	124	1 733
غير ذلك	18	2	30	78	4	3	535
المجموع	2 530	2 999	1 555	2 495	2 238	999	11 656

المصدر: متوفر على http://www.oecd.org/dac/stats/recipientcharts.htm.

وتستعرض هذه الدراسة السياسات والآليات المعتمدة لضمان فعالية المساعدة المقدمة للبلدان الأعضاء في الإسكوا وامتثالها للمبادئ والمؤشرات الواردة في إعلانلاالايس وتستند إلى دراسات حالات أعدت في بعض البلدان. ولا بد من إجراء تحليل شامل للاقتصادات الكلية والسياسات والمؤسسات في كل بلد من البلدان الأعضاء لتحديد اتجاهات المساعدة الإنمائية اللإسمية وخصائصها وأثرها على مؤشرات النمو والمؤشرات الالاتماعية.

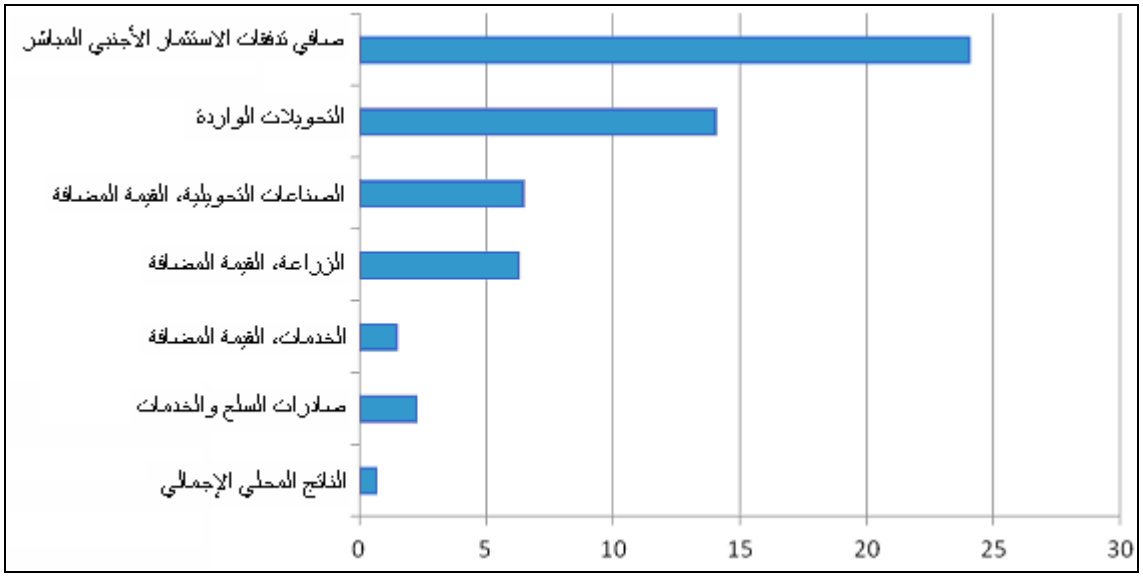
ا لشكل 1- متوسط المساعدة الإنمائية الرسمية في المناطق النامية، 2000-2010



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم.

وأجريت مقارنة دقيقة بين أرقام المساعدة الإنمائية اللإسمية والمؤشرات الاقتصادية الرئيسية في البلدان الأعضاء في الإسكوا لتحليل أثر المساعدة الإنمائية الرسمية في المنطقة (باستثناء بلدان مجلس التعاون الخل يجي) وترد نتائجها في الشكل 2.

ا لشكل 2- صافي المساعدة الانمائية الرسمية كنسبة مئوية من المؤشرات الاقتصادية الرئيسية في البلدان الأعضء في الإسككا، 2011



ا.....: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في الـ.ا.م.

(أ) البلدان النامية

وضعت معظم البلدان النامية بشكل كامل أو جزئي الآليات الملائمة المتعلقة بكفاءة المساعدات وإدارتها وتنسيقها. لألألأدن والجمهورية العربية السورية ومصر من البلدان الموقعة على إعلان باريس أملّ البلدان الأخرى فقد أقرت مبادرات أخرى متعلقة بفعالية المعونات. وتعتبر البنية المؤسسية والآليات المتوفرة المتعلقة بفعالية المعونات في الأردن بمثابة دراسة حالة عن البلدان النامية.

الأردن

يصنف البنك الدولي الأردن بين بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط وفي عام 2011 كان نصيب الفرد من الـ دخل القومي الإجمالي 4 830 دولاراً أمريكياً[3]. ومنذ عام 2000 سجلُ في الأردن ارتفاع كبير في دليل التنمية البشرية ولُحُرز تقدم ملحوظ في مجالات الإصلاح السياسي على الصعيدين المحلي والوطني، والإصلاح القضائي، والإصلاح الاقتصادي ولاسيما فتح الاقتصاد وتحسين بيئة الأعمال ومناخ الاستثمارلإ في المقابل لا يزال يطرح عدد من القيود كالعجز الكبير في الميزانية وارتفاع الدين العام وتفشي الفقر وانتشار

(3) البيانات متوفرة على: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD.

البطالة والعديد من التحديات المتعلقة بالمياه والطاقة. وفي .ام 2010 بلغ مجموع صافي المساعدة الإنمائية الرسمية 955 مليون دولار (الجدول 2). وأفادت الحكومة أن ثلثي هذه المساعدة قدم على شكل هبات كان نصفها دعماً مباشراً للميزانية. ومنذ عام 2008 بلغ متوسط صافي المساعدة الإنمائية الرسمية 1.3 في المائة من الدخل القومي الإجمالي (ا لجدول 2) و84 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية التي حصلت عليها الأردن قدمتها خمس جهات مانحة[4]. ووزارة التخطيط والتعاون الدولي هي جهة التنسيق الوحيدة في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية. ونفذت الحكومة مبادرات متعددة وفرضت مجموعة من التدابير لضمان ..الية المعونات وإدارتها بشكل مناسب ووضعت آليات التنسيق ذات الصلة.

وأعدت الحكومة استراتيجية تنمية محلية وجدول أعمال وطني طويل الأجل (2006-2055) لتحسين الرعاية الاجتماعية والرفاه الاقتصادي في الأردن. وتتضمن استراتيجية التنمية 24 استراتيجية وسياسة وبرنامجاً قطاعياً وتقوم على 7 أركان أساسية: (1) الرعاية الاجتماعية؛ (2) ايجاد فرص عمل وتقديم الدعم المهني؛ (3) التعليم؛ (4) إتاحة الاستثمار؛ (5) البنية التحتية؛ (6) الإصلاح المالي والإد اري؛ و(7) الإصلاح القانوني والقضائي. وتنفذ هذه الاستراتيجية ضمن الإالإلإلإالإ والمالية المتوسط المدى. وأفادت الحكومة الأردنية أنها قد أدرجت برنامج التنمية الوطني بشكل كامل على عملية إعداد الميزانية[5].

وفي عام 2010، أطلق نظام JAIMS الذي يوفر معلومات مفصلة عن المشاريع والبرامج التي تمولها المساعدة الإنمائية الرسمية في الأردن على الصعيدين الوطني والإقليمي. ويحدد النظام نوع المساعدة الإنمائية للرسمية، والقطاعات والمناطق التي تتوجه إليها، والجهات والفئات المستفيدة منها، وحالة تنفيذ المشاريع ذات الصلة.

وشارك الأردن في الدراسة الاستقصائية لرصد تنفيذ إعلان .ا.يس (2005-2010) التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فتبين أن الأردن قد امتثل لأربعة مؤشرات من بين تسعة ولاسيما في الالتزامات المتعلقة بالملكية والمواءمة والمساءلة المشتركة وأحرز التقدم الأبرز على صعيد المؤشرات المتعلقة باستخدام الأنظمة لالالاية.

(ب) ..ل الـلدان نمواً

السودان

في عام 2010 وصل نصيب الفرد من الـ دخل القومي الإجمالي إلى 1.270 دولار بعد أن نما منذ عام 2008 بمعدل 5.5 في المائة (ا لجدول 2). ومع أن السودان بلد غني بالموارد الطبيعية يصنف بين أقل البلدان نمواً بسبب الحرب الأهلية التي دامت لأكثر من نصف قرن وأعاقت تحقيق التنمية. وفي عام 2010 بلغ صافي المساعدة الإنمائية الرسمية 2.055 مليار دولار أي 3.7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي (ا لجدول 2).

وتتولى وزارة التعاون الدولي دور التنسيق للمساعدات الإنمائية الرسمية الواردة إلى .ل.ودان. ووزارة المالية والاقتصاد الوطنية ووزارة الشؤون الإنسانية معنيتان أيضاً بالمساعدة الإنمائية الرسمية. ولكن

(4) لاالالاتناد إلى http://www.oecd.org/dac/stats/JOR.gif.

(5) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2011.

ضعف التنسيق وغياب العلاقات الرسمية بين المؤسسات يؤديان إلى فقدان عامل الثقة بين الحكومة والجهات المانحة.

ووقع السودان على إعلان باريس وشارك في الدراسة الاستقصائية لرصد تنفيذه التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام 2011. وبالرغم من النقص في تنسيق المساعدات تبيّن نتائج الدراسة أن السودان قد أحرز تقدماً ملحوظاً على صعيد مؤشرات أخرى ولا سيما الملكية.

والواقع أن السودان قد أعد رؤية إنمائية طويلة الأجل لفترة 25 عاماً تتألف من خطط خمسية. وترتبط النتائج الأساسية لكل خطة بالأهداف الإنمائية للرؤية الطويلة الأجل. وأعدت الحكومة استراتيجيات إنمائية قطاعية وحددت الغايات ذات الأولوية على أن يجري رصد تحقيقها عبر إعداد تقارير دورية تقيَّم بطريقة موضوعية. وأعدت الحكومة أيضاً برامج عمل ومشاريع حددت لها ميزانياتها وربطتها بالأهداف المالية المتوسطة الأجل. إضافة إلى ذلك، اعتمد مجلس التخطيط الوطني ووزارة المالية نظاماً لتنفيذ البرامج وتقييمها على أساس النتائج.

وأفادت وزارة التعاون الدولي أنها أعدت على شبكة الإنترنت قاعدة بيانات عن المعونات في السودان لتقديم معلومات دقيقة وشاملة عن المشاريع الجارية والمزمع تنفيذها بدعم من المساعدة الإنمائية الرسمية. وتعتمد وزارة المالية والاقتصاد الوطني نظاماً أخر لتتبع بيانات المساعدة الإنمائية الرسمية.

(ج) الدول الهشة

الفجوات الأساسية

بلغ صافي المساعدة الإنمائية الرسمية التي تلقتها فلسطين في عام 2010 حوالى 2.5 مليار دولار (انظر الجدول 2) أي 31 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[6]. وفلسطين بلد يعتمد على المساعدات التي يتلقاها بشكل أساسي من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة والبلدان العربية. ونحو 80 في المائة من المساعدات المقدمة إلى الحكومة (غير الأعمال الإنسانية) مبلغ عنها في الميزانية ونسبة دعم الميزانية ودعم الميزانية الجزئية هذه كبيرة جداً. وبسبب الاعتماد الكبير على المساعدات الخارجية من الأهمية الحصول على المساعدة الإنمائية الرسمية في الوقت المناسب وتوزيعها بطريقة متوازنة.

وفلسطين من البلدان الموقعة على إعلان باريس وهي تشارك بشكل بارز في أنشطة فعالية المعونات إذ أعدت الحكومة بدعم من الجهات المانحة أداة وآلية لضمان فعالية المعونات وإدارتها وتنسيقها لمواءمة المساعدة الإنمائية الرسمية مع الأولويات الإنمائية الوطنية التي حددتها بشكل رسمي استراتيجية التنمية الوطنية واستراتيجيات التنمية القطاعية اللاحقة.

ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية هي جهة التنسيق لكل مساعدة إنمائية رسمية وهي المسؤولة عن عملية التخطيط ورصد الخطط الوطنية وتقييمها وإدارة المعونات وتنسيقها. وتجمع الوزارة بين الجهات المانحة الأساسية والوكالات الحكومية المعنية خلال المشاورات السنوية لمواءمة المساعدة الإنمائية الرسمية مع الأولويات الوطنية. وأعدت الوزارة أيضاً نظاماً وطنياً لإدارة المعلومات عن المعونات لإدارة المعونات

(6) لم يكن الدخل القومي الإجمالي في فلسطين متوفراً.

الأجنبية ووضع الميزانية الخاصة بها ورصدها وتقييمها. وأنشأت الحكومة الهيكل المؤسسي التالي لإدارة المعونات والتنسيق مع الجهات المانحة:

- لجنة الالاتباط الخاصة وهي هيئة رفيعة المستوى تعنى بتنسيق المعونات وتضم عدداً من الوزراء وكبار المسؤولين؛
- منتدى التنمية المحلية Local Development Forum الذي يضم ممثلين عن السلطة الفلسطينية وكل الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة ووكالات المعونات وممثلين عن رابطة الوكالات الإنمائية الدولية؛
- الأفرقة الاستراتيجية التي تركز على المجالات الأربعة التالية: الحكم، الاقتصاد، التنمية الاجتماعية والبنية التحتية، والعمل على إعداد السياسات وتنسيق برامج الجهات المانحة ومشاريعها؛
- فرقة العمل المعنية بتنفيذ المشاريع وهي همزة الوصل بين السلطة الفلسطينية وحكومة اسرائيل وتضم الجهات المانحة التالية: وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، مكتبملألأق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الألألأ الأوا ،طسلاتحاد الأوروبي، والبنك الد ولي؛
- لجنة الارتباط الإسرائيلية الفلسطينية المشتركة التي تضم السلطة الفلسطينية، وحكومة اسرائيل، والمشاركين في رئاسة منتدى التنمية المحلية، والجهات المانحة الرئيسية وتوفر تعاوناً ثلاثياً على المستوى المحلي وتضمن تنفيذ قرارات لجنة الارتباط الـ لألألأة وفقاً لأولويات هذه الأخيرة؛
- سكرتارية تنسيق المساعدات المحلية التي تدعم كللآلآلآيات المذكورة أعلاه وتمولهـّا الجهات المانحة كالنرويج، والبنك الدولي، ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، ومكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأولألأ وألمانيا؛
- المجلس الاقتصادي الفلسط يني للتنمية والإعمار وهو الهيئة الحكومية التي تنفذ المشاريع؛
- صندوق تطوير وإقراض البلديات الذي يحث البلديات على استخدام التدفقات المالية من الس لطة الفلسطينية والجهات المانحة لزيادة فعالية البنية التحتية والخدمات المحلية.

2- البلدانلألأانحة الأعضاء في الإسكوا

في الفترة من 1373 إلى 2008 كانت ثلاثة بلدان عربية وهي الإمارات العربية المتحدة والكويت والمملكة العربية السعودية من أكثر البلدان سخاءً في العالم في تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية إذ بلغ متوسط المساعدات الإنمائية الرسمية التي قدمتها 272 مليار دولار (بأسعار عام 2007) أي 1.5 في المائة من الدخل القومي الإجمالي[7] وهو أكثر من ضعف الرقم الذي حددته الأمم المتحدة والبالغ 0.7 في المائة .أكثر بخمس مرات من متوسط المساعدات التي تقدمها البلدان الأعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

(7) البنك الدولي، 2010.

والمملكة العربية السعودية هي الجهة المانحة العربية الأولى، إذ قدمت ثلثي المساعدة الإنمائية الرسمية العربية، تليها الكويت التي قدمت 16 في المائة من هذه المساعدة، ثم الإمارات العربية المتحدة التي قدمت 12 في المائة منها (في الفترة 1373-2008)[8].

وتدير الوكالات والصناديق الوطنية والمتعددة الألألأف المساعدة الإنمائية الرسمية العربية. وعلى المستوى الوطني، تعنى الإدارات والهيئات الحكومية كوزارات المالية والشؤون الخارجية والوزارات المعنية بتوزيع المعونات الأجنبية. وتدير الصناديق الوطنية تمويل المشاريع والبرامج في حين تهتم المنظمات الوطنية غير الحكومية مباشرةً بتقديم الأعمال الخيرلإ لإالإغاثات في حالات الطوارئ.

ومعظم البلدان المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية العربية هي بلدان عربية وإسلامية ولكن يزداد تركيز الجهات المانحة العربية على دعم مناطق جغرافية أخرى مثل أفريقيا وآسيا ومنطقة البحر الكاريبي. وتوفر الجهات المانحة العربية الموارد المالية للصناديق الدولية والإقليمية والمتعددة الأطراف والمؤسسات الإنمائية. وتوزع المساعدة الإنمائية العربية على شكل هبات وقروض ميسرة وتخ فيف للديون وتركز .لى دعم البنية التحتية والزراعة وإدارة الموارد الطبيعية والقطاعات الإلاتماعية والإغاثات في حالات الطوارئ وبناء القدرات[9].

ومع ارتفاع حجم المساعدة الإنمائية الرسمية العربية بدأت الجهات المانحة ا ل..بية تنظر في تحسين استراتيجياتها وسياساتها المتعلقة بالمعونات وتنسيقها. وأنشأت البلدان المانحة مؤسسات وطنية لتسجيل تدفقات المعونات وإصدار التقارير عنها كمكتب تنسيق المساعدات الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة الذي تأسس في عام 2008.

الجدول 5- مجموع صافي المساعدة الإنمائية المقدمة من عدد من البلدان العربية المختارة (بملايين الدولالالا)

البلد	2009	2010
الإمارات العربية المتحدة	1 270	762
الكويت	300	270
المملكة العربية السعودية	4 004	3 702

المصدر: صندوق النقد العربي، 2011 (الكويت والمملكة العربية السعودية)؛ ومكتب تنسيق المساعدات الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة، 2011.

الإمارات العربية المتحدة

منذ عام 1971 توفر الإمارات العربية المتحدة للبلدان فيجميع أنحاء العالم المعونات التي تكون بأمس الحاجة إليها. وفي عام 2009 احتلت المرتبة الرابعة عشرة في العالم والمرتبة الأولى بين البلدان غير الأعلإلإلا في لجنةلإلملإلإعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من حيث مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة (0.33 في المائة من الدخل القومي الإجمالي). وفي عام 2010 أعادت الإمارات العربية المتحدة النظر في نسبة المساعدة من الـ دخل القومي الإجمالي وارتفع مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية إلى 0.35 في المائة. وفي عام 2011 قدمت الإمارات العربية المتحدة 2.11 مليار دولار

(8) المرجع نفسه.

(9) المرجع ...ه.

0.22 في المائة من الدخل القومي الإجمالي) على شكل هبات وقروض إنمائية وبرامج أعمال خيرية وإنسانية عالمية.

وقدمت المساعدة الإنمائية الرسمية عبر الوكالات الحكومية والمؤسسات الخاصة والمنظمات غير الحكومية والصناديق الإقليمية والعربية. وفي عام 2011 بلغت المساعدات الثنائية 60.1 في المائة من المعونات الإجمالية التي قدمت ووصلت معونات المنظمات المتعددة الأطراف إلى 5.7 في المائة منها. وشكّلت المعونات العينية من سلع أساسية وبرامج عامة (بما فيها دعم الميزانية العامة وبرنامج الأمن الغذائي) 61.99 في المائة من مجموع المعونات التي قدمتها الإمارات العربية المتحدة في عام 2011 وبلغت المعونات في مجالي البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية 10.88 في المائة والمساعدات في قطاعات الإنتاج والمساعدات الإنسانية 8.10 في المائة. وحظيت آسيا بـ 79 في المائة من المبلغ الإجمالي المدفوع وأفريقيا بـ 12.4 منه. وتلقى الشرق الأوسط 84.6 في المائة من المساعدات المقدمة لآسيا وحصل وسط وجنوب آسيا على 13.4 في المائة منها.

في عام 2011 قدمت الإمارات العربية المتحدة الدعم لمجموعة واسعة من المشاريع في أكثر من 128 بلداً في العالم ولكن نسبة هذه المساعدات لم تتعدَّ 3 في المائة من إجمالي المساعدات التي تلقتها البلدان (ا لجدول 6) وقد وزعت على عدد كبير من القطاعات والمشاريع لذا لم يكن لها تأثير كبير على البلدان المستفيدة وأضعفت موقع الإمارات العربية المتحدة كجهة مانحة عالمية. وتتألف مساعدات الإمارات العربية من مساهمات الجهات المانحة الحكومية (77.12 في المائة من المبلغ الإجمالي المدفوع) كالوزارات الاتحادية والدوائر الحكومية والمحلية، والمنظمات غير الحكومية وغيرها من المنظمات مثل صندوق أبوظبي للتنمية (10.11 في المائة) وهيئةلالالإلا الإلامر الإماراتي (3.95 فيالامائة) ومؤسسة خليفة (2.83 في المائة)[10].

ولتبسيط المساعدة الإنمائية الرسمية وضمان فعاليتها وتحقيقها الأثر الملائم أنشأت الحكومة وكالة متخصصة وهي مكتب تنسيق المساعدات الخارجية لتوثيق تدفقات المساعدات الخارجية وتقديم المشورة في مجال الطرائق الفعالة لتوزيع المساعدة الإنمائية الرسمية لالالاد عمل وكالات المساعدات الإنسانية والإنمائية وتقييمه وبناء القد رات فيوكالات المساعدات.

الإلإول 6- بلدان مختارة مستفيدة من مع وناتة الإمارات العربية المتحدة، 2011

البلد	المبلغ		النسبة المئوية من إجمالي المساعدات الخارجية
	مليون درهم إماراتي	مليون دولار	
عُمان	3 675.80	1 001.000	47.49
لأ.لأن	757.54	206.246	9.79
كازاخستان	315.66	85.995	4.08
اليمن	292.09	79.524	3.77
باكستان	277.88	75.600	9.59
ليبيا	213.75	58.195	2.76
أفغانستان	149.79	40.781	1.94
السودان	146.41	99.661	1.89
البحرين	140.36	38.214	1.81
فلسطين	124.66	33.994	1.61
المغرب	118.41	32.238	5.53
الجمهورية العربية السورية	106.04	28.870	1.37

(10) مكتب تنسيق المساعدات الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة، 2012.

مصر	83.66	22.777	1.08
الصومال	83.14	22.635	1.07
لبنان	47.88	13.036	0.62

المصدر: حسابات المؤلف بالاستناد إلى مكتب تنسيق المساعدات الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة، 2012.

تأسس مكتب تنسيق المساعدات الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة بموجب قرار في عام 2008 وله الأهداف الاستراتيجية التالية:

- جمع كل الوثائق والمعلومات الرسمية عن تدفقات المساعدات الخارجية العامة وإتاحة فرص حصول الجهات المعنية على كل المعلومات التي تحتاج إليها بما يضمن فعالية عملية اتخاذ القرارات؛
- مساعدة الحكومة على تحسين أدائها كجهة مانحة للمساعدات الخارجية؛
- تقديم خدمات دعم عالية الجودة تتسم بالكفاءة والشفافية في الوقت المناسب .

ويقدم المكتب الخدمات التالية:

- التوثيق: إصدار تقارير سنوية عن المساعدات الخارجية وتقديم خدمات تتبع المساعدات الخارجية؛
- رفع التقارير إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية؛
- الدعم الميداني: يزوّد المكتب المنظمات المانحة بمعلومات عن حالات الطوارئ الإنسانية لزيادة الفعالية والتنسيق في عملية التصدي لها؛
- التدريب وبناء القدرات: يقدم المكتب دورات تدريبية منتظمة للعاملين في مجال المساعدات الخارجية بشأن القضايا الإنمائية والإنسانية لتحسين مهاراتهم؛
- المشورة والتوجيهات في مجال السياسات: يسدي المكتب المشورة المتعلقة بمجموعة من المواضيع في مجال السياسات لاالاستراتيجيات للجهات المعنية بما فيها وزارة الخارجية.

وأطلقت الإمارات العربية المتحدة مؤخراً عمليةً لتحديد الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بالمساعدات تهدف إلى إصلاح إدارة المساعدات والأدوات والآليات المتعلقة بتنسيقها.

3- مؤسسات التنمية العربية الوطنية والإقليمية

في عام 1961 تأسس الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية وكان أول صندوق إنمائي في المنطقة. ثم ارتفع عدد الصناديق العاملة إلى تسعة ثلاثة منها وطنية وستة إقليمية. وبالرغم من أن البنك الاسلامي للتنمية وصندوق الأوبك للتنمية الدولية غير عربيين ولكنهما يُعدّان من بين هذه الصناديق لأن الجهات المانحة العربية تمول معظم رأسمالهما.

وتقدم صناديق التنمية العربية والإقليمية لإمساعدة من خلال تمويل المشاريع والبرامج وتخ فيف الدين ودعم الميزانية وميزان المدفوعات (ولا سيما صندوق النقد العربي وصندوق الأوبك للتنمية الدولية والمصرف

العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا). وهي توفرالدعم الفني المحدود الذي يقدم في غالب الأحيان ضمن إطار اتفاقات القروض، والدعم للقطاع الخاص والتمويل للتجارة كحد الائتمان والدعم المباشر. وتتوفر آليات رسمية وغير رسمية لتنسيق المساعدات بين الوكالات المالية والجهات المستفيدة.

الجدول 7- مؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية العربية للتمويل

الوكالة	سنة ومكان الإنشاء	الولاية والأدوات
صندوق أبو ظبي للتنمية	1971 أبو ظبي	تقديم قروض ومنح وأسهم مسهّلة لمشاريع الاستثمار المخصّصة للبلدان النامية.
الصندوق الكو يتي للتنمية الاقتصادية العربية	1961 الكويت	تقديم قروض لغايات إنمائية في البلدان العربية وغيرها من البلدان النامية بغية تحسين وضعها الاقتصادي. تقديم منح المساعدة الفنية لدراسات الجدوى وغيرها من الخدمات الاستشارية. وتقديم المساعدة للمؤسسات الإقليمية والدولية.
الصندوق السعودي للتنمية	1974 الرياض	توفير التمويل للمشاريع الاستثمارية في البلدان النامية. توفير التمويل والتأمين لدعم الصا دراتغير النفطية.
الصندوق العربي للإنماء الاجتماعي والاقتصادي	1971 مدينة الكويت	توفير التمويل المسهَّل لمشاريع القطاع العام، والقروض والمشاركة في رأس المال للقطاع الخاص. وتعزيز تمويل المشاريع الاقليمية. وتوفير الخدمات السكرتارية لأمانة التنسيق لمؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية العربية.
برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية	1900 الرياض	توفير التمويل للجهود المبذولة في سبيل التنمية البشرية المستدامة التي تستهدف البلدان الأشد احتياجاً بين البلدان النامية (مع التركيز على المرأة والطفل)، ومن ضمنها الجهود الموجّهة نحو تحسين معايير التعليم والصحة، والتخفيف من حدة الفقر ودعم الهياكل المؤسسية.
صندوق النقد العربي	1976 أبو ظبي	تعزيز التعاون النقدي العربي، تنمية سوق رأس المال والتجارة بين الدول العربية من خلال برنامج تمويل التجارة العربية. والتـ .ا.ن مع الحكومات لتحقيق استقرار ميزان المدفوعات وإزالة القيود المفروضة عليها.
المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا	1974 الخرطوم	تحسين التعاون الاقتصادي والمالي والفني بين البلدان العربية والافريقية عبر تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان الافريقية غير العربية، وتحفيز مساهمة رؤوس الأموال العربية في التنمية الأفريقية وتوفير المساعدة الفنية.
البنك الاسلامي للتنمية	1373 جدّة	توفير التمويل للمجتمعات الاسلامية والبلدان الأعضاء. توفير الدعم للشركات والمشاريع الإنتاجية عبر المشاركة في رأس المال السهمي والقروض والمنح.
صندوق الأوبك للتنمية الدولية	1976 فيينا	تحسين التعاون بين بلدان الجنوب عبر تعزيز البرامج الاجتماعية والاقتصادية في البلدان النامية من خلال توفير التمويل المسُهَّل، وقروض القطاع العام للمشاريع الاستثمارية، ودعم ميزان المدفوعات، وتخفيف أعباء الديون، وتقديم التمويل التجاري لمؤسساتالقطاع الخاص، والمنح للمساعدة الفنية.

المصدر: البنك الدولي، 2010، ص 57-88.

ثانياً- فعالية المعونات في البلدان الأعضاء في الإسكا

يؤدّي التباين الكبير في مؤشّرات التنمية البشرية والاجتماعية والاقلاادية في البلدان الأعضاء في الإسكوا الى اختلافات بارزة في حجم المعونات التي يتلقاها كل بلد. وتختلف البلدان المستفيدة أيضاً من حيث

اعتمادها على المعونات، وقد تؤثّر الاختلافات في أطر المؤسسات والسياسات العامة المنظمةً للمساعدة الإنمائية الرسمية على تدفقات المعونات.

ألف- المستفيدون

وقّع معظم البلدان العربية المستفيدة على إعلان باريس وامتثلت بدرجات متفاوتة لمبادئه ومؤشّراته. وتلجأ معظم البلدان العربية المتوسطة الدخل الى المساعدة الإنمائية الرسمية لأهداف تختلف عن أهداف أقل البلدان نمواً. وتعلّق البلدان المتوسّطة الدخل الكثير من الأهمية على فعالية هذه المعونة بغية تحقيق أقصى حدّ لأثر المساعدة الإنمائية الرسمية على برامج التنمية. والتزمت بعض البلدان بتدابير ملموسة لضمان فعالية المعونات، مثل صياغة استراتيجيات تنمية وطنية تشمل جميع القطاعات، ووضع سياسات جديدة لضمان الإدارة الصحيحة للمالية العامة، واعتماد أنظمةللابلاغ شفافة نسبياً عن تدفقات المعونات، وإنشاء أنظمة رصد وتقييم.

وهذا الالتزام لضمان فعالية المعونات يدفع البلدان الى إصلاح الأطر القانونية القائمة التي تنظّم عملية طلب المساعدة الإنمائية الإسمية وتدير تدفقات المعونات. وقد تحتاج البلدان أيضاً الى إصلاح عمليات صنع القرارات التي تؤثّر على المساعدة الإنمائية الإسمية.

ويعاني معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا من نقصٍ في السياسات العامة والألألأ القانونية المناسبة لضمان اعتماد نهج المشاركة في عملية التنمية. فمشار.. البرلمانات، والسلطات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص في حوار السياسات العامة محدودة أو تكاد تكون منعدمة. وعلى البلدان الأعضاء إشراك هذه الكيانات في تحديد أولويات التنمية فيها، ورصد عمليات تنفيذ برامج التنمية، وتقييم أثر هذه البرامج على المؤشّرات الاقتصادية والاجتماعية.

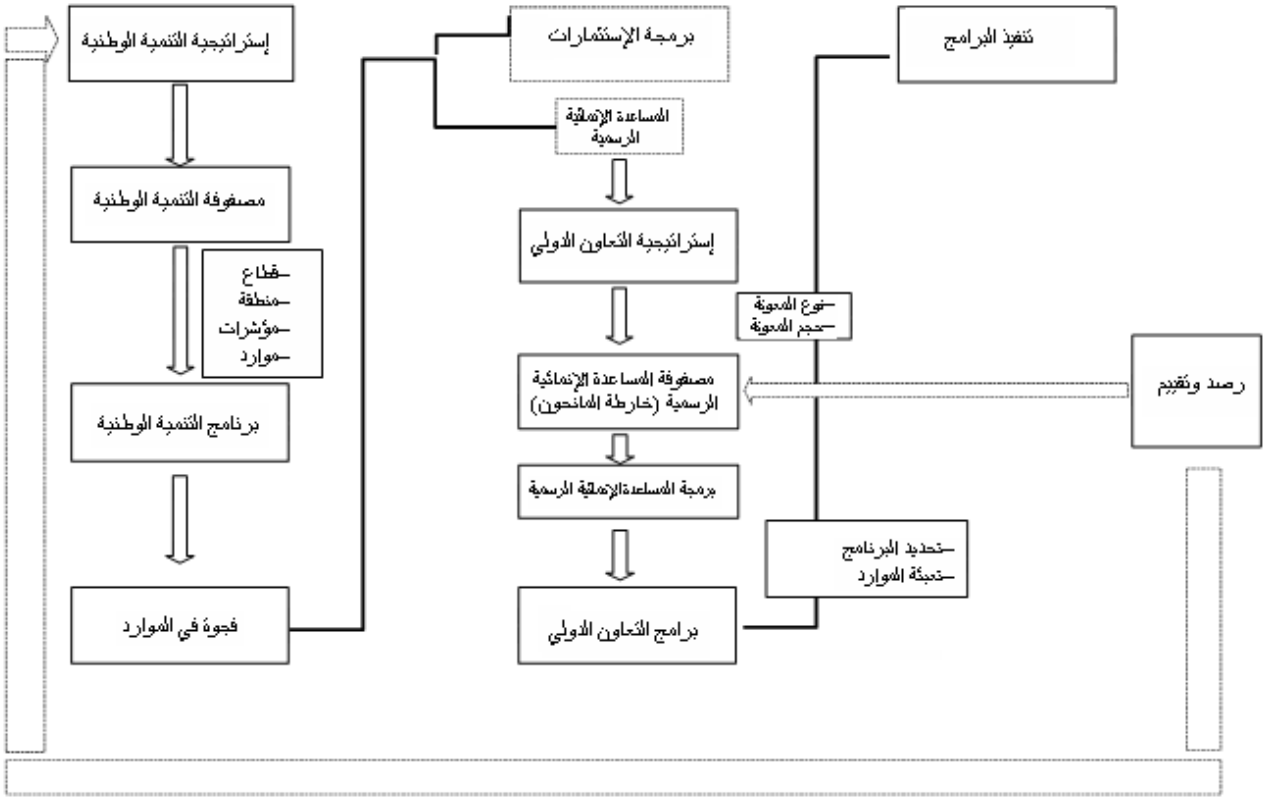
ويملك معظم البلدان المستفيدة في المنطقة العربية برامج تنمية وطنية ويملك بعضها استراتيجيات خاصة بالقطاعات. وعلى البلدان الأعضاء ضمان قدرة أطر الاقتصاد الكليّ على ربط هذه الاستراتيجيات ببعضها البعض وتحديد المؤشّرات الاجتماعية والبشرية والاقتصادية التي يجب أن تُقاس بها فعالية البرامج.

وعلى المستفيدين من المساعدة الإنمائية الرسمية ومانحيها مواجهة تحدّي ربط استراتيجيات التنمية بالميزانيات الوطنية. ومن أهم عناصر ضمان فعالية المعونات إنشاء برامج تنمية تملكها الدولة ذات إطار موحد للميزانية تجمع كل الموارد اللازمة لتمويل تنفيذها. ويبيّن الرسم البياني التالي إدارة المعونات وعملية التنسيق.

وكما يظهر في الرسم البياني، على البلدان المستفيدة تطوير آليات تنسيق بين الجهات المانحة للتوفيق بين المساعدة الإنمائية الرسمية وأولويات التنمية الوطنية لضمان التنبؤ بالموارد وتفادي تجزئة المعونات. وهذه الآليات قائمة حالياً في مصر (مجموعة شركاء التنمية) وفي الجمهورية العربية السورية (منتدى التنسيق). وعلى كلّ من البلدان المستفيدة والمانحة ضمان انعكاس موارد المساعدة الإنمائية الرسمية في الميزانيات الوطنية. وعلى البلدان أن تسعى الى إبرام اتفاقيات إطارية متعددة السنوات لتحسين التنبؤ بالمعونة مثل إطار عمل الأمم المتحّدة للمساعدة الإنمائية والبرامج الإرشادية الوطنية ا لتي اعتمدها الاتحاّد الأوروبي.

وإضافة الى الجهود التي تبذلها البلدان المستفيدة، يجب تطوير أنظمة موثوقة ومستدامة لإدارة المالية العامة كجزء من استراتيجية طويلة الأجل لزيادة الاعتماد على أنظمة البلد وتنفيذ البرامج المموّلة بواسطة المساعدة الإنمائية الإسمية وضمان فعالية المعونات.

الشول 3- إدارة المعونات وعملية التنسيق



المصدر: إعداد المؤلف.

على الرغم من أن معظم البلدان المستفيدة قد طوّرت أنظمة وطنية للمعلومات تُبلغ عن حجم عملية تنفيذ البرامج المموّلة ووضعها بواسطة المساعدة الإنمائية الرسمية، تدعو الحاجة الى مؤسسات وأطر مناسبة لتحسين آليات مشاركة المعلومات وتمكينها. ويجب أن تتماشى هذه الأنظمة مع المعايير والتعريفات الدولية، في حين يجب أن تضمن الأطر المؤسسية تحديث أنظمة المعلومات بانتظام وأن يكون للمعنيين القدرة على الوصول الى الأنظمة ورصد وتقييم أثر المساعدة الإنمائية الرسمية على مؤشّرات التنمية الوطنية.

وقدرة الاستيعاب عنصر أساسي لفعالية المعونات. ويجب إدماج ملالالات البرنامج في تنمية قدرات المؤسسات الوطنية وعلى المانحين تفادي استخدام وحدات التنفيذ المتخصصّة إذ أنهّا تعيق التنمية المؤسسية الوطنية وفعالية المعونات الطويلة الأجل.

ويبدو أن البلدان التي تعتمد بشكلٍ كبير على المساعدة الإنمائية الرسمية (مثل فلسطين والأردن) أو على تنفيذ برنامج المانحين (مثل العراق ولبنان) تضمن فعالية للمعونات أفضل من البلدان الأخرى. وعلى الرغم من الأثر الإ يجابالإلإلإعادة الإنمائية الإلإلية على برامج التنمية الوطنية، تبقى الإستدامة الهاجس

الرئيسي. وكلٌّ من بناء قدرات الموارد المؤسسية والبشرية والملكية الوطنية لعملية التنمية ضروري لضمان التنمية البشرية والاقتصادية المستدامة.

وعلى البلدان المستفيدة اتخّاذ التدابير التالية في عين الإعتبار:

- تطوير أطر استراتيجية وطنية موحّدة تضم استراتيجيات شاملة للتنمية الوطنية من أولوياتها الأهداف الإنمائية والإجراءات المتعلّقة بالسياسة العامة، وقياس برامج الميزانية التشغيلية مقابل مؤشوّات الأداء الرئيسية؛
- تطوير لاسلالاتيجيات والسياسات العامة وخطط العمل القائمة على القطاعات؛
- صياغة استراتيجيات تنمية إقليمية تقوم على التنمية الوطنية والاستراتيجيات القائمة على القطاعات؛
- إدماج استراتيجيات وبرامج التنمية في الميزانية؛
- تحسين أنظمة الإدارة المالية العامة عبر استخدام وسائل حديثة للتنبؤ بالإيرادات الداخلية والنفقات العامة؛ وتعزيز تصنيف الميزانية؛ واستخدام وسائل شفافة للتخطيط ورصد إدارة الدين؛
- تحسين أنظمة المشتريات الوطنية؛
- تطوير الأنظمة الوطنية لإدارة المعلومات المتعلّقة بالمعونات التي تؤمّن تقارير صحيحة وشفافة عذ إنفاقات المساعدة الإنمائية الرسمية واستخدامها؛
- تطوير أنظمة إدارة تركّز على النتائج مهمّتها: (1) التخطيط وتحديد المؤشّرات وتطوير أنظمة الرصد والتقييم؛ و(2) تجميع البيانات الموثوقة وأنظمة الإحصاءات والـ تحليل؛
- ترسيخ أنظمة الرصد والتقييم في مؤسسات الدولة على مستوى يتخطّى البرامج؛
- إتخاّذ تدابير لضمان المساءلة المتبادلة عبر القيام بما يلي بالتشارك مع المانحين: (1) صياغة السياسة العامة للمعونة والاتفاقّ عليها؛ (2) تحديد غايات محدّدة على صعيد البلد لضمان فعالية المعونات؛ و(3) التعهّد بإجراء تقييم للتقدّم المحرزَ تجاه الغايات في الفترة المحدّدة وإنشاء منتديات لحوار واسع النطاق.

لإا - المانحون

كانت ا .مـاعدة الإنمائية الرسمية الثنائية العربية في منطقة الإسكوا (أي من المملكة العربية السعودية، والكويت، والإمارات العربية المتحّدة)، على الرغم من اعتبارها سخية، محطّ الإنتقاد بسبب تقلّبها، وتجزئتها، وعدم إمكانية التنبؤ بها، غالباً بسبب العوامل التالية: (1) ا للالات بين حجم المعونة العربية وتقلّب أسعار النفط والغاز العالمية؛ (2) العو امل الجيوسياسية الصارمة التي يأخذها المانحون العرب في عين الإعتبار في قراراتهم؛ و(3) شبه غياب استراتيجيات المعونة المحددة مسبقاً. كما تنقسم إدارة المعونات في البلدان المانحة على مختلف المؤسسات الحكومية. وفي حين تكون الأموال الوطنية مسؤولة عادةً عن تمويل المشاريع، يتم استحصال المعونات الثنائية وبين الحكومات من كيانات مختلفة (مثل لجنة المساعدات الخارجية في الكويت،

مع ممثلين من عدّة وزارات؛ وتستحصل الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية المعونات من وزارة المالية والشؤون الخارجية وغيرها من الوزارات المعنية). وهذه الممارسات تعيق توحيد تقديرات المساعدة الخارجية ضمن الحكومات المذكورة.

وعلى الرغم من أن التقارير بالبيانات حول الهبات العربية تُرفَع بانتظام للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي، من الصعب التحقق منها لأن هذه البلدان لا تنشر حسابات عن المعونات بشكل منتظم. وتتضمّن هذه التقارير عادةً بعض التفاصيل عن نوع المعونة أو وجهتها، مما يعرقل تقييم الأثر ويعيق الإبلاغ الدقيق عن حجم المساعدة الإنمائية الرسمية العربية.

ولمواجهة هذه التحديات، أنشأت بعض البلدان مؤخراً وكالات وطنية لتنسيق كل أنشطة التبرعات الوطنية وإدارتها، وتطوير استراتيجيات للمعونة خاصة بكلّ وكالة وتنظيم أنشطة إبلاغ عن البيانات المتعلّقة بالمساعدة الإنمائية الوطنية. وتُنصَح بلدان المنطقة العربية ببناء القدرات اللازمة وتطبيق السياسات العامة والتشريعات المناسبة لتلبية المعايير الدولية في الإبلاغ عن المساعدة الإنمائية الرسمية، والامتثال للمبادرات كالمبادرة الدولية لشفافية المعونة ليبقى تدفّق المعونات واضحاً.

ولا تملك البلدان المانحة في المنطقة العربية استراتيجيات تحدّد من خلالها كيفية إنفاق المعونات. إذ تُستلم المساعدة المالية وتُصرَف وفقاً للمبادئ التي يحدّدها المستفيدون، وتحكُم عادةً مذكرة تفاهم واتفاق حول تنفيذ المشاريع الاتصال بين المانح والمستفيد. ويزيد غياب استراتيجيات المعونات في البلدان العربية المانحة احتمالات تجزئة المعونات، مما يجعل المعونة "خفية" ويخفض من قدرة البلدان المستفيدة على تنبؤ المساعدة المالية وتوقعها لاستراتيجيات التنمية الوطنية على عدّة سنوات. ومن المستحسن أن تقوم البلدان المانحة بصياغة اتفاقات للمساعدة الإنمائية الرسمية على عدّة سنوات، قائمة على كلّ من استراتيجية مساعدة الجهة المانحة واستراتيجية تنمية الجهة المستفيدة، وذلك لزيادة أثر المعونات ولتحسين وضع بلدان الإسكوا المانحة في المجتمع الدولي للمساعدات الإنمائية الرسمية.

ثالثاً- خلاصة

قد تفتح الإضطرابات السياسية والاجتماعية التي وقعت في معظم بلدان الإسكوا المستفيدة (على مستويات مختلفة وبحدة متفاوتة) المجال أمام تغييرات كبيرة في مقاربة قضايا التنمية الاجتماعية والاقتصادية على كل المستويات. وتبقى قضايا العدالة الاجتماعية، والبطالة، والفقر، والتعليم والحكم السليم، التي أشعلت نار الفتيل، من أهم التحديات التي تواجه صناع القرارات الجدد الذين عليهم السعي لتلبية توقعات السكان.

ويمكن تحويل التحديات المذكورة في هذا التقرير الى فرص لاعتماد نُهُج جديدة تفتح المجال أمام تصميم عملية التنمية وتنفيذها ورصدها. وفي عالم مثالي، يصرّ كلٌّ من المستفيدين والمانحين على مستويات عالية من المشاركة في تصميم عملية التنمية وضمان المساءلة المتبادلة في تنفيذ مشاريع التنمية، بغية تحقيق الأهداف الاجتماعية والبشرية والاقتصادية.

ووقّع معظم البلدان المستفيدة على إعلان باريس وامتثل بدرجاتٍ متفاوتة لمبادئه ومؤشّراته. والتزم بعض البلدان المستفيدة بأفعال ملموسة لضمان التأثير الايجابي للاساعدة الانمائية الرسمية على أولويات التنمية الوطنية، كصياغة استراتيجيات التنمية الوطنية وتلك القائمة على القطاعات، واعتماد سياسات عامة جديدة، وأنظمة الابلاغ شفافة نسبياً عن تدفق المعونات، وإنشاء أنظمة رصد وتقييم. ويضع المستوى العالي من الالتزام

بفعالية المعونات البلدان المستفيدة تحت ضغط تلبية هذه الالتزامات، التي غالباً ما تتطلّب جهوداً إصلاحية كبيرة تتعلّق بالنظام القانوني القائم لطلب المساعدة الإنمائية الرسمية، والنظام المؤسسي لإدارة المعونات، وعملية صياغة السياسات العامة لتخطيط وتنفيذ وتقييم المساعدة الإنمائية الرسمية.

وتُعتبر المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية العربية متقلّبة الى حدٍّ ما، ومجزأة، وغير متوقعة، على الرغم من سخائها، بسبب العوامل التالية: (1) القدرة المالية التي تؤثّر على حجم المعونة العربية المرتبطة بتقلّبات أسعار النفط والغاز العالمية؛ (2) الاعتبارات الجيوسياسية التي تؤثّر على عملية صنع القرار للبلدان المانحة العربية؛ و(3) ندرة تحديد استراتيجيات المعونات مسبقاً. كما تُسدُم إدارة المعونات في البلدان المانحة على مختلف المؤسسات الحكومية التي تكافح من أجل توحيد تقديرات المساعدة الخارجية.

وفي الختام، تدعو الحاجة الى تدابير ملموسة لتحسين فعالية المساعدة الإنمائية الإسمية في المنطقة العربية. وعلى البلدان الأعضاء في الإسكوا الاستفادة من الحوار بين بلدان الجنوب لضمان التكامل الإقليمي ولتحقيق التضامن في المنطقة.

المراجع

...وق النقد العربي (2011). التقرير الاقتصادي العربي الموحدً. أبو ظبي.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2011). الأردن. فعالية المعونات 2555-2010: التقدم المحرزَ في تنفيذ إعلان باريس، الجزء الـ ثاني، الفصول المتعلّقة بالبلدان. باريس.

مكتب تنسيق المساعدات الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدّ (2011). المساعدة الخارجية 2010. أبو ظبي.

مكتب تنسيق المساعدات الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدّ (2012). المساعدة الخارجية 2011. أبو ظبي.

البنك الدولي (2010). المساعدات الإنمائية العربية: أربعون عاماً من التعاون. واشنطن.

تتضمن هذه الدراسة تقييماً أولياً لوجهة المعونات في المنطقة العربية بهدف تقديم مقترحات بشأن المجالات الممكنة لتعزيز فعاليتها. وتتناول السياسات والآليات المعتمدة حالياً لضمان فعالية المعونات في البلدان المستفيدة بالاستناد إلى المبادئ والمؤشرات التي حددها إعلان باريس، وتستعرض أيضاً أنشطة البلدان المانحة وسياساتها وتوجهاتها لرصد تأثيرها وفعاليتها.

وبهدف المقارنة، تتناول الدراسة الممارسات الجيدة في إدارة المساعدة الإنمائية الرسمية في كل بلد من البلدان المختارة، وتستعرض الأطر التشريعية والمؤسسية وأطر السياسات العامة التي تنظم المساعدة الإنمائية الرسمية. وتقدم الدراسة توصيات بشأن تحسين إدارة المساعدة وتطوير عملية التنسيق من أجل تحقيق أفضل الآثار منها على استراتيجيات التنمية الاقتصادية والبشرية في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

الاسكوا

بيت الأمم المتحدة. ساحة رياض الصلح
صندوق بريد: ٨٥٧٥-١١. بيروت. لبنان
هاتف: ٩٨١٣٠١ ١ ٩٦١+. فاكس: ٩٨١٥١٠ ١ ٩٦١+
www.escwa.un.org

Copyright © ESCWA 2013

Printed at ESCWA, Beirut

E/ESCWA/EDGD/2012/3
United Nations Publication

12-0176 – October 2013