الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمنح والمساعدات الأجنبية

يعتبر مبدأ مد العون لذوي الحاجة من السلوكيات الانسانية السامية التي يمارسها البشر إذا ما بقيت في هذا الإطار ولم تتجاوزه لأغراض أخرى، وهذا السلوك لا تقتصر ممارسته عن الأفراد بل حتى المؤسسات والهيئات الدولية والدول، بالتالي تساهم هذه المنح والعطايا والمساعدات بشكل أو بآخر في بلورة أو إعادة بلورة العلاقات بين الأفراد أو المؤسسات أو الهيئات أو الدول على مستوياتها، وسنحاول في هذا الفصل معرفة كيف تطورت هذه الظاهرة والوصول إلى تحديد دقيق لمفهومها وأنواعها وأهدافها ومدى فاعليتها في خمسة مباحث كما يلي:

المبحث الأول: تطور المنح والمساعدات الأجنبية

المبحث الثاني تعريف المنح والمساعدات الأجنبية

المبحث الثالث: أنواع المنح والمساعدات الأجنبية

المبحث الرابع: أهداف المنح والمساعدات الأجنبية

المبحث الخامس: فاعلية المنح والمساعدات الأجنبية

المبحث الأول: تطور المنح والمساعدات الأجنبية

مع انتهاء الربع الأول للقرن العشرين بدأ النظام الدولي يشهد ظاهرة جديدة معاكسة لما كان معمولا به عبر التاريخ من نهب لمقدرات المغلوب وتغريمه وامتصاص ثرواته وافقاره، هذه الظاهرة هي إعطاء منح ومساعدات خارجية للدول المستعمرة من طرف الدول الاستعمارية، هذه المساعدات لم تبدأ مع مشروع مارشال والنقطة الرابعة في خطاب ترومان رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية كما هو متعارف عليه، بل بدأت مع قيام بريطانيا بتقديم مساعدات لمستعمراتها منذ عشرينيات القرن الماضي فيما عرف ببرنامج التنمية الاستعمارية سنة 1929م ثم برنامج التنمية الاستعمارية والرعاية الاجتماعية سنة 1940م اللذان كانا يهدفان إلى تقديم مساعدات وقروض ميسرة للمستعمرات البريطانية.[1]

ولقد كان مفهوم المساعدات الخارجية أكثر وضوحا في عهد الثنائية القطبية أي قبل انهيار الاتحاد السوفياتي حينها كان الصراع محتدما والتسابق على أوجّه لتقديم المساعدات الخارجية بغية ضمان انحياز الدول المتلقية لأحد المعسكرين وتبلورت فكرة صندوق النقد الدولي في جويلية 1944م أثناء مؤتمر للأمم المتحدة عقد في بريتون وودز بولاية نيوهامبشير الأمريكية عندما اتفق ممثلو خمس وأربعين حكومة على إطار للتعاون الاقتصادي يستهدف تجنب تكرار كارثة السياسات الاقتصادية الفاشلة التي أسهمت في حدوث الكساد الكبير في عام 1929م، وولد صندوق النقد الدولي في مؤتمر بريتون وودز حين وضع ممثلو البلدان المشاركة الميثاق لمؤسسة دولية تشرف على النظام النقدي الدولي وتعمل على إلغاء قيود الصرف المرتبطة بالتجارة في السلع والخدمات وتحقيق استقرار أسعار الصرف، وفي ديسمبر 1945جاء صندوق النقد الدولي إلى حيز الوجود عند توقيع 29 بلداً على اتفاقية تأسيسه،[2] ثم تلاه البنك الدولي للإنشاء والتعمير وذلك لإحكام السيطرة على الأوضاع الاقتصادية بعد الحرب العالمية الثانية وبإنشاء تلك المؤسسات كانت البداية الاولى لنوع جديد من المساعدات الخارجية على أساس متعدد الأطراف، ويعد مشروع مارشال البداية الأولى للمساعدات الاقتصادية للدول النامية وقد تبنت الولايات المتحدة هذا المشروع الذي وضعه الجنرال جورج مارشال رئيس هيئة أركان الجيش الأمريكي أثناء الحرب العالمية الثانية ووزير الخارجية في 05 جوان 1947م، ووصلت جملة المساعدات التي أنفقتها في هذه المشروع إلى 13.2 مليار دولار من أجل إعادة الإعمار

[1] نصر محمد عارف ، الأبعاد الثقافية للمساعدات الخارجية للعالم العربي . عمّان : المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2001 ، ص 181 .
[2] ناهض محمود أبو حماد ، " التمويل الدولي للمؤسسات الأهلية الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية في قطاع غزة 2000- 2010" . رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، (جامعة الأزهر- غزة ، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية ، برنامج العلوم السياسية ، 2011) ، ص 31 .

والاستقرار السياسي والاقتصادي لدول غرب أوروبا، ثم بعدها تم إنشاء منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية لتصبح المصدر الأساسي للمساعدات الدولية وحلقة الوصل بين بداية ظهور المساعدات الاقتصادية بشكلها الرسمي بخطة مارشال وبداية تطبيقها على نطاق واسع ، وتم إنشاء العديد من المنظمات و البرامج و المؤسسات التي تباشر تحقيق أهدافها مثل اتحاد المدفوعات الأوروبية وبنك الاستثمار الأوروبي، وبالرجوع الى بدايات نشوء فكرة المعونات، نرى بأن فكرة الاطار المؤسسي لها قد بدأ خلال الاربعينات في القرن الماضي، ولعل فكرة تأسيس الامم المتحدة نشأت عام 1943 ، تبعها التأسيس الرسمي في اكتوبر 1945 ، والبنك الدولي للإعمار والتنمية لإعادة اعمار أوربا بعد الحرب العالمية الثانية، تبعه التأسيس الرسمي للبنك الدولي عام 1945، هي فاتحة نشوء الاطار المؤسسي للتعاون الدولي، أما عن المبادئ التي خرج بها مؤتمر بريتون وودز المتمثلة بفكرة السوق المفتوح الذي حل محل الاقتصاد الوطني المركزي قد وضعت الاسس للاقتصاد السياسي الغربي والتي أثرت بدورها على سياسات المعونات الدولية.[1]

ومن الجدير بالذكر فأن خطة مارشال لإعادة اعمار أوربا، قد تعد اول محاولة ناجحة للمعونات الاجنبية، ولعلها تكون اخر مثال ناجح على ذلك. استمرت الخطة حوالي خمس سنوات 1947-1951 وبقيمة 13 مليار دولار (القيمة الحالية حوالي 130 مليار دولار) على شكل معونات اقتصادية وفنية، وكانت غاية الولايات المتحدة من تقديم تلك المعونات الى أوربا هو استرجاع النشاط الاقتصادي والذي يحقق بدوره الاستقرار السياسي والامني في العالم. وقدمت الولايات المتحدة نفس العرض الى اليابان والدول الحليفة له (دول المحور)، على شرط انجاز الاصلاحات السياسية والقبول بالهيمنة الامريكية، وقد رفض الاتحاد السوفيتي الانضمام الى الخطة، ومارس الضغط على دول أوربا الشرقية بالرفض فقد قام بإنشاء مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة (الكوميكون) سنة 1949م ردّا على مشروع مارشال واستهدف التغلب على المشاكل الاقتصادية المترتبة عن الحرب وتصفية الخلافات بين بلدان المنظومة الاشتراكية وبناء جدار صلب أمام القوة الأمريكية ووقف تمددها نحو الشرق ولعبت المساعدات المقدمة من قبل الاتحاد السوفياتي دورا هاما في الحفاظ على تماسك دول المجلس طوال فترة الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي.[2]

---

[1] الجمهورية العراقية: وزارة التخطيط العراقية ، إدارة المعونات الدولية الدروس المستقاة ومتطلبات الاصلاح في العراق .على الموقع الالكتروني www.mop.gov.iq/mop/resources ، 24/07/2017 ، على الساعة 02:25 ، ص 01 .

[2] سارة عبد اللطيف سعود الزيد ، " المساعدات المالية الكويتية وأثرها على علاقاتها العربية " . رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، (جامعة الشرق الأوسط - عمان ، كلية الآداب والعلوم، قسم العلوم السياسية ، 2012) ، ص 40 .

توسعت عضوية منظمة التعاون الاقتصادي الاوربية لتشمل دولا غير اوربية ويعاد تشكيلها عام 1961 لتسمى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومقرها في باريس تضم المنظمة في عضويتها 30 دولة، والتي لعبت دور مهم في صياغة السياسات التي تنظم تقديم المعونات والتنسيق ما بين السياسات الدولية والمحلية في مجال المعونات الاجنبية، ولابد من الإشارة الى الدور المهم الذي لعبته لجنة المساعدات التنموية والتي أسست سنة 1960 كجزء من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، في وضع المساعدات التنموية ضمن اطار مؤسسي والبدء بتوثيقها، على إثر ذلك تأسس عدد من المنظمات في عدد من الدول لتكون مسؤولة عن ادارة المعونات، كتأسيس الوكالة الكندية للتنمية، وتأسيس وزارة التعاون الدولي في فرنسا، ترافق ذلك مع تمرير الولايات المتحدة لقانون المعونات الاجنبية عام 1961، والذي مهد لتأسيس وكالة التنمية الدولية الامريكية.[1]

وشهدت فترة الستينيات إنشاء الوكالة الدولية للتنمية بمبادرة من البنك الدولي في عهد إدارة الرئيس جون كينيدي وأصبحت الجهة الوحيدة في أمريكا لتنسيق كل المساعدات الخارجية وتم تفويضها بمنح القروض بشروط ميسرة للدول النامية،[2] أما فترة السبعينيات والثمانينيات فقد شهدت تطورات كبيرة وخطيرة مع زيادة حجم المصاريف ونتج عن الأزمات الثلاث الغذاء الطاقة ونمو دول الشمال آثارا عميقة ومتناقضة على تدفقات المساعدات وخلقت هذه الأزمات حاجة جديدة إلى المساعدات الخارجية لكنها في نفس الوقت أضعفت الدعم السياسي للدول النامية وأصبح التركيز على المساعدات الغذائية الدولية لملء فجوة التموين والعملات الأجنبية خاصة أنها تزامنت مع أزمة الطاقة في السبعينيات والتضخم والانكماش الاقتصادي في الثمانينيات من القرن الماضي فنمت المعارضة المحلية للمساعدات في دول الشمال والتي نتج عنها تراجع كبير في حجم المساعدات الخارجية سواء من قبل أمريكا أو الدول الأوربية.[3]

عمقت المساعدات الخارجية بحكم أهدافها نوازع التبعية للنظام الاقتصادي في أشكالها المختلفة بصورة متزايدة، وربطت الدول المتلقية للمساعدات حقيقة بمصادر المساعدات دوليا وثنائيا من خلال تزايد حاجاتها لمزيد من المساعدات وقد وصفت الوكالة الأمريكية للتنمية ذلك سنة 1989م بأن دولا قليلة متلقية للمساعدات الأمريكية استطاعت الخروج من حالة التبعية لها، وظل الكثير منها مرتبطا ببرامج

[1] الجمهورية العراقية: وزارة التخطيط العراقية ، مرجع سابق ، ص 02 .

[2] خالد جاسم إبراهيم حسن الحوسني ، " الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وأثره في تنمية المجتمع في دولة الامارات العربية المتحدة: جمعيات النفع العام دراسة حالة " . رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، (جامعة الشرق الأوسط - عمّان ، كلية الآداب والعلوم ، قسم العلوم السياسية ، 2011) ، ص ص 70-71 .

[3] جون إدلمان سبيرو ، سياسات العلاقات الاقتصادية الدولية (تر: خالد قاسم ، تح: سمير حداد) . د م ن : د د ن، 1980 ، ص ص 180 – 192 .

صندوق النقد الدولي لعدة عقود ولم تسطع الخروج من الحاجة للمساعدات، وفي ذات الوقت ظلت دولا مرتبطة ببرامج صندوق النقد الدولي،[1] وشهدت قارة أمريكا اللاتينية منذ سنة 1994م إنشاء صناديق تمويل عالمية وتوسعا ملحوظا لاحقا في هذا النهج حيث تم إنشاء ما يقارب 60 صندوق منتشرة في 60 دولة نامية.

مما سبق تبين أن البيئة الدولية للمعونات الاجنبية تتأثر بالعلاقات والمصالح الدولية، والتي تغيرت أهدافها عبر عقود الزمن منذ الحرب العالمية الثانية إلى يومنا هذا فتارة تكون هادفة الى تحقيق النمو الاقتصادي وتارة الى التنمية الاجتماعية ومرة اخرى الديمقراطية وحقوق الانسان، ولكن يبقى الهدف الاساسي هو المحافظة على علاقات دولية تهدف الى تمهيد السبيل الى توفير اسواق للشركات الغربية، ويمكن تحديد حقبتين زمنيتين يميز من خلالها نسق المعونات الدولية، فترة الحرب الباردة عام 1945-1989، وفترة ما بعد الحرب الباردة والتي بدأت عام 1990 واستمرت الى يومنا هذا. وتؤشر فترة التسعينات تغيير في مفهوم التنمية، فبعد ان كان المفهوم بعد الحرب العالمية الثانية مرتبط بالنمو الاقتصادي والتصنيع، لم يعد المفهوم حكرا على زيادة الدخل بل شمل عوامل اخرى كالتعليم والصحة وتوقع الحياة. وحلت فكرة التنمية البشرية المستدامة والتي قدمت من قبل برنامج الامم المتحدة الانمائي، والتي تحاول التكامل والجمع بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والديمومة البيئية في اطار واحد، وتهدف التنمية البشرية المستدامة الى توفير الفرص المتساوية لكل افراد المجتمع الان وفي المستقبل وتوسيع القابليات ووضعها في اطارها الصحيح في المجال السياسي والاقتصادي والبيئي والثقافي، وبالنظر لأهمية قياس حاجة الدول للمساعدات، حسب مؤشرات معينة قابلة للقياس، تم تطوير دليل التنمية البشرية من قبل الاقتصادي الهندي امارتياسن والباكستاني محبوب الحق عام 1990 ، واعتمد هذا الدليل في تقارير التنمية البشرية الصادرة من برنامج الامم المتحدة الانمائي، ويعتبر الدليل محدد لعدد من المؤشرات مثل الدخل وتوقع الحياة ، والتعليم ...الخ.[2]

شكلت أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 نقطة تحول مهمة في صياغة السياسات التي تحكم تقديم المساعدات الى الدول النامية. ويمكن القول بحدوث تحول في المفاهيم ومحورتها حول الامن الدولي، حيث يشكل الامن الدولي الهم الاساسي لدول مثل الولايات المتحدة الامريكية الدفاعية ضد الارهاب الدولي مع سياسات اعادة الاعمار. وأصبحت الانتخابات الحرة والديموقراطية هي البنى

[1] محمد الحسن مكاوي ، دور المساعدات الخارجية في إطار فلسفة وسياسات برامج الإصلاح الهيكلي: مع إشارة خاصة للحالة السودانية . عمّان: المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2001 ، ص 132 .

[2] الجمهورية العراقية: وزارة التخطيط العراقية ، مرجع سابق ، ص 02 .

الارتكازية لمجتمع حر قادر على تفهم معاني الانفتاح والامتزاج مع العالم في ظل مفاهيم العولمة ومما تتطلب من فتح الاسواق والحدود والتجارة الحرة. وهذا ما يمكن تلمسه من مبادئ خطة الامن القومي للولايات المتحدة لعام 2002 ، حيث اختلطت مفاهيم الحرية والمؤسسات الديموقراطية والكرامة البشرية والحرب ضد الارهاب بشكل غير مفهوم أحيانا، هذا بالإضافة الى مفاهيم السوق الحرة ودورها المتوقع في ازدهار المجتمعات وتقليل الفقر، ومع تفاقم مشاكل مديونية الدول الفقيرة وتزايد تهميشها أدى إلى إعادة إحياء دور المساعدات التنموية، ووضعها مجدداً في قلب العلاقات الاقتصادية الدولية، وقد دفع هذا الوضع المضطرب إلى تبنى الأمم المتحدة لأهداف الألفية للتنمية عام 1990، وتضافرت جهود المانحين من خلال تفاهم مونتيري 2002، واجتماع روما 2003، واجتماع باريس 2005 لجعل المساعدات الرسمية أكثر فعالية في تحقيق أهداف الألفية للتنمية،[1] ولقد بلغت مساعدات الدول المانحة للدول النامية من أجل التنمية في عام 2006 نحو 104 مليارات دولار (ما يوازي 8 أضعاف ما وجهه إلى أوروبا في 4 أعوام قد تلقته الدول النامية في عام واحد)، وذلك حسب تقديرات منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي.[2]

إن المعونات من أجل التنمية بأشكالها المختلفة من المنح والقروض ذات الاجل الطويل والتعاون الفني والمساعدات الانسانية، ومدى نجاحها أو فشلها كانت موضع جدال منذ الاربعينيات، ويمكن القول أن نتائج التعاون التنموي لازالت غير حاسمة فيما اذا كانت ناجحة او فاشلة، إذ أنها نجحت في أماكن وفشلت في أخرى، ولكنها بالتأكيد لم تفض إلى مستويات عالمية من الرخاء كما كان متوقعاً في الأربعينات من القرن الماضي، لكن يمكن القول بأنه ترتب على تلك التجارب العديد من الدروس، منها بأن القدرة على اكتساب واستعمال المعرفة بكل أشكالها تشكل عاملاً مهماً في تحسين القدرة المادية والمعيشية لأفراد المجتمع، وتشير خبرات العديد من الدول النامية والتي استطاعت تخطي فجوة المعرفة بينها وبين الدول الغنية، بأن الاستثمار في التعليم والبحوث والتطوير وتحسين التكنولوجيا تشكل عاملاً حاسماً للنجاح.[3]

[1] عصام عبد الشافي ، " بين المشروطية السياسية والحكم الراشد " . ورقة مقدمة في المؤتمر الثالث لمنتدى كوالالمبور حول: الحكم الراشد وأثره في تحقيق النهوض الحضاري من 17 إلى 19 نوفمبر 2016 ، الخرطوم .

[2] أحمد بن صالح العثيم ، فاعلية المساعدات للدول النامية . على الموقع الالكتروني http://www.al-jazirah.com/2008/20080224/rj4.htm ، 31/07/2017 ، على الساعة 1:30 .

[3] الجمهورية العراقية: وزارة التخطيط العراقية ، مرجع سابق ، ص 04

المبحث الثاني: تعريف المنح والمساعدات الأجنبية

تعتبر المنح والمساعدات من أهم مصادر التمويل الأجنبية حيث تستخدم هذه المعونات للقضاء على الفقر وزيادة الدخل والاستهلاك وتمويل البرامج الزراعية والتنمية الريفية وتزويد الدول النامية بالخدمات العامة الأساسية وتمويل الواردات المطلوبة في الأجل القصير، والمساعدة في عملية إصلاح السياسات، كما تساعد في عملية التنمية طويلة الأجل عن طريق تمويل البنية الأساسية والاستثمارات الرأسمالية وبناء المؤسسات، ويمكن أن نتناول تعريفها من جانبين لغوي واصطلاحي:

التعريف اللغوي: تطلق المنحة في اللغة للدلالة على معنيين هما العطية والإعارة فقد قال ابن منظور نقلا عن ابن عبيد " تطلق المنحة عند العرب على معنيين: أحدهما أن يعطي الرجل صاحبه المال هبة أو صلة فيكون له، وأما المنحة الأخرى فأن يمنح الرجل أخاه ناقة أو شاة يحلبها زمانا ثم يردها".[1]

التعريف الاصطلاحي: انتشر استخدام اصطلاح المعونة أو المساعدة الخارجية لكن هناك اختلاف كبير في مدلوله وتعريفه بين الدول المانحة والدول المتلقية أو بين الدول الداعمة والوكالات الخاصة أو المنظمات الدولية المتخصصة، ولقد أثار تحديد مفهوم واضح للمساعدة العديد من المشكلات الخاصة بقياس حجمها وآثارها خاصة عندما تحتوي على مساعدات سياسية وعسكرية لا تساهم في التنمية الاقتصادية، وسنتناول مجموعة من التعاريف في محاولة للخروج بتعريف دقيق وجامع للمنح والمساعدات الخارجية نوردها فيما يلي:

1_ يعرفها البعض على أنها:" الموارد الاقتصادية التي تنتقل من الدول المتقدمة والمؤسسات إلى الدول النامية "[2] ولقد انتقد هذا التعريف من زاويتين : أما الأولى: فإن كثيرا من الموارد المنقولة من بلد لآخر يمكن أن تأخذ أشكالا ضمنية وغامضة مثل قيام الدول المتقدمة بمنح بعض التفضيلات الجمركية لصادراتها الصناعية المصدرة للدول المتلقية حتى تستطيع ترويج سلعها بالتالي السيطرة على الأسواق في هاته الدول لمواجهة المنافسين، و لكن لا يحتسب ذلك ضمن المعونات المتدفقة، أما الثاني: يشمل هذا التعريف جميع التدفقات من بينها رأس المال الخاص بالاستثمارات على أساس أنها موارد منقولة وهذا تعارض مع المعونة كونها تنتقل على اساس اعتبارات الربح والمكاسب ونسبة العائدات لذا لا يجب اعتبارها مساعدة ولو كانت تحقق منافع للدول المتلقية.

---

[1] ابن منظور ، لسان العرب . المجلد 02 . ط 03 . بيروت: دار صادر ، 1994 ، ص 608 .

[2] زينب عباس زعزوع ، " دور المنح والمساعدات الأجنبية في التطوير التنظيمي " . النهضة ، المجلد: 13 ، العدد: 02 ، أفريل 2012 ، ص 40 .

2_ لتجنب الانتقادات السابقة أضاف الاقتصاديون ثلاثة شروط للتعريف السابق حت يمكن الوصول لتعريف للمنحة أو المعونة وهي:

_ ألا يكون هدف الجهات المانحة تحقيق مكاسب تجارية من وراء مساعداتها.

_ يجب أن تحمل نوعا من الامتيازات، أي تعطي بسعر فائدة أقل من سعر فائدة القروض التجارية، أو فترة سماح أطول، أو فترة استرداد أطول من فترة استرداد القروض التجارية.[1]

3- وتعرف على أنها : " كافة التحويلات التي تتم وفق شروط ميسرة بعيدا عن القواعد و الأسس التجارية السائدة وفقا لظروف السوق."[2]

3 _ يقصد بالمنح الأجنبية: " الهبات بالنقود أو السلع أو الخدمات التي يلزم ردّها أو لا يطلب عنها بديلا، وقد يكون مصدرها دولا أجنبية أو وكالات دولية أو هيئات خاصة، وعادة ما يلحق بالمنح ما يسمى شبيه المنح وهي القروض التي يمكن تسويتها بعملة البلد المقترض، وكذلك قيمة مبيعات السلع والخدمات التي يمكن للبلد المشتري أن يدفع ثمنها بعملته الوطنية. "[3]

4 - ويعرف مفهوم المساعدات الأجنبية على أنه: " جميع التدفقات المالية من الجهات المانحة سواءً كانت دولا أو منظمات متعددة الأطراف إلى البلدان النامية والبلدان التي تمرّ بمراحل انتقالية بما في ذلك التمويلات المالية الرسمية والقروض والمساعدات الاقتصادية وتمويل التجارة والمساعدات الخيرية والمساعدات العسكرية والأمنية والمساعدات السياسية ".[4]

5_ وتعرفها هيئة الأمم المتحدة على أنّها: " عبارة عن المنح الخالصة وصافي القروض طويلة الأجل لغير الأغراض العسكرية "[5] ، بالتالي هي تستبعد الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة وائتمان التصدير من المساعدات الخارجية.

6_ وبحسب الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فإن المنح هي: " أداة قانونية تستخدم متى كان الغرض الرئيسي هو تحويل الأموال أو الملكية أو أي قيمة أخرى إلى المستلم من أجل تحقيق غاية عامة للدعم أو التوعية بتفويض من القانون وحيثما كانت المشاركة الكبيرة للدولة غير متوقعة ".[6]

---

[1] المرجع السابق ، ص 41 .

[2] يونس أحمد البطريق ، السياسات الدولية في المالية العامة . الإسكندرية: الدار الجامعية ، 2004 ، ص 09 .

[3] أحمد بن سعد الخطابي الحربي ، " التمويل الأجنبي وموقف الإسلام منه " . أطروحة دكتوراه في الاقتصاد الإسلامي ، (جامعة أم القرى - مكة المكرمة ، كلية الشريعة والدراسات الاسلامية ، قسم الدراسات العليا الشرعية) ، ص 80 .

[4] موسى علاية ، " عدم فاعلية المساعدات الخارجية للدول النامية بين المطرقة والسندان " . مجلة بحوث اقتصادية عربية ، العددان 69 ـ 70 ، شتاء - ربيع 2015 ، ص 142 .

[5] زينب عباس زعزوع ، مرجع سابق ، ص 42 .

[6] الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية . المجتمع المدني في العالم العربي: التطور الإطار القانوني والأدوار . د م ن ، د د ن ، 2013 ، ص 68 .

7 _ كما تعرف على أنها: مجموع قيمة المنح والهبات المالية والفنية وعنصر المنحة الذي لا يقل عن 25 بالمائة والتي تتضمنها القروض الميسرة كافة المقدمة من قبل المصادر الرسمية (الدول والمؤسسات الدولية) للدول النامية.[1]

8 _ وهناك من يرى أنها: " أموال يتم تقديمها من جهة مانحة إلى جهة متلقية ذات حاجة إما أن تكون في صورة هبة مالية أو عينية كالأجهزة والمعدات، وهي لا ترد لكنها تكون موجهة إلى مشروعات بعينها تضع أجندتها الجهة المانحة وينفقها المتلقي وفق تلك الأجندة بغضّ النظر عن اتفاقها أو اختلافها مع المنظومة المجتمعية."[2]

9 _ " هي مجموع الأموال النقدية وغير النقدية التي تحصل عليها دولة ما من أجل تشغيل هذه المصادر في المجالات المختلفة، ومصادر التمويل الدولي متعددة منها الدول والمؤسسات الدولية التابعة للحكومات والقطاع الخاص. "[3]

10 _ ويعرفها كل من أكنوميدس وويلسون على أنها: " تحويل المصادر من الوكالات الحكومية والخاصة لأحد الدول إلى وكالات حكومية أو خاصة لدول أخرى وذلك لأي أغراض غير أغراض الوفاء بالالتزامات المتبادلة بين الدول ".[4]

11 _ كما عرّفت على أنها: " مجمل أشكال الدعم الاقتصادي الذي تقدمه الدول المانحة إلى الدول النامية والذي يتم توجيهه لخدمة قطعات اقتصادية معينة داخل الدولة وبهدف الارتقاء بهذه القطاعات وتنميتها والتغلب على المشاكل التي تواجهه".[5]

12 _ وقد عرفت لجنة مساعدات التنمية DAC المنح والمساعدات الأجنبية على أنها: " المعونات التقنية و التدفقات المالية من الدول الغنية إلي الدول الفقيرة التي تساعد في تطوير الاقتصاد وتحقيق أهدافه الأساسية والمساعدة في رخاء المجتمع ، ولابد أن يتحقق في هذه الموارد شروط أساسية منها أن تكون موجهه للتنمية وأن تكون من مصادر رئيسية وأن تحتوى على شروط امتيازية أي ان عنصر المنحة فيها

---

[1] نوزاد عبد الرحمن الهيتي ، المساعدات الإنمائية الدولية في عالم متغير . على الموقع الالكتروني www.startimes.com/?t=25911234 _ ، 23/07/2017 ، على الساعة 11:06 .

[2] محمد مصطفى أبو مصطفى ، " دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية: دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999 – 2008 " . رسالة ماجستير في المحاسبة والتمويل ، (الجامعة الاسلامية – غزة ، كلية التجارة برنامج المحاسبة والتمويل ، 2009) ، ص 70 .

[3] المرجع نفسه .

[4] مبارك سعيد عوض العجمي ، " المساعدات الاقتصادية أداة من أدوات السياسة الخارجية الكويتية للفترة من 1980 – 2010 " . رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، (جامعة الشرق الأوسط - عمّان ، كلية الآداب والعلوم ، قسم العلوم السياسية ، 2011) ، ص 15.

[5] نفس المرجع ، ص 16 .

لا يقل عن 25% ، ويرى كارول لانشستر أن هذه المساعدات يجب ألا تتضمن أي مساعدات عسكرية وألا توجه إلى القطاع الخاص بل إلى القطاع الحكومي."[1]

وكتعريف إجرائي جامع ومانع نميل لما رآه البعض بأن أنسب تعريف للمنح والمساعدات الخارجية وهو:" أنها تمثّل كل المنح الرسمية والقروض الامتيازية من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة سواء كانت في شكل موارد نقدية أو في شكل سلع ومواد غذائية أو في شكل عناصر غير مادية مثل المساعدات الفنية كالخبراء والفنيين من الخارج أو برامج التدريب للقوى البشرية المحلية، وذلك بهدف زيادة معدلات النمو والتنمية في الدول النامية على أن يكون عنصر المنحة في هذه المعونات حوالي 25 % على الأقل، بالإضافة إلى اعتبار أن إسقاط أو إعادة جدولة المديونية وكذلك المزايا الجمركية معونة مقدمة من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة."[2]

المبحث الثالث: أنواع المنح والمساعدات الأجنبية

تتعدد أنواع المعونات الخارجية وفقاً لعدة معايير تحكم تصنيفها على النحو التالي :

1- المنح والمساعدات الأجنبية وفقاً لطبيعتها: تنقسم المساعدات الخارجية وفق هذا المعيار إلى نوعين أساسيين كالتالي :

أ_ المنح والمساعدات الأجنبية النقدية: وهي عبارة عن تحويل اعتمادات مالية على هيئة رؤوس أموال أجنبية تخصصها الدول المانحة للدول المستفيدة من المعونات ، ومن المعروف أن المعونات النقدية التي تحصل عليها الدول النامية من الخارج تعتبر مفيدة إذا ما استُغلت في مشروعات التكوين الرأسمالي والنشاط الإنتاجي في الاقتصاد النامي و ذلك أن تلك المساعدات سواء كانت منحاً أو قروض ميسرة يمكن معها تجنب متاعب ميزان المدفوعات واضطراباته وأثر هذه المعونات بالنسبة لمجرى التنمية الاقتصادية .

ب_ المنح والمساعدات الأجنبية العينية: وهي عبارة عن المعونات السلعية المقدمة من الجهات المانحة للجهات المستقبلة لتلك المعونات وتكون تلك المعونات السلعية على هيئة معونات غذائية (الأقدم والأبرز) أو معونات فنية أو تكنولوجية.

[1] إسراء محمد حلمي هوي وآخرون ، الأثر المباشر للمساعدات الخارجية على النمو الاقتصادي للدول متوسطة الدخل خلال الفترة (2007-2015)، على الموقع الالكتروني
http://democraticac.de/?p=47092 ، 23/07/2017 ، على الساعة 12:57 .

[2] زينب عباس زعزوع ، مرجع سابق ، ص 44 .

ج_ المنح والمساعدات الأجنبية الفنية: هي التنمية والتقدم تجاه النمو الذاتي الذي لا يعتمد على معونة خارجية إنما يعتمد بدرجة كبيرة على اكتساب معرفة ومهارات جديدة ، وتبعاً لذلك تشكل الآلات والمعدات والمدرسون و الفنيين والخبراء الأجانب وبرامج التدريب للقوى البشرية المحلية المقدمة من الجهات المانحة إلى الدول النامية أساس المعونات الفنية.

د _ المنح والمساعدات غير المباشرة: و تتضمن منح التعريفات الجمركية التفضيلية ، أو الإعفاءات التي تقدمها الدول المتقدمة إلي بعض صادراتها للدول النامية.[1]

2- المنح والمساعدات الأجنبية وفقاً لمصادرها: وتنقسم المعونات والمساعدات الخارجية إلى نوعين هما:

أ- المنح والمساعدات الأجنبية الثنائية: وتتمثل في المساعدات التي تقدمها دولة لدولة أخرى بحيث تقوم الدولة المانحة بتقديم مساعدات في شكل قروض ميسرة أو منح ومساعدات مالية وفنية إلى العديد من الدول النامية بمستويات ونسب متفاوتة، وبموجب اتفاقيات ثنائية، وخاصة وأن الدول النامية قد لا يتاح لها الاقتراض وفقا للشروط التجارية السائدة في أسواق المال العالمية، وكما لا تشجع الظروف السياسية والاجتماعية السائدة في بعض الدول النامية المؤسسات المالية الدولية على تقديم قروض تجارية لها، وما يعاب على هذا النوع من المساعدات ارتباطها بالاعتبارات السياسية والأمنية والعسكرية، وينقسم هذا النوع كذلك إلى قسمين مساعدات ثنائية رسمية تقدمها دولة لأخرى دون وسيط مثل مشروع مارشال وتقدم على أسس تجارية بحتة بغض النظر على الجهة المتلقية للقروض هي حكومة الدولة أو أحد أشخاصها العامة أو الخاصة،[2] ومساعدات ثنائية غير رسمية بين مؤسسات غير حكومية مثل الهبات التي تقدمها جمعيات الصليب الأحمر أو التي تقدمها الجمعيات التبشيرية النصرانية في صور مختلفة كالخدمات الطبية أو المعونات الغذائية.[3]

ب- المنح والمساعدات الأجنبية متعددة الأطراف: تتمثل بالمساعدات الإنمائية التي تقدمها بعض المؤسسات متعددة الأطراف سواء إقليمية أو عالمية بحيث تقوم بتقديم مساعدات وقروض ميسرة وتجارية للدول النامية، ومن هذه المؤسسات البنك الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والبنوك الإقليمية

[1] إسراء محمد حلمي هوي وآخرون ، مرجع سابق .
[2] رائدة محمود قنديل ، " المساعدات الدولية والمجلس التشريعي الفلسطيني " . رسالة ماجستير في الدراسات الدولية ، (جامعة بير زيت - فلسطين ، كلية الدراسات العليا ، قسم الدراسات الدولية ، 2003) ، ص 29 .
[3] أحمد بن سعد الخطابي الحربي ، مرجع سابق ، ص 84 .

للتنمية كالصندوق العربي للنماء الاقتصادي والاجتماعي والتي بدورها تمنح أو تقرض هذه الأرصدة للدول النامية المستلمة لهذه القروض.

وبعكس المنح والمساعدات الثنائية التي يزداد ارتباطها بالاعتبارات السياسية، فإنه يزداد ارتباط الأنشطة التمويلية للمؤسسات المتعددة بالاعتبارات الإنسانية، وقد أدى إنشاء المؤسسات المتعددة الأطراف إلى تنسيق الأنشطة المالية والاقتصادية من المصادر المتعددة، بالإضافة إلى إمكانية قيام تلك المؤسسات بدور مقدم المنحة الأخير دون وسائط، وتعد المؤسسات متعددة الأطراف أكثر قدرة من الحكومات على تحليل البيئة الاستثمارية في الدول النامية المتلقية للمساعدات الإنمائية، ويضاف إلى المزايا السابقة ما تتميز به مشروعات المؤسسات المتعددة الأطراف من سرعة نسبية في التنفيذ وبتكلفة أقل نسبياً مقارنة بالمشروعات لمنفذة في ظل المشروعات الحكومية مع الأخذ في الاعتبار أهداف المؤسسات المانحة للمساعدات والدول النامية المستفيدة منها.[1]

3- المنح والمساعدات الأجنبية وفقاً لشروطها المالية: وهنا تنقسم المعونات الخارجية طبقاً والشروط المالية إلى نوعين أساسيين هما :

أ_ المنح: و إذا اخدت المعونة شكل منحة لا تُرد دون وجود أي اشتراطات أو التزامات على الدولة المتلقية تقتضي رد قيمة تلك المساعدة أو جزء منها فإن ذلك يعد من قبيل المنح التي تنتج عنها أبعاد سياسية على الأغلب لأنها تتيح للدولة المانحة التدخل في سياسة الدولة المتلقية بحجة التأكد من كيفية صرف المنح مما ينج هيمنة اقتصادية وخرق للسيادة الوطنية.

ب_ القروض الميسرة: و إذا تضمنت المعونات الاقتصادية بعض الاشتراطات المالية التي تقتضي رد قيمة تلك المساعدات أو جزء منها وفقاً لشروط امتيازية ، مثل تحديد فائدة على متلقي المساعدة أقل من سعر الفائدة السوقي أو منح فترة زمنية طويلة لسداد قيمة المساعدات التي حصل عليها فإن ذلك يدخل في إطار القروض الميسرة والعديد من الدول النامية تفضلها على المنح لأنها لا تعطي أي عذر للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المتلقية فكيفية إنفاق القرض لا تخص الدولة المانحة.[2]

4- المنح والمساعدات الأجنبية وفقاً لمشروطيتها: وتنقسم وفقا لهذا المعيار إلى :

أ- المنح والمساعدات الأجنبية المقدمة بطريقة آلية: ونعني بها مساعدات غير مشروطة فقد تكون المنح المقدمة من قبل الدولة المانحة منحاً غير مشروطة، أي أن الدول المانحة تهبها دون أن تشترط

[1] محمد مصطفى أبو مصطفى ، مرجع سابق ، ص 72 .
[2] رائدة محمود قنديل ، مرجع سابق ، ص 35 .

مقابلا لها، أو دون أن تشترط إنفاقها في حقل معين، ويتم هذا الأسلوب بناءً على احتياجات الدولة المتلقية، وقد شاع هذا الأسلوب في عقد السبعينات من القرن العشرين، وهو لا يحقق بصورة دائمة الاستخدام الأمثل للمساعدات الإنمائية المقدمة.

ب- المنح والمساعدات الأجنبية المقدمة بطريقة مشروطة: قد تكون المنح الأجنبية من قبل الدولة المانحة منحا مشروطة، أي أن الدول المانحة تهبها بشرط ما، مثل تسهيل إجراءات إدخال بضائعها إلى الدول الممنوحة، أو تشترط إنفاقها في حقل أو خدمة معينة دون سواها من الخدمات فمثلا قد تشترط أن يتم إنفاقها في حقل الطاقة دون حقل الخدمات، ويستخدم هذا الأسلوب في ظل وجود برنامج تنموي في الدولة المستفيدة وقد ساد استخدام هذا الأسلوب في عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي وذلك لعدم توفر دوافع جادة في الكثير من الأحيان لدى بعض الحكومات المتلقية، وان كان هذا النمط من المساعدات يوفر البيئة للدول المانحة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة، وجدير بالذكر فإن المساعدة المشروطة مكلفة على الدول المتلقية ، لأنها تحدد الخيارات في الاستفادة الاقتصادية القصوى من الموارد، وتقدر دراسة صادرة عن البنك الدولي بأن المعونة المشروطة أقل فعالية بنسبة 25% من مثيلاتها غير المشروطة.

ج- المنح والمساعدات الأجنبية المقدمة بطريقة انتقائية: ويستخدم هذا الاسلوب في الوقت الحاضر بعد القيام بدراسات متكاملة لكيفية رفع كفاءة استخدام المساعدات، وإن كان هذا الأسلوب يتسم بصعوبة وضع أولويات وتقويم لمختلف سياسات التنمية للدول المستفيدة من المساعدات، علاوة عن التخلي جزئيا عن مبدأ الاحتياج والتركيز على مبدأ الجدارة عند تقديم الدعم مما يخالف المبدأ العام من العون الإنمائي.[1]

5- المنح والمساعدات الأجنبية وفقاً لانتظامها: وتنقسم وفق هذا التصنيف إلى نوعين هما:

أ _ المنح والمساعدات الأجنبية المنتظمة: وهي المعونات التي يتم إقرارها بصورة منتظمة .

ب_ المنح والمساعدات الأجنبية غير المنتظمة: وهي المعونات التي تحكمها عوامل سياسية واقتصادية وتوافق عليها الدولتين المانحة والمتلقية وتوجه عادة لسد بعض الاحتياجات التمويلية الحادة والطارئة.[2]

[1] نوزاد عبد الرحمن الهيتي ، مرجع سابق .
[2] زينب عباس زعزوع ، مرجع سابق ، ص ص 48 – 49 .

6- المنح والمساعدات الأجنبية من حيث الجهة المتلقية للمساعدة: يمكن ان تقسم المساعدات من الجهة المتلقية للمساعدة الى مساعدات تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية ومساعدات لا تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية ويمكن توضيح ذلك كالآتي:

أ- المنح والمساعدات الأجنبية التي تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية: وهي تصب باتجاهين معونات أجنبية تعطى مباشرة للحكومة عن طريق الاتفاق مع الحكومة القائمة في الدولة، ووزارات الدولة المختلفة، وخصوصا وزارة المالية، فتصرف المعونات في مشاريع خدمية أو استثمارية حسب رغبة الدولة مع رقابة شكلية من قبل الجهة المانحة، ومعونات أجنبية تعطى مباشرة للسلطات المحلية مثل البلديات والولايات، وتصرف هذه المعونات في الاتجاه الذي تحدده الدولة المانحة، أو تُخير السلطات المحلية بإنفاقها في الحاجات الأساسية.

ب - المنح والمساعدات الأجنبية التي لا تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية: ويمكن تقسيمها إلى قسمين المساعدات الدولية المباشرة وهي المنح الأجنبية التي تقدمها الدول المانحة مباشرة، دون توسط مؤسسة حكومية أو مؤسسة غير حكومية، بحيث يتم تقديمها خلال مكاتب الدولة المانحة في الدولة المتلقية للمنحة، بحيث تتولى الدولة المانحة تنفيذ بعض المشاريع الخدمية أو التنموية والرقابة عليها حتى نهاية المشروع، والمساعدات الدولية غير المباشرة: وهي المنح الأجنبية أو "المنح الدولية" التي تقدمها الدول المانحة بصورة غير مباشرة من خلال توسط مؤسسة حكومية، كوكالات الأمم المتحدة، أو توسط مؤسسة غير حكومية، كمنظمات المجتمع المدني، بعد تقديم مشاريع توافق عليها الدولة المانحة، ومثال ذلك المشاريع والمساعدات المقدمة إلى مؤسسات المجتمع المدني.[1]

المبحث الرابع: أهداف المنح والمساعدات الأجنبية :

منذ البداية اختلف الباحثون و الكتاب في تحدد ما اذا كان للمساعدات الأجنبية أهداف سلبية أم ايجابية علي اقتصاديات كل من الدول المانحة و المتلقية ، فالدول المانحة للمعونات من الممكن ان تكون مثقلة ايضا بالديون أو بها العديد من المشكلات الاقتصادية الداخلية ولكنها تسعي في ذات الوقت لتقديم المساعدات للدول النامية لعدد من الاهداف سنستعرضها معا، و المعونات في حد ذاتها ليست بالشيء السلبي كما يعتقد بالبعض فالخطأ يقع علي سياسات التطبيق من جانب الحكومة و بالطبع على الشروط الجافة التي تفرضها الدول المانحة للمساعدات، ويمكن تقسيم أهداف المنح والمساعدات الأجنبية

[1] محمد مصطفى أبو مصطفى ، مرجع سابق ، ص 74 .

إلى نوعين من التقسيمات:

أولا: من حيث ارتباطها بمصالح كل من الدول المانحة و المتلقية

1- الأهداف المرتبطة بمصالح الدول المتلقية: منذ نهاية الحرب الباردة عام 1989 استهدفت معظم المساعدات تعزيز النمو الاقتصادي و تحسين مستوي الرفاهية لدي المواطنين في الدول النامية، ومع حلول عام 1990 كان الهدف من المساعدات تعزيز الديموقراطية و الاستقرار في بلدان النامية و تسهيل الانتقال الي اقتصاديات السوق الحر وتشجيع تطوير المؤسسات الديمقراطية وتلبية الاحتياجات الانسانية.

2- الأهداف المرتبطة بمصالح الدولة المانحة: غالبا ما تقدم المساعدات من أجل تحقيق مصالح ذاتية للدول المتقدمة و يدلنا علي ذلك من خلال المساعدات التي قدمتها الولايات المتحدة الامريكية إلى العديد من البلدان النامية و تأتي مصر في مقدمتها بالإضافة إلى الاستفادة القصوى من التنازلات التي تقدمها الدول النامية للدول المانحة علي الصعيد السياسي و الاجتماعي أو الثقافي ، وهو أن المساعدات ماهي إلا طريقة فعالة لانتشال الفقراء من فقرهم وكان قد صرح بفكرة أن السوق الحر ليس وحده الطريق للقضاء علي الفقر فينطوي جزء من الأهداف على إيجابيات و الآخر على سلبيات ، وربطت العديد من الدراسات نسبة الفساد بالمساعدات وأكدت على انه كلما ازدادت المساعدات الخارجية في دولة معينة زادت نسبة الفساد في هذه البلدان ، ومن المسلم به الاعتراف تحقق كل منهم كنتيجة لمنح المساعدات ، كما تحقق المعونات المصالح الدبلوماسية والمصالح التجارية وجماعات المصالح التجارية التي في كثير من الأحيان تعتبر المساعدات وسيلة لزيادة أسواق صادراتها، أو التي تنظر إلى المساعدات كوسيلة لتعزيز فرص حصولها على المواد الخام التي تشتد الحاجة إليها، والمصالح الثقافية التي تتوخي عادة تغيير الدين واللغة، أو القيم التي يعتقد أنها تشكل تهديدات للغرب بالعنف ،إعادة تشكيل السياسات الاقتصادية والنظام الاقتصادي ككل في الدول المتلقية للمنح والمساعدات على النحو الذى يتفق مع رغبات الدول المانحة، لأن المنح والمعونات في هذه الحالة ستوجه لبرامج ومشروعات معينة وهو ما يسمى بالتبعية الاقتصادية للدول المانحة.[1]

ثانيا : من حيث تأثيرها على الأصعدة المختلفة:

يختلف تأثير المساعدات الخارجية مختلف الأصعدة، فعند البحث وجد أن للمساعدات أثر على طبقات المجتمع كافة منها المستفيد بشدة ومنها المتضرر بشدة ومن هنا يكون تقسيم الأهداف كالآتي:

[1] إسراء محمد حلمي هوي وآخرون ، مرجع سابق .

1- الأهداف الاقتصادية: وهي من أهم الأهداف على الإطلاق و التي تدفع الدول الغنية التي تمتلك ما يكفي لإعطاء منح ومساعدات للدول التي تفتقر إلى الموارد اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية وذلك لـ :

أ- تحقيق بعض الأغراض كالعلاقات الاقتصادية والتجارية: بالمحافظة على الحكومات التي ذات القيمة للدول المانحة وإعادة تشكيل السياسات الاقتصادية والنظام الاقتصادي فيها.[1]

ب - سعي الدول الي فتح اسواق جديدة لمنتجاتها: سعت العديد من الدول الي فتح اسواق جديدة دولية أمام بضائعها و صادراتها من سلع و خدمات و العمل علي تشجيع الاستثمارات في الخارج، فمثلا في فترة السبعينيات من القرن العشرين قدمت أوروبا لأفريقيا ما نسبته 70% من إجمالي المساعدات الأوروبية الخارجية، ضمنت من خلالها الوصول إلى الموارد الطبيعية الاستراتيجية التي تملكها أفريقيا كالذهب والماس واليورانيوم، والحصول على المواد الأولية اللازمة لتنمية الصناعات الأوروبية، وفتح أسواق لتصريف السلع الأوربية داخل إفريقيا نفسها.[2]

2- الأهداف السياسية: تسمى الأهداف السياسية لمنح المعونات بالأهداف الخفية ، والتي تسعي الدول المانحة من جانبها للسيطرة علي الدول النامية من خلال استغلالها لفتح اسواق لمنتجاتها و تطبيق الشروط التي تثقل كاهل الدول المتلقية بالأعباء الإضافية ، كما تستخدم الدول المانحة هذه المساعدات للحصول على مكاسب دبلوماسية مثل كسب تأييد الدول المتلقية والحصول على أصواتها في المنظمات الدولية و الضغط عليها سياسيا وبسط نفوذها بحيث اعتبر الرئيس الأمريكي الأسبق جون كينيدي المساعدات الخارجية أسلوبا تحافظ به الولايات المتحدة الأمريكية على وضع النفوذ والسيطرة على العالم وتقيم به شأن يلدان كثيرة كانت ستنهار بالتأكيد أو تدخل في زمرة الكتلة الشيوعية، هذا في فترة الحرب الباردة ونظام الثنائية القطبية، أما الأهداف السياسية للدول المانحة في النظام الدولي الجديد فقد تحولت إلى العمل على تحقيق السلام العالمي ونشر مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، والتي أصبحت شرطا في الحصول على المعونات.[3]

3- الأهداف الدعائية: حيث يرغب بعض مانحي المساعدات والمنح في تحسين صورتهم على المستوى الدول والظهور كمخلصين للبشرية من الفقر عن طريق برامج لمكافحته في العالم أو تقديم مساعدات في حالات الكوارث.[4]

---

[1] زينب عباس زعزوع ، مرجع سابق ، ص 50 .
[2] رائدة محمود قنديل ، مرجع سابق ، ص 15 .
[3] المرجع السابق ، ص 11 .
[4] ناهض أبو حماد ، مرجع سابق ، ص 40 .

4- الأهداف الإنسانية والأخلاقية: منها مساعدة الدول النامية على مواجهة الأزمات والكوارث التي قد تواجهها، مثل انتشار الأمراض والأوبئة، الزلازل والبراكين، المجاعات، الجفاف، السيول والفيضانات، ومساعدة الدول الفقيرة على تلبية الاحتياجات الأساسية لمواطنيها بالتخفيف من حدة مستويات الفقر فيها حيث يعتبر الفقر هو السمة الاساسية التي تميز البدان النامية عن غيرها ، بالطبع فأساس قيام الدولة هو إشباع حاجات مواطنيها فإذا لم يتوافر ترتب عليه العديد من المشاكل التي لا حصر لها فهناك أكثر من مليار شخص في العالم يعيشون في فقر مدقع ، يكافحون من أجل البقاء علي قيد الحياة علي دولار واحد يوميا ، وتساءل العديد من البحاثين عما اذا كانت المساعدات الخارجية ستحقق بالفعل التنمية الاقتصادية الحقيقية و تخفض نسبة الفقر في هذه البلدان أم لا ؟ ولكن لم يتم الإجابة علي هذا السؤال حتى الآن، وهذا استجابة لاعتبارات أخلاقية تتمثل في وفاء القادرين بواجب التضامن إزاء غير القادرين في المجتمع الدولي واستجابة لمبدأ التعويض، تعويض الدول التي تعرضت للاستعمار فترات طويلة، عما سببه لها هذا الاستعمار من مشاكل اقتصادية واجتماعية وثقافية.[1]

4 – الأهداف المتعلقة بقضايا معينة: نورد منها سعي الدول الغنية لمجابهة الهجرة غير الشرعية من الدول الفقيرة وما تخلفه من مشاكل اجتماعية، إضافة إلى تقديم المنح والمساعدات من أجل قضايا النوع كالمساواة بين الجنسين ومكافحة عمالة الأطفال، كذلك دعم المجتمع المدني وتدعيم قدرات المجتمع المحلي على المشاركة في التنمية.[2]

المبحث الخامس: فاعلية المنح والمساعدات الأجنبية:

تعتمد فاعلية المساعدات الخارجية وقدرتها على تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي في الدول المستفيدة منها، وبما يساعدها في إنجاز الأهداف التنموية للألفية على مدى توفر مناخ اقتصادي ملائم ، وبرامج وطنية نابعة من احتياجات الدولة وليس بناء على وصفات البنك والصندوق الدوليين ، بالإضافة إلى توفر الحكم الصالح القائم على الشفافية والمساءلة.

أولا- تعريف فاعلية المنح والمساعدات الأجنبية: يقصد بفاعلية المنح والمساعدات:" مستوى الأداء لبرامج واستراتيجيات المساعدات الخارجية في تعزيز النمو لاقتصادي وتحقيق الاصلاحات المؤسسية ومحاربة وخفض الفقر في الدول المستهدفة "،[3] وهناك من يعرّفها مرتكزا على مفهوم صلاحية التنمية

[1] إسراء محمد حلمي هوي وآخرون ، مرجع سابق .
[2] زينب عباس زعزوع ، مرجع سابق ، ص 51 .
[3] موسى علاية ، مرجع سابق ، ص 143 .

ويربط العلاقة بين مستوى الفاعلية ومدى تحقيقها لأهدافها، وليس بالضرورة أن تحقق هذه الأهداف التنمية أو تكون متوافقة مع متطلبات التنمية في البلد المتلقي، خاصة في ظل وجود عدد من العوامل المؤثرة في نتائج جهود التنمية المنبثقة عن المساعدات مثل الحروب الأهلية والكوارث الطبيعية في البلدان المتلقية ممّا يصعّب الربط بينها.[1]

ثانيا- شروط تحقيق فاعلية المنح والمساعدات الأجنبية: ويمكن إيجاز أهمها في الآتي:

1- وجود سياسات اقتصادية كلية رشيدة وبرامج اصلاح مالي ونقدي فعالة والانفتاح الاقتصادي والاصلاح في الإدارة العامة ، وتشجيع القطاع الخاص والبرامج الاجتماعية الهادفة إلى تخفيض الفقر ومعالجة التفاوت الصارخ في توزيع الدخل بين المواطنين .

2- التعاون والتنسيق بين الدول المانحة والدول المستفيدة من المساعدات والمنظمات الدولية، فإذا كانت الدول النامية مطالبة بإصلاح اقتصادي واجتماعي وهيكلي ، والذي يستدعي تعاون كل من القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني مع القطاع العام ، فإن على الدول المانحة والمنظمات والهيئات الدولية والمؤسسات التنموية أن تعمل على التعاون والتنسيق مع الدول المستفيدة ، والعمل على حل مشكلاتها لرفع كفاءة تخصيص المساعدات سواء أكانت مالية أم فنية وتنفيذ البرامج والخطط التنموية بنجاح.

3- التوقيت الملائم لتقديم المساعدة لزيادة قدرة الدول النامية التي تتبنى برامج الإصلاح الاقتصادي والإداري والتكيف الهيكلي على تنفيذ هذه البرامج بكفاءة عن طريق تهيئة المال المطلوب لتنفيذ الاصلاح الاقتصادي والاجتماعي من جانب ، ودعم البرامج الاجتماعية التي تعمل للحد من الانعكاسات السلبية للإصلاح من جانب أخر .

4- التوليفة المناسبة من المساعدات المالية والفنية حيث تمارس المساعدات الإنمائية دورا حيويا ليس في تمويل ودعم برامج الاصلاح وتنمية قطاع الخدمات وإقامة البنية الارتكازية فحسب بل أيضا في تقديم العون والمشورة الفنية الخاصة عند وضع الخطط والبرامج والسياسات التنموية.[2]

ثالثا- متطلبات فاعلية المنح والمساعدات الأجنبية: ويتطلب تحقيق الكفاءة في استخدام المساعدات الخارجية تحديد السياسة العامة المناسبة لمنح المساعدات والتي يمكن أن تكون مزيج من عدة سياسات وفقا لرؤى الدول المانحة والوضع في الدول المستفيدة . ويمكن أن تبين هذه السياسة تحديد الأولويات

[1] المرجع السابق ، ص 143 .
[2] نوزاد عبد الرحمن الهيتي ، مرجع سابق .

على الصعيد الجغرافي والقطاعي ونهج تقديم المساعدات ، مع وضع نظام لتحليل ودراسة وتقويم المساعدات الإنمائية المقدمة وفقا للآتي:

1- تحديد أولويات الدول المتلقية للمساعدات: ويتم ذلك بالاستناد على مبدأ الاحتياج والاستحقاق في وقت واحد ، حيث يتم تحديد أولوية للدول الأكثر فقرا والتي تمارس سياسات تنموية واقتصادية فعالة وعقلانية ، وذات إدارة عامة رشيدة وكفءة ، وبما يضمن حسن التصرف بالمساعدات، مما يعني ضرورة وجود جملة من الشروط تتوفر في الدول المتلقية للمساعدات من أهمها ما يلي :

أ- وجود بيئة سياسية مستقرة .

ب- وجود برنامج للتنمية محدد وواضح المعالم .

ج- وجود استقرار في التشريعات .

د- وجود سياسات اقتصاد كلي سليمة .[1]

2- تحديد أولويات القطاعات المستفيدة: ويستند هذا التحديد على رؤية الدولة المانحة واحتياجات الدولة المستفيدة وبناء على معايير التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كالتركيز في استراتيجيتها التنموية على تطوير الزراعة أو تنمية الصناعة ، أو محاربة الفقر والأمية وحماية البيئة ، او على تطوير قطاعي الصحة والتعليم .

3- تحديد أسلوب تقديم المساعدات: ويعتمد تبني الأسلوب على مرئيات الدولة المانحة والوضع القائم في الدولة المستفيدة ، ويكون التقديم أما دعم مالي مباشر ، أو مساعدات في مشاريع مستقلة، أو المساهمة في تنفيذ بعض البرامج الموضوعة في الخطط التنموية لتلبية احتياجات مدروسة للدول المستفيد، ويفضل الأسلوب الأخير خصوصا في ظل وجود استراتيجية للتنمية في الدولة المتلقية ذلك أن مجرد توجيه المساعدات صوب قطاعات مهمة كالتعليم والصحة والبنية التحتية لا يحقق لمفرده فاعلية المساعدات والإتيان بنتائج ايجابية ولكن يفضل دخول المساعدات كعنصر داعم وفق سياسة عامة للدولة أو برنامج إنمائي عام يهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة من خلال مشاريع معينة لها مخططة ومدروسة وفقا لإطار زمني محدد .

4- التنسيق مع الحكومات المعنية والمنظمات والهيئات الدولية: ويجري ذلك طبقا لبرنامج شامل تشارك فيه الجهات كافة وتدعم فيه المساعدات جهود الحكومات المعنية والمنظمات الدولية في التنمية من خلال

[1] المرجع السابق .

رفع كفاءة الأداء الحكومي، وتشجيع عمليات الخصخصة، وتشجيع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني ، وتوفير خدمات البنية التحتية، وزيادة الاستثمار في رأس المال البشري والمعرفي.

5- وضع نظام لتحليل ودراسة وتقويم المساعدات: ويتم ذلك عن طريق توفير قاعدة معلومات وبيانات دقيقة وتفصيلية عن حجم المساعدات المقدمة من الدول المانحة وتوزيعاتها على الصعيدين الجغرافي والقطاعي ، سواء على المستوى الحكومي أو غير الحكومي ، وتحليلها ثم إجراء تقويم دوري حول دور وفاعلية وكفاءة هذه المساعدات.[1]

رابعا- أسباب عدم فاعلية المنح والمساعدات الأجنبية: ولعل من أهم تلك الأسباب:

1- معظم الجهات المانحة ما زالت تربط بين مصالحها الأنانية، مثل المصالح السياسية والاستراتيجية والتجارية والثقافية والأيديولوجية، وعملية إعطاء المساعدات للدول المستقبلة، وجوهر المشكلة هو أن الجهات المانحة لديها النية العالية لتحقيق هذه المصالح الأنانية، ولكن القليل من الاهتمام في جر البلدان المتلقية للمساءلة في حالة عدم تحقيق أي شيء مثمر من برامج المساعدات، وهناك شعور سائد من عدم فاعلية المساعدات يقدم الدليل على أن المصالح الأنانية للمانحين غالبا ما تعمل ضد الأهداف الإنسانية والتنموية من المساعدات وإفساد نتائج مشروعات المساعدات، وبالتالي الحد من فاعلية تدخلات المعونات الخارجية التنموية.[2]

2- حتى عندما تتخلى بعض الجهات المانحة عن المصالح الآنفة الذكر عند منح المساعدات، فقد تبرز أيضا مشكلة نابعة من حقيقة أن الوكالات التي تدير برامج المساعدات تتمتع ببيروقراطية واسعة، بعد أن حولت برامج المساعدات إلى تجارة رابحة خاصة بها، فقد أصبحت برامج المساعدات الخارجية ليست أكثر من صفقة بين البيروقراطيين التي يجب القيام بها على حساب الآخرين من خلال الوسطاء والسماسرة، أو أرباب الفقر، وعليه يتم إغفال التعامل مع أصحاب المصلحة الحقيقية في هذه القضية، وهم دافعو الضرائب في البلدان الغنية، والفقراء في الجنوب أو في الدول الفقيرة.[3]

3- أن جزءا كبيرا من المساعدات والمعونات هي في شكل معونة مشروطة أو مقيدة وهي تلك المعونة التي تشترط أن تأتي مشتريات المشروع من شركات تابعة للدول المانحة، مما يؤدي إلى إعادة تحويل جزء كبير جدا من تلك المعونة مرة أخرى إلى الدول المانحة.

---

[1] المرجع السابق .
[2] موسى علاية ، مرجع سابق ، ص 152 .
[3] نفس المرجع ، ص 154 .

4- لا تنفق المعونات مع مطالب التنمية الوطنية في الدول النامية بقدر ما تخدم المصالح السياسية و الاقتصادية للدول المتقدمة لذلك فهي تنقطع أو تنخفض لمجرد حدوث أي خلاف بين الدولتين، كذلك في حالة حدوث مشكلات داخلية لدى الدول المستفيدة كالتضخم والبطالة والعجز في ميزان المدفوعات.[1]

5- أن جزءا كبيرا من الأموال ينفق في أوجه لا تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني، فعلى سبيل المثال يحصل مستشارو البرنامج وأعضاء إدارته على أموال ضخمة جدا وتحسب جميعها ضمن مخصصات تلك المساعدات المقدمة للبلد النامي، لا بل إن بعض الدراسات البحثية لتلك المشروعات التي جرى تمويل تنفيذها التي تكلفت مئات الآلاف من الدولارات يتم وضعها بأدراج المسؤولين وإعداد أخرى بدلا منها لسبب بسيط هو أنها غير ملائمة لخصائص الاقتصاد ولا تلبي احتياجات القطاع الخاص الذي يتميز بضعف تنافسيته في الأسواق الخارجية.

6- القائمون على تلك البرامج يهتمون بإجمالي ما تم إنفاقه من المعونات والمساعدات وليس بنوعية الإنفاق، على اعتبار أن نجاح برامجهم مرتبط بإنفاق قيمة المعونة، إلا أنه للأسف فإن جزءا كبيرا من تلك المشروعات التي جرى تمويلها لم يكن له أي جوانب اقتصادية إيجابية على درجة كبيرة من الأهمية، فالمشكلة الرئيسية في تلك المشروعات أنها خارج أولويات السياسة الاقتصادية الرسمية لذلك فإن آثارها ضعيفة للغاية، ويعتقد البعض أنها لا تعود بالنفع سوى على من يعمل بها.[2]

7- ربط المساعدات بالسياسات الأجنبية والشروط المتعلقة بالحرب على الإرهاب وهو ما يضر بعلاقات المانح والمتلقي ويحد من فاعلية المساعدات فكثير من المانحين يتعاملون مع المساعدات كوسيلة لخدمة سياسية قصيرة الأجل مثل الترويج للتجارة الحرة أو المصالح العسكرية بدلا من السلام طويل الأجل والأهداف التنموية.

8- نقص التعاون والتنسيق البنّاء بين المؤسسات الرصدية والإدارية المنخرطة في عملية تلقي واستخدام المساعدات على المستوى الوطني.

9- الفجوة بين القضايا التي تلقى رواجا وتعزيزا من قبل الجهات المانحة بالتالي تخصص لها المساعدات مثل العلاقات الأفضل بين منظمات المجتمع المدني والحكومات وواقع إمكانات وفرص تحقيقها على المستوى الوطني، مثل هذا التخصيص غالبا ما يكون غير فعال.

[1] يونس أحمد البطريق ، مرجع سابق ، ص 35 .
[2] أحمد بن صالح العثيم ، مرجع سابق .

10- غياب خريطة لرصد توزيع أموال المانحين وأين تذهب وهو ما يفضي في الغالب إلى تداخل وتضارب في أنشطتهم، فالفروق في المناهج والتقاليد التي يعتمدها المانحين من المتوقع أن تجعل هذا الضبط المطلوب بينهم أمرا صعبا.[1]

خامسا- سبل تحقيق فاعلية المنح والمساعدات الأجنبية: ويمكن إيجاز بعض الاجراءات التي يجب أن تحكم ممارسات المساعدات حتى يضمن المانحون والمتلقون وصولها فيما يلي:

1- بالنسبة إلى الدول المانحة:

أ- لامركزية صنع القرار: لايزال الكثير من صنع قرار المانحين متمركزا في عواصم الدول المانحة، حيث تبنى القرارات على القول مسبقا بما يجب أن تكون عليه القيود والأولويات المحلية في مسائل مثل المياه والصرف الصحي والمدارس التي هي ضرورية في إنجاز الأهداف التنموية للألفية، ويعزز نزع مركزية القرار من مانحي الهبات ووضعه في مستويات قطرية دور المتلقين ويزيد من ملكيتهم للقرارات.

ب- مساعدات غير مقيدة: تكون المساعدات المقيدة ذات كلفة باهضة للمتلقين، ومن شأن فك قيودها أن يمنحهم قدرا أكبر من الخيارات ويجعلهم أكثر استعدادا لتقديم التنازلات وأقل قابلية للفساد .

ج- المساعدات التنازلية: ينبغي أن تكون المساعدات الممنوحة لمعظم دول الأولوية القصوى والأولوية المتقدمة ولاسيما المثقلة بالمديونية أو الاقل نموا على شكل هبات، لأن المزيد من القروض لن يكون من شأنه سوى الإضافة إلى أعباء مديونية خارجية لا تحتمل في الأصل .

د- تنسيق مشاريع الهبات وبرامجها: من الممكن أن يخفف التنسيق الأفضل بين المانحين من الأعباء الإدارية على الحكومات في الدول الفقيرة ويساعدها على تنظيم مداخيل الهبات وفق الأولويات القطرية.

هـ- الخضوع للمحاسبة العامة بناء على نتائج البرامج: يجب أن يكون أساس توفير المساعدات مدعما بالمحاسبة، بيد أن المحاسبة في علاقات المساعدات غالبا ما تكون أحادية الجانب، مشددة على خضوع المتلقين قانونيا لمحاسبة المانحين وخضوع المانحين لمحاسبة دافعي الضرائب.[2]

2- بالنسبة للدول المتلقية:

أ- الحكومة المحلية وإبطال المركزية: يمكن للحكومات المحلية وهي أقرب إلى الناس وأكثر استجابة لهم أن تكون المحرك الرئيس في توسيع الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها من الخدمات الأساسية إذ توفر البيئة المناسبة في موقعها الصحيح.

---

1 شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ، " فاعلية المساعدات في منظفة تمر بمنحنيات مصيرية عدة " . المشاورات الاقليمية للمجتمع المدني حول فعالية المساعدات من 24 إلى 27 مارس 2008 ، البحرين ، ص ص 14 - 15 .

2 نوزاد عبد الرحمن الهيتي ، مرجع سابق .

ب- الإصلاح المؤسسي لمكافحة الفساد وتعزيز الديمقراطية: تستدعي عملية محاربة الفساد وجود مؤسسات قوية، والمؤسسات الديمقراطية تعطي الناس حق المشاركة في القرار ، وتجعل صانعي القرار عرضة للمحاسبة من قبل الشعب .

ج- المشاركة الشعبية في النشاط التنموي: تخلق المشاركة الشعبية الواسعة بصفة عامة نتائج تنموية أحسن خصوصا لصالح الفئات الأكثر فقرا .

د- توزيع تصاعدي وأكثر إنصافا للموارد: توزع الموارد في الأغلب الأعم بصورة غير عادلة ولهذا تستدعي التعديل.

هـ- إشراف مؤسسات المجتمع المدني والأفراد: إن يقظة المواطنين كافة تعد مسألة جوهرية لضمان محاسبة المؤسسات العامة وصانعي القرار فيما يرتبط بالاستخدام الرشيد والكفء للمساعدات الخارجية بما يخدم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.[1]

[1] المرجع السابق.