

# دعم الميزانية

## الملاحظة الإرشادية رقم ١٤

إن أدوات تبني الحد من خطر الكوارث عبارة عن سلسلة من ١٤ ملاحظة إرشادية يمكن أن تستعين بها منظمات التنمية لتكييف أدوات تخطيط البرامج وتقديم المشاريع وتقييمها بغية تبني الحد من خطر الكوارث في عملها الإنمائي في البلدان المعرضة للمخاطر. وتعد هذه السلسلة مفيدة أيضا للجهات المعنية التي تعمل في مجال التكيف مع تغير المناخ.

تتناول هذه الملاحظة الإرشادية مسألة دعم الميزانية، وتقدم المشورة فيما يتعلق بكيفية ضمان فحص خطر الكوارث والخيارات المتاحة لتقليل قابلية التأثر بشكل مناسب ومنهجي عند إعداد برامج دعم الميزانية. وهذه الملاحظة الإرشادية موجهة لموظفي منظمات التنمية المعنيين بتصميم عمليات دعم الميزانية وتنفيذها وتقييمها.

### ١ - مقدمة

يستعمل مصطلح دعم الميزانية لوصف المساعدة الخارجية التي تقدم مباشرة للحكومات التي تتلقى المساعدة باستعمال آليات ونظم الحكومات نفسها في مجال تخصيص الموارد والإدارة المالية والمشتريات والمحاسبة. ولا يرتبط دعم الميزانية بأنشطة محددة في المشروع، ولكن يمكن أن يقترن بأنشطة المساعدة الفنية وبناء القدرات. ويشمل دعم الميزانية مجموعة من الأدوات التي تضم مختلف أشكال الشروط والحوار السياسي ونوعا من تخصيص الموارد لأغراض محددة. وخلال الثمانينات والتسعينات، كانت المؤسسات المالية الدولية توفر القسط الأكبر من مساعدات دعم الميزانية في شكل تمويل للتكليف الهيكلي كان الغرض الأساسي منه هو تقليل الاختلالات الخارجية والداخلية وتشجيع النمو الاقتصادي. وكان دعم الميزانية بهذه الصورة مشروطا بتطبيق تكييفات وإصلاحات اقتصادية محددة تتعلق بعوامل مثل التحرير من القوانين والنظم، والخصخصة والتضخم وعجز القطاع العام. ومنذ نهاية التسعينات، اكتسب دعم الميزانية شكلا جديدا، فبات يساند الحكومات لإنجاز سياساتها وبرامجها. ويتمشى الدعم الجديد للميزانية مع مبادرات الحكومة مباشرة، مثل استراتيجيات الحد من الفقر، ويركز بشكل خاص على تطوير عمليات أساسية فعالة، بما فيها إدارة الاقتصاد الكلي والميزانية والحكم السليم. ويرجع مفهوم دعم الميزانية إلى خطة مارشال التي طبقت بعد الحرب العالمية الثانية، حيث أخذ شكل برامج غير مشروطة للمساعدة، مثل دعم ميزان المدفوعات، وبرامج المعونة الغذائية لسد الثغرات المؤقتة في التمويل الخارجي أو في موارد الميزانية المحلية<sup>١</sup>. وتقوم مؤسسات التمويل الدولية والوكالات الثنائية بدعم الميزانية، وتعمل أحيانا معا لتمويل برنامج محدد لدعم الميزانية، مثل استراتيجية الحد من الفقر. ويمكن توفير مثل هذا الدعم لكيانات دون وطنية كالمحافظات أو الولايات وكذلك للحكومات الوطنية. ويمكن لدعم الميزانية أن يتخذ شكل دعم للميزانية العامة، ويستتبع بالتالي توفير التمويل الشامل للميزانية. كما يمكن أن يتخذ شكل دعم للميزانية القطاعية، حيث يخصص التمويل للاستعمال في قطاع واحد أو قطاعات محددة مصحوبا بشروط تتعلق بهذه القطاعات.

وهناك تحول في الوقت الراهن من مساعدة المشاريع مباشرة إلى دعم الميزانية العامة أو القطاعية في سياق جهد أوسع لتحسين فعالية المعونة. ويمكن أن يزيد دعم الميزانية من تحكم الحكومة في إعداد الميزانية ورسم السياسات، وأن يحسن الحوار السياسي والتنسيق بين المتبرعين، ويساعد على ضمان انسجام المساعدات الخارجية مع الغايات والاستراتيجيات والنظم الوطنية بشكل أفضل. كما أن من المتوقع أن يقلل التحول إلى دعم الميزانية في المدى المتوسط، من تكاليف المعاملات وأن يحسن من إمكانية توقع تدفقات الموارد<sup>٢</sup>.

توفر الزيادة المسجلة في دعم الميزانية إمكانيات هائلة لمساعدة الحكومات على تعزيز قدرتها على مقاومة المخاطر الطبيعية، لا سيما في ظل زيادة التركيز على جهود دعم العمليات الأساسية والحكم السليم، وتكييف برامج دعم الميزانية مع ظروف كل بلد. وتجدد الإشارة إلى:

<sup>١</sup> أنظر إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية (٢٠٠٤) ودائرة التنمية الدولية وشركاؤها، التقييم المشترك للدعم العام للميزانية: التقرير الأولي. برمنغهام، المملكة المتحدة، جامعة برمنغهام، دائرة التنمية الدولية، ٢٠٠٥. متاح على الموقع التالي: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/evd2-inception-report.pdf>

<sup>٢</sup> أنظر إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية (٢٠٠٤)

- أن تطوير أساليب أكثر فعالية في تخطيط الاقتصاد الكلي والميزانية وإدارتها، يشكل جزءاً لا يتجزأ من تحسين إدارة خطر الكوارث، ويساعد على ضمان عدم حجب المشاغل القصيرة الأجل والآنية - التي قد تكون أقل أهمية لاحتياجات الحد من الخطر.
- أنه يمكن لنظم تحديد أولويات المصروفات وهو عامل من عوامل الإدارة المالية الرشيدة - أن تلعب دوراً مهماً في ضمان حماية برامج التنمية الرئيسية من احتمالات إعادة تخصيص الموارد في أعقاب كارثة ما.
- أنه يمكن أن تساعد الجهود الرامية إلى تأمين ميزات مناسبة للصيانة المتكررة، في تحسين قدرة الهياكل المادية على مقاومة المخاطر عن طريق ضمان حسن صيانتها.
- أن دعم الميزانية يشمل إمكانية متزايدة لتوقع تدفق الموارد، وهو عنصر مهم للمساعدة على اتخاذ القرارات بشكل فعال بعد حدوث الكوارث مباشرة (على الرغم من أن التعهدات بتمويل دعم الميزانية كثيراً ما كانت قصيرة الأجل من الناحية العملية ويصعب التكهن بها حتى اليوم).
- أن الدعم الحالي للميزانيات يشمل رصد أداء البلد عن كثب وبيان الصعوبات التي تولدها الكوارث دون تأخير للمساعدة على تسهيل توفير المساعدات الخارجية المناسبة التي تؤمن استمرار سياسات ومبادرات التنمية ذات الأولوية وتلبي الاحتياجات الإنسانية واحتياجات إعادة التعمير في آن معا.

وبالمثل، تولد زيادة دعم الميزانية تحديات جديدة لمنظمات التنمية في سعيها إلى تحقيق أهداف الحد من خطر الكوارث. وتجدر الإشارة إلى:

- أنه على الرغم من أن دعم الميزانية يتيح فرصاً لتحسين الحوار السياسي، فمن المحتمل أن تُهمل أهداف الحد من خطر الكوارث وسط الأولويات الأخرى عند التحول من دعم المشاريع إلى دعم الميزانية، لا سيما عندما يكون الالتزام السياسي بالحد من خطر الكوارث محدوداً، وعندما لا يعكس رصد البرامج وتقييمها إنجازات الحد من خطر الكوارث.
- أنه يمكن للجهود المبذولة لاحترام ودعم تحكّم البلد في مشاريعه أن يقلل من إمكانيات إجراء حوار سياسي حول القضايا الصعبة كالححد من خطر الكوارث والأخذ بأساليب عمل جديدة وتفكير جديد.
- أنه يمكن لأهداف الحد من خطر الكوارث أن تُهمل وسط محاولات تنسيق أولويات المانحين وحصر إمكانية قيام المانحين بالإدارة البالغة الصغر لسياسات الحكومة وبرامجها.
- أن دعم الميزانية لا يتيح نفس الاتصال المباشر التلقائي مع مجموعات السكان الأكثر قابلية للتأثر، مما يولد تحديات إضافية لمعالجة الحد من خطر الكوارث بشكل حساس ومناسب.

غير أن هذه الصعوبات لا تقتصر على قضايا الحد من خطر الكوارث، إذ تقوم منظمات التنمية بتطوير مختلف طرق العمل لتخطي مثل هذه المشكلات كما سيجري مناقشته بمزيد من التفصيل أدناه. وفي الحالات التي تطرح فيها مشكلات كثيرة، قد يكون من الأنسب اختيار دعم الميزانية القطاعية أو أشكال المساعدة ذات الطابع التقليدي الأكبر عوضاً عن دعم الميزانية العامة. فمثلاً، قد يكون من الأسهل تبني الحد من خطر الكوارث بصورة نشيطة في إطار دعم الميزانية القطاعية، وذلك في المجالات التي توجد فيها حاجة ملحة إلى مواجهة خطر الكوارث (مثل شبكات الطرق). كما يمكن لدعم الميزانية القطاعية مساندة سياسات وبرامج معينة، أن يكون ملائماً. وتمثل أدوات المساعدة الأخرى في معظم الأحيان أفضل طريقة لدعم بعض الجوانب الأخرى من الحد من خطر الكوارث، مثل تعزيز قوانين البناء وممارساته، بصرف النظر عن السياق الوطني. ويمكن أن يكتسي التعاون الفني أهمية في تعزيز قدرة الحكومات على رصد وتحليل ومعالجة أشكال ومستويات خطر الكوارث، وتحسين مشاركة الفئات الضعيفة المهمشة في هذه العملية.

ويمكن لفحص خطر الكوارث وتشجيع الاهتمام الملائم بإدارة خطر الكوارث أن يلعب أيضاً دوراً أساسياً في نجاح دعم الميزانية. ويحتمل أن تعرقل الكوارث تنفيذ وأداء وفعالية واستدامة إنجازات السياسات والبرامج التي يقترن بها دعم الميزانية في الأجل الطويل (أنظر الإطار ١ والنقطة ٢، الخطوة رقم ١). ويمكن للطبيعة الخاصة للسياسات والبرامج المدعومة أن تسهم بدورها في تغيير أشكال ودرجات الضرر من المخاطر على المستويات الصغيرة والوسيطه والكلية. ويلزم أيضاً استجلاء إمكانيات حدوث مثل هذه التغييرات وانعكاساتها.

## آخر المستجدات

عادة ما يصلح دعم الميزانية بشكل خاص في البلدان شديدة الاعتماد على المعونة والتي تتمتع بإدارة سليمة نسبياً للاقتصاد الكلي والسياسة القطاعية والميزانية.<sup>٢</sup> غير أن القدرة على إدارة وتقليل خطر الكوارث نادراً ما تؤخذ في الاعتبار عند إجراء التقديرات ذات

<sup>٢</sup> دائرة التنمية الدولية وشركاؤها (٢٠٠٦)

نُفذ في هندوراس برنامج لإصلاح القطاع العام بدعم من مصرف التنمية للبلدان الأمريكية والبنك الدولي، كانت غايته تحديث القطاع العام وإزالة الاختلالات الهيكلية التي تسهم في اختلالات مالية متكررة. غير أن البرامج واجه بعض الصعوبات بسبب الإعصار ميتش في ١٩٩٨. واعترافاً بالضغط الكبيرة على الميزانية التي استتبعها الإعصار، تم توفير القسط الثاني من دعم مصرف التنمية للبلدان الأمريكية للميزانية بالرغم من عدم تحقيق تقدم كافٍ في مكونات البرنامج المتعلقة بإدارة القطاعين العام والمؤسسي. بيد أن البيع المخطط لشركة الاتصالات التابعة للدولة التي قدرت قيمتها في البداية بمبلغ ٤٤٠ مليون دولار أمريكي، لم يحدث لأن أعلى عطاء قدم عندما عرضت الشركة للبيع سنة ٢٠٠١، لم يتجاوز مبلغ ٨٠ مليون دولار أمريكي، وذلك بسبب الخسائر المادية التي نجمت عن الإعصار ميتش جزئياً. وكان من المتوقع أن يؤدي هذا البيع سابقاً إلى تخفيض دين الشركة بنسبة ٥٠ في المائة وتخفيض خدمة الدين السنوية بمبلغ ١٢,٥ مليون دولار أمريكي.

المصدر: مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، «تقييم البرنامج القطري: هندوراس. ٢٦٣. واشنطن، العاصمة: مكتب التقييم والإشراف، ٢٠٠٢.

الصلة بالموضوع لتحديد ما إذا كانت نوعية إدارة الاقتصاد الكلي والميزانية والسياسات المرتبطة بها كافية لدعم برامج فعالية لدعم الميزانية. وبالمثل، يلاحظ أن الانعكاسات المحتملة من حيث قابلية التأثر من المخاطر للسياسات والبرامج التي يراد مساندةها بفضل برامج دعم الميزانية، سواء كانت إيجابية أم سلبية، نادراً ما تؤخذ في الحسبان، مع بعض الاستثناءات الملحوظة (انظر الإطار رقم ٢). كما لا تبذل جهود لتحقيق أقصى فائدة ممكنة من حيث إدارة خطر الكوارث. وقد يمثل ذلك إغفالاً ملحوظاً، لا سيما في البلدان المعرضة للمخاطر. ويجب مراعاة خطر الكوارث صراحة عند تحديد نطاق برامج دعم الميزانية، والموافقة على البنود والشروط، وتحديد المساعدة الفنية المرتبطة بها، وكذلك في عمليات التنفيذ والتقييم اللاحقة.

نادراً ما يؤخذ خطر الكوارث في الاعتبار عند إعداد برامج دعم الميزانية، أو أنه يعالج بصورة عابرة في سياق العوامل التي أثرت في الأداء الاقتصادي مؤخراً، إذا كان ذلك الخطر ملموساً. غير أن هناك بعض الاستثناءات. فبالنظر، على سبيل المثال، أن وثيقة سياسة القروض الخاصة بقرض قدمه البنك الدولي للمكسيك لوضع سياسة إنمائية وتمت الموافقة عليه في ٢٠٠٦ لدعم الإصلاحات السياسية للقطاع المالي، أفادت بأن العملية يمكن أن تفيد الجهود الرامية إلى تخفيض وقع الكوارث المهدد للاستقرار. ويشترك البنك ومانحون آخرون بالفعل مشاركة فعالة في توفير المساعدة الفنية للحكومة بشأن استعمال الأدوات المالية التي يمكن أن تقلل الوقوع المالي للكوارث. وتضمنت هذه المساعدة بعض الدراسات الفنية بشأن سندات الكوارث التي يمكن أن توفر سيولة للحكومة في حالة وقوع كارثة، وتحسن قدرتها على توزيع المخاطر المالية والتحوط منها. وكما جاء في وثيقة سياسة القروض الإنمائية، ستسعى الإصلاحات التي تدعمها هذه السياسة إلى تسهيل تشغيل أسواق رأس المال، ومن ثم زيادة السيولة النقدية، بما يخلق جواً مناسباً لإصدار سندات الكوارث المذكورة.

المصدر: البنك الدولي. وثيقة برنامج البنك الدولي للإنشاء والتعمير بشأن أول قرض مالي برنامجي مقترح في إطار سياسة تطوير النمو، يبلغ ٥٠١,٢٦ مليون دولار أمريكي للولايات المكسيكية المتحدة. التقرير رقم ٣٤٥٥-MX-واشنطن، العاصمة: البنك الدولي، ٢٠٠٦. متاح على الموقع التالي: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=52> 3679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000090341\_20060209093959

## الممارسات السليمة المحبذة

- يلزم اتخاذ أربعة إجراءات أساسية عند إعداد برامج دعم الميزانية لضمان تقدير أخطار الكوارث وإدارتها بشكل مناسب:
- ينبغي إجراء تقدير مبكر لقابلية التضرر من المخاطر الطبيعية في البلدان المعرضة للمخاطر. وفي أحسن الأحوال، يكون مثل هذا التقدير قد أُجري بالفعل في إطار السياسة الوطنية أو القطاعية أو في إطار البرنامج المدعوم.
- ينبغي لمنظمات التنمية أن تتصل بالحكومات وأن تشجعها على معالجة أي قصور في سياساتها واستراتيجياتها المتعلقة بإدارة خطر الكوارث يمكن أن يهدد تنفيذ السياسات والبرامج المدعومة وأدائها وفعاليتها أو استدامة إنجازاتها في الأجل الطويل. وتعتمد جودة جوانب هذه السياسات والبرامج في مجال إدارة خطر الكوارث، في نهاية المطاف، على مدى دمج مبدأ الحد من خطر الكوارث فيها ومدى التزام الحكومة والمجتمع المدني به.

- ينبغي أن تفكر منظمات التنمية في توفير مساعدة فنية لتعزيز إدارة خطر الكوارث في الحالات التي يمكن لمواطن القصور في الممارسات القائمة أن تهدد نجاح السياسات والبرامج المدعومة.
- ينبغي اتخاذ خطوات مقصودة لضمان عدم تأجيل أو إلغاء المدفوعات المخططة لدعم الميزانية في حال وقوع كارثة.

## ٢- الخطوات الأساسية لدمج اعتبارات خطر الكوارث في برامج دعم الميزانية

يمكن تسجيل اختلافات كبيرة في نطاق دعم الميزانية وتركيزه بين منظمات التنمية والبلدان المتلقية للمساعدة على السواء. غير أن جميع منظمات التنمية تتبع أسلوبا متشابها عموما في إعداد برامج دعم الميزانية وتنفيذها. ويقدم الشكل ١ ملخصا للتدابير المطلوبة لضمان فحص ومعالجة خطر الكوارث بشكل منهجي وملائم في كل خطوة من هذه الخطوات. وتجدر الإشارة إلى احتمال تداخل بعض هذه الخطوات من الناحية العملية أكثر من تعاقبها. ويمكن أن تنفذ الخطوتان ٣ و ٤ بصفة خاصة، مع الخطوة ٢.

### الخطوة رقم ١ اجر تحليلا للظروف

راع المسائل المتعلقة بالكوارث عند إجراء التحليل، بغية تقدير القابلية على استعمال موارد دعم الميزانية بشكل فعال، وشخص العيوب. والخطوة الواضحة الأولى التي ينبغي اتخاذها في البلدان المعرضة للمخاطر هي تحديد نوع المخاطر القائمة وقوتها ونطاقها الجغرافي واحتمال وقوعها، وكذلك أشكال ودرجات الخطر الملازمة لها. ويستحسن أن يكون قد أُجري تقدير شامل لخطر الكوارث بالفعل عند تحضير الاستراتيجية القطرية لمنظمة التنمية (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤).

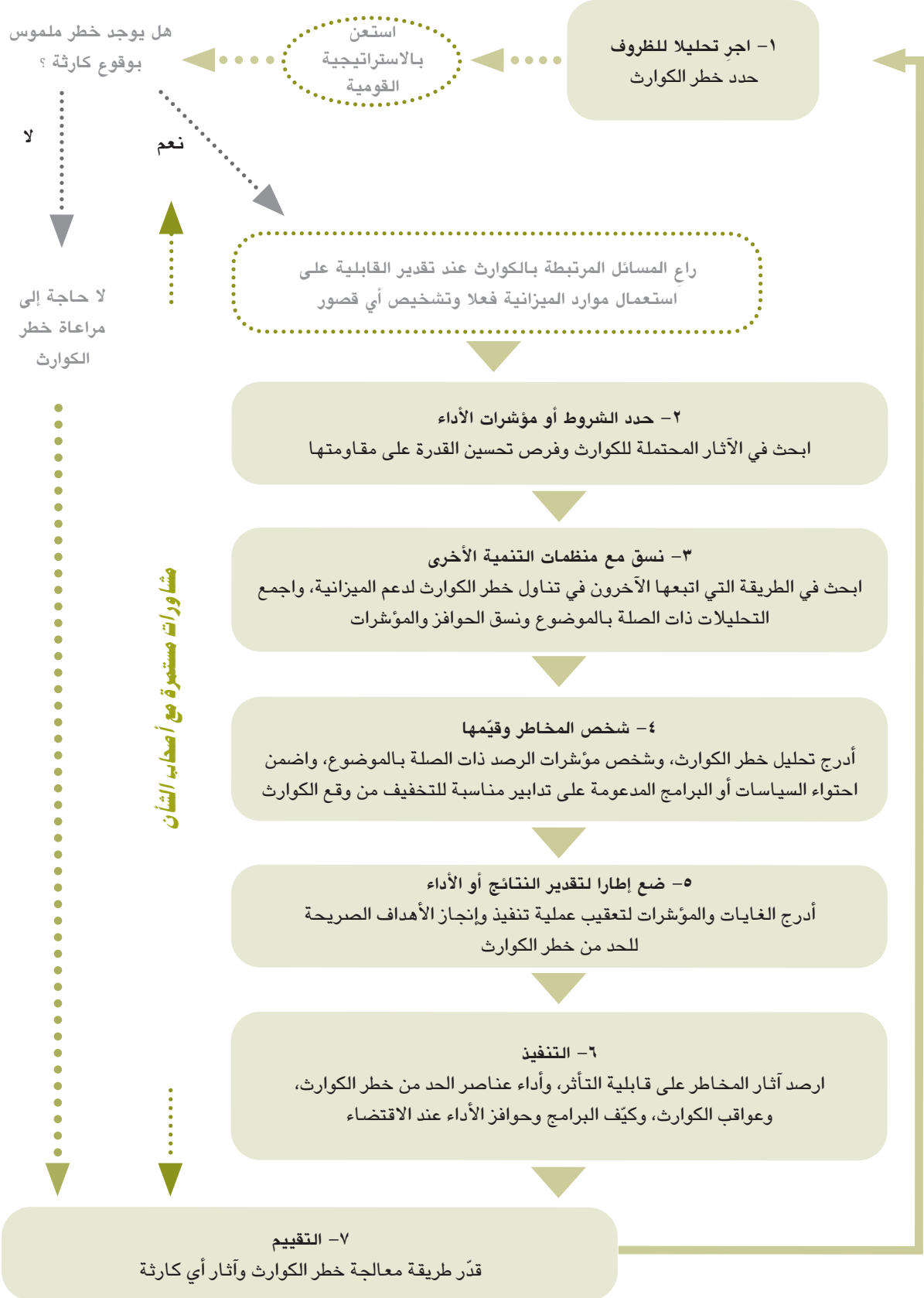
وينبغي إيلاء اهتمام خاص للسياسات والبرامج القطرية أو القطاعية التي يحدد دعم الميزانية المقترح استنادا إليها، ومدى دمج مبادئ وتدابير إدارة خطر الكوارث فيها (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣ مع إيلاء اعتبار خاص لاستراتيجيات الحد من الفقر). وكما سبق أن ذكرنا، ينبغي لمبدأ الحد من خطر الكوارث أن يكون جزءا من سياسات الحكومة وبرامجها المدعومة، بدلا من أن يدرج في اتفاقات دعم الميزانية. ويجب أن يرتبط بمخصصات مناسبة للميزانية إذا ما أريد أن يكون فعالا. وقد يتعذر تحقيق استدامة مكاسب التنمية في حال عدم معالجة خطر الكوارث بصورة مناسبة.

وفي البلدان المعرضة للمخاطر، يلزم مراعاة القضايا المتعلقة بالكوارث أيضا في إطار كل التحليلات الأخرى المتعلقة بالظروف. وفيما يلي قائمة مرجعية بالتقديرات التي يمكن الاستعانة بها أو إجراؤها، وكيف يجب لكل من هذه التقديرات أن تدرس المسائل المتعلقة بالكوارث وتعالجها، بالاستناد إلى التحليل المرتبط بذلك الذي سبق الاضطلاع به لأغراض تخطيط البرامج القومية (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤):

- الفقر والآثار الاجتماعية: ينبغي مراعاة الأثر المحتمل للسياسات والبرامج المدعومة على الجماعات المعروفة القابلة للتأثر من المخاطر عند دراسة آثارها الاجتماعية وخاصة على مستوى الفقر. وينبغي أن يراعي التحليل الجماعات الضعيفة من الفقراء وغير الفقراء على حد سواء، حيث يمكن أن تدفع الكوارث أعدادا إضافية من الناس إلى هاوية الفقر. (أنظر أيضا الملاحظات الإرشادية ٣ و ٩ و ١١).
- سياسات الاقتصاد الكلي وأطره وإدارته. يجري تكييف مقدار مهم من مخصصات دعم الميزانية مع سياسات وأهداف الاقتصاد الكلي مباشرة. وينبغي أن يراعي التقدير المرتبط بذلك وقع صدمات الكوارث الكبرى على الاقتصاد الكلي، وما إذا كانت استراتيجيات الحكومة الخاصة بمعالجة خطر الكوارث من منظور الاقتصاد الكلي الواسع تعتبر مناسبة، وانعكاسات السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية المدعومة على قابلية التأثر بالكوارث في المستقبل. ويمكن أن تنطوي الكوارث الكبرى على آثار اقتصادية سلبية خطيرة في الأجل القصير، وهو ما يحدث في الغالب. ويمكن أن تنطوي على آثار سلبية على أمد أطول، لا سيما عندما تتكرر. بيد أن شدة تعرض الاقتصاد الكلي للمخاطر والاضطرابات المقترنة بها الناجمة عن الكوارث ليس بالقدر المحتوم، حتى في أكثر البلدان تعرضا للمخاطر. وقابلية التأثر إنما تنجم عن مجموعة من التأثيرات المعقدة والدينامية المرتبطة بعوامل مثل الهيكل الاقتصادي ومرحلة التنمية والظروف الاقتصادية السائدة والمحيط السياسي فضلا عن أنواع المخاطر المطروحة (أنظر الإطار رقم ٣)، ويمكن الحد منه.٤ لذا، قد يلزم تكييف سياسات وبرامج الاقتصاد الكلي في البلدان شديدة التعرض للمخاطر للموازنة بين خطر الكوارث والأهداف الاجتماعية والاقتصادية. كما ينبغي توسيع نطاق التوقعات الاقتصادية لكي تأخذ في الاعتبار مشاهد الكوارث الكبرى في البلدان شديدة التعرض للخطر (أنظر الإطار رقم ٤). (أنظر أيضا الملاحظتين الإرشاديتين ٣ و ٨).

٤ لمواصلة النقاش، أنظر بنسن وكلاي، «فهم الآثار الاقتصادية والمالية للكوارث الطبيعية». سلسلة إدارة خطر الكوارث، العدد ٤، واشنطن، العاصمة: البنك الدولي، ٢٠٠٤. متاح على الموقع التالي: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&id=000012009\\_20040420135752](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&id=000012009_20040420135752)

## الشكل ١ دمج الاعتبارات المتعلقة بخطر الكوارث في برامج دعم الميزانية



لقد انخفضت درجة تأثر اقتصاد بنغلاديش من فيضانات الأمطار الموسمية الخطيرة انخفاضاً ملموساً خلال العقود الثلاثة الماضية. ويرجع جزء من هذا الانخفاض إلى تغييرات هيكلية في قطاع الزراعة تجسدت في توسع سريع في زراعة الأرز القائمة على الري خلال موسم الجفاف الأقل خطراً، ويرجع جزء آخر منه إلى تحقيق تكامل السوق الداخلي وزيادة الاستيراد الخاص للأغذية خلال السنوات التي شهدت كوارث. ومن ناحية القياسات الهيدرولوجية، تمثل فيضانات سنة ١٩٩٨ أحد الأحداث التي تقع مرة كل ٥٠ عاماً. بيد أن إنتاج الحبوب الغذائية زاد في الواقع بنسبة ٥,٦ في المائة عاماً بعد عام من حيث حجم الإنتاج، وتجاوز بكثير حتى توقعات الحكومة للإنتاج ما قبل الفيضان، حيث كانت قد قدرت نسبة نموه بـ ٢,٤ في المائة. وكانت التقديرات الأولية ما بعد الفيضان قد توقعته انخفاضاً في الناتج السنوي يتراوح ما بين ١٠ و ١١ في المائة، ولكنها لم تقدر التحسن الهائل لقدرة البلد على زيادة الإنتاج خلال الفصل الجاف - عند اللزوم حق قدره.

ومن جملة التأثيرات الأخرى التي تزيد من القدرة على المقاومة، هناك انتشار القروض الرسمية (بما فيه القروض بالغة الصغر) وارتفاع الحوالات من المهاجرين الداخليين والدوليين. وقد سجل تدفق الحوالات الدولية زيادة إضافية بعد الكارثة، فقد زاد مثلاً بنسبة ١٨ في المائة بعد فيضانات سنة ١٩٩٨، مما يوفر شكلاً جديداً من أشكال آليات التحمل. ومثل التغيير في تشكيل النشاط الإنتاجي عاملاً آخر. فقد توسعت صناعة الملابس المخصصة للتصدير بالتدريج، وقاومت الفيضانات نسبياً حتى اليوم. كما شهدت السنوات الأخيرة استقراراً مالياً نسبياً بالمقارنة مع التضخم الضارم الذي ساد في أواسط السبعينات التي خيمت عليها المجاعة. بيد أن فيضانات عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٤ الأقل خطورة من الناحية الهيدرولوجية، بينت أن قابلية التأثر الكبيرة المرتبطة بالفقر لا تزال سائدة وتتطلب اتخاذ تدابير أكثر تحديداً لتسهيل الاستهلاك وحماية سبل المعيشة.

المصدر: معهد التنمية ما ورواء البحار، «أعقاب الصدمات: السياسة المتعلقة بخطر الكوارث والتنمية الاقتصادية، ورقة إعلامية صادرة عن معهد التنمية ما ورواء البحار»، لندن، ٢٠٠٥. متاح على الموقع التالي: [http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp\\_disasters\\_nov05.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_disasters_nov05.pdf).

وضع المعهد الدولي لتحليل النظم التطبيقية، بالتعاون مع البنك الدولي، أداة تخطيطية لإدراج الخسائر المحتملة المقبلة الناجمة عن المخاطر الطبيعية في نماذج التنبؤ بالاقتصاد الكلي، وتحديد أثارها من الناحية الكمية. وتستند هذه الأداة أساساً على نموذج بسيط يركز على وقع الخسائر المسجلة في رأس المال والناجمة عن الكوارث على معدلات نمو الاقتصاد الوطني. ولتوضيح طريقة استعمال هذا النموذج وطبيعة الاستنتاجات التي يمكن أن يتوصل إليها، تم تطبيقه على ثلاث دراسات حالات (الأرجنتين وهندوراس ونيكاراغوا) وفي إطار مختلف الافتراضات بشأن مصادر التمويل للإغاثة وإعادة التأهيل في أعقاب الكوارث ومدى ملاءمته. ويمكن استعمال هذا النموذج بنفس الطريقة لإجراء التنبؤات الخاصة بالاقتصاد الكلي في أماكن أخرى.

المصدر: فريمان، مارتن، وميشلر ووارنر مع هاوسمان «الكوارث والتنمية: دمج الكوارث الطبيعية في التخطيط الإنمائي». سلسلة أوراق العمل المتعلقة بإدارة خطر الكوارث رقم ٤. واشنطن، العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٢. متاح على الموقع التالي: [http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/cat\\_dev.pdf](http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/cat_dev.pdf)

- دارة الإنفاق العام. في حال توفير دعم للميزانية العامة، ينبغي أن يتناول التقييم طريقة أخذ المسائل المتعلقة بالكوارث في الاعتبار عند تخصيص الموارد العامة، وأن ينظر في ما إذا كان الإنفاق على الحد من خطر الكوارث كافياً، والتخطيط المالي مناسباً لمواجهة الكوارث المقبلة (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤، الإطار ٦ للتعلم في النقاش). وعند تقدير دعم الميزانية القطاعية والعامة، ينبغي أيضاً دراسة الآثار المحتملة لكارثة كبرى على السياسات والبرامج المدعومة، بما في ذلك فحص احتمال انخفاض التمويل نتيجة لإعادة تخصيص موارد الميزانية لأغراض الإغاثة وإعادة التعمير. وينبغي أن ينظر التقييم أيضاً بشكل خاص في ما إذا كان قد تم تحديد مخصصات مناسبة في الميزانية لأنشطة إدارة خطر الكوارث المدرجة في السياسات والبرامج والمدعومة.
- نظم المشتريات والمساءلة المالية. ينبغي استجلاء انعكاسات الكوارث على القدرة على الأخذ بإجراءات المشتريات القومية وترتيبات رفع التقارير المالية.
- الترتيبات المؤسسية والتشريعية. ينبغي أن يشمل التقييم القدرة المؤسسية والتشريعية على إدارة خطر الكوارث والخبرة في هذا المجال، بما يناسب التركيز المحدد لدعم الميزانية المقترح. وينبغي أن يبين ما إذا كانت الترتيبات القائمة كافية لضمان عدم تهديد أهداف

دعم الميزانية في حال وقوع كارثة، ودعم الاستفادة من كل فرصة لتحسين القدرة على المقاومة. وينبغي تشخيص كل نقص، وإيلاء اهتمام خاص لقوانين البناء وتخطيط استخدامات الأراضي لضمان بناء كل الهياكل المادية وفقا لمعايير مقبولة (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١٢). كما ينبغي فحص القدرة المؤسسية والتشريعية على تطبيق السياسات والبرامج المتعلقة بالحد من خطر الكوارث بالتحديد التي تم تكييف مخصصات دعم الميزانية معها، وذلك على مستوى الحكومة الوطنية والمحلية.

■ الحكم. بالإضافة إلى جوانب الحكم التي تناولناها أعلاه، ينبغي مراعاة عدد من العوامل الإضافية المرتبطة بالكوارث عند فحص جودة الحكم وبيان انعكاساته على الفعالية المحتملة لدعم الميزانية المقترح وتشخيص أي عيوب. وينبغي بصفة خاصة استجلاء درجة الالتزام الطويل الأجل بالحد من خطر الكوارث. وتعتبر القدرة الثابتة على إنفاذ قوانين ومعايير تقسيم الأراضي والبناء، وضمان جودة البناء، من العوامل المهمة أيضا، حيث ترتفع نسبة الفساد في مجال البناء في بلدان عديدة، مما يزيد من الأضرار والوفيات الناجمة عن الكوارث. ومن المهم أيضا وجود نظم قوية لحيازة الأرض وسندات الملكية، إذ أن قلة الأمن المرتبط بحيازة الأرض يؤدي إلى إحياء الرغبة في الاستثمار في مجال الحد من الخطر والتأمين.

■ إدارة الموارد البيئية والطبيعية. ينبغي أن يستجلى التقييم ما إذا كانت سياسات الحكومة البيئية ومعاييرها وإجراءاتها في مجال التقييم المطبقة على السياسات والبرامج المدعومة قد راعت المخاطر الطبيعية وقابلية التأثر والتدابير المرتبطة بها لتحسين القدرة على المقاومة بشكل مناسب، وما إذا كانت هناك بيانات ملائمة بشأن المخاطر لأغراض التقييم. وكثيرا ما تطلب السياسات البيئية لمنظمات التنمية نفسها هذه البيانات صراحة لتقدير الآثار البيئية الملموسة للسياسات والبرامج التي يكتف دعم الميزانية على أساسه، والتدابير ذات الصلة بالموضوع التي تتخذها الحكومة لتقليل الآثار الضارة وتحسين الآثار الإيجابية. وينبغي أن يشمل هذا التقييم فحصا لانعكاسات الآثار البيئية على قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية، والآثار المحتملة للكوارث على السياسات والبرامج، والتدابير المطلوبة للتخفيف من حدتها (أنظر أيضا الملاحظة الإرشادية رقم ٧، الإطار رقم ٤ بشأن عمليات التقييم البيئي الاستراتيجية، والإطار رقم ٣ عن التحليل البيئي القطري).

ومن شأن استنتاجات هذه التحليلات المتعلقة بالكوارث أن تساعد على تحديد خصائص اتفاقات دعم الميزانية والحوار السياسي المقترن بها. كما قد تبين الحاجة إلى توفير دعم إضافي للمشروع أو مساعدة فنية لتعزيز القدرة والقابليات على إدارة خطر الكوارث، كالمساعدة على تعزيز المؤسسات والتشريعات المناسبة، وتحسين التنبؤات المناخية ونظم الإنذار، وتوفير التدريب أو اتخاذ تدابير هيكلية للتخفيف من وقع الكوارث.

## الخطوة رقم ٢ حدد الشروط أو مؤشرات الأداء

راع الانعكاسات المحتملة للكوارث وفرص تحسين القدرة على مقاومة المخاطر عند تحديد شروط دعم الميزانية، بما في ذلك مؤشرات المخرجات والمحصلات والتدابير السياسية والمؤسسية.

ويمكن أن تتخذ الشروط شكل إجراءات مسبقة يجب اتخاذها قبل أول دفع للقروض، وشكل حوافز دلالية يمكن بموجبها البت في توفير شرائح إضافية من التمويل أو اتخاذ إجراءات جديدة لدعم الميزانية. وتستند هذه الشروط بشكل متزايد إلى مجموعة فرعية من الإجراءات والغايات والمحصلات التي تضعها الحكومات المتلقية نفسها في السياسات والبرامج المدعومة. وفي حالات أخرى، يستند توفير شرائح من دعم الميزانية إلى تقييم أعم للتقدم العام المحرز في تنفيذ الاستراتيجيات الرئيسية، كاستراتيجيات الحد من الفقر.

ولم ترد عناصر الكوارث إلا نادرا، أو لم ترد إطلاقا، في شروط دعم الميزانية حتى اليوم، مما يبين الاهتمام المحدود نسبيا الذي يولى لها في السياسات والاستراتيجيات الحكومية الشاملة. غير أن من المهم مراعاة وقع كارثة محتملة على الالتزام بشروط مختارة أخرى، وذلك للتشديد على أهمية فسخ المجال لبعض التسامح بخصوص الشروط بعد حدوث الكوارث، وتشجيع الحوار حول طرق تعزيز القدرة على مقاومة المخاطر (أنظر الإطار رقم ٥). وقد يكون من المناسب، في البلدان شديدة التعرض للكوارث، رسم مشاهد للكوارث وبحث انعكاساتها المحتملة على كل من السياسات والبرامج الشاملة المدعومة وعلى حوافز الأداء المحددة التي يرتبط بها دعم الميزانية. بل قد يكون من المناسب تقليل حوافز الأداء أصلا إذا كانت الكوارث الكبرى كثيرة التواتر. وبشكل أعم، قد يكون من المناسب وضع مجموعة مرنة من الشروط في البلدان المعرضة للمخاطر، تفسح المجال لتقدم محدود في مجالات معينة تعوضه إنجازات في مجالات أخرى.

<sup>٥</sup> منظمة الشفافية الدولية. «تقرير الفساد العالمي: تركيز خاص على الفساد في ميدان البناء وإعادة التعمير ما بعد النزاعات. لندن، دار بلوتو للنشر، ٢٠٠٥. متاح على الموقع التالي: [http://www.transparency.org/publications/gcr/download\\_gcr/download\\_gcr\\_2005](http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2005)

ويمكن أن تؤدي استنتاجات تحليل الظروف، بموجب الخطوة رقم ١، بالإضافة إلى هذا الفحص للشروط، إلى إدخال تعديلات على السياسات والبرامج التي يرتبط بها دعم الميزانية، واعتماد حوافز ذات صلة بها كشرط إضافية. فمثلا، قد يلزم إعداد استراتيجية مالية شاملة لإدارة خطر الكوارث في إطار الجهود الرامية إلى تعزيز الإدارة العامة الأوسع نطاقا في مجال المالية والاقتصاد الكلي. ويمكن أن يتوقف توفير الدعم للميزانية لصالح استراتيجية الحد من الفقر على تنقيح قوانين البناء للمطالبة بتحسين قدرة الاستثمارات في البنى التحتية على مقاومة المخاطر. وعلى المستوى القطاعي، يمكن المطالبة بتحسين قدرة التنبؤات المناخية ونشرها، كشرط لتوفير الدعم للميزانية من أجل المساعدة على تعزيز الأداء الزراعي.

## الإطار رقم ٥

### الكوارث- تهديد محتمل لتحقيق الشروط المرتبطة بالميزانية

يمكن أن تتبع أي كارثة كبرى عواقب واسعة النطاق، وربما أن تهدد الإنجاز الناجح لعدد من الشروط التي يتوقف عليها توفير الدعم للميزانيات. وفيما يلي بعض الأمثلة الممكنة:

#### أداء الاقتصاد الكلي

- قد يتعذر تحقيق أهداف نمو الناتج المحلي الإجمالي الشامل والقطاعي.
- قد يتجاوز التضخم المعدل المستهدف.

#### الحد من الفقر

- قد يتعذر تحقيق التخفيضات المستهدفة في نسبة السكان الذين يعيشون دون حد الفقر (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣).

#### الإدارة المالية العامة

- قد يعاد تخصيص موارد الميزانية للمساعدة على تمويل جهود الإغاثة وإعادة التأهيل، مما يعني:
- إنه لا يمكن تحقيق التحسينات المستهدفة في التفاوت بين المصروفات المخططة والمصروفات الفعلية، سواء كانت شاملة أو قطاعية؛
- إنه قد يتعذر تلبية المتطلبات الدنيا المحددة لتخصيص الموارد لبرامج أو قطاعات محددة (مثلا التوعية الصحية)؛
- إن بعض المبادرات قد لا تكون ممولة بالقدر الكافي.
- قد يتعذر تحقيق التخفيضات المستهدفة في عجز الميزانية أو متطلبات الاقتراض المحلي، إذا طلبت موارد إضافية للمساعدة على تمويل جهود الإغاثة وإعادة التأهيل.
- قد يتعذر تحقيق التخفيضات المستهدفة في عجز شركات الدولة بسبب الأضرار الناجمة عن الكوارث والمشكلات التشغيلية (أنظر الإطار رقم ٢).
- قد يتعذر تحقيق أهداف إيرادات الضرائب بسبب انخفاض الإنتاجية والتعليق المؤقت المحتمل لبعض أنواع الضرائب للمساعدة على تعزيز التعافي.
- قد يتأخر التقدم في تطبيق الإصلاحات الضريبية وفي مجال الإدارة المالية بسبب تحول الانتباه.

#### تنمية القطاع الخاص

- قد يتعذر تحقيق زيادات في معدلات الاستثمار المحلي والأجنبي المباشر، إذا ألحقت الكوارث أضرارا مهمة بالبنى التحتية وأضررت بتصورات جو الاستثمار.

#### تنمية القطاع المالي

- قد يعرقل التقدم في توسيع رقعة التمويل البالغ الصغر إذا كان لدى مؤسسات التمويل البالغ الصغر عددا كبيرا من المحفظات التابعة لزبائن شديدي الضعف، مما يستتبع مشكلات في تأمين السيولة بعد الكوارث.

#### التعليم

- قد يتعذر تحقيق التحسينات المستهدفة في معدل الطلاب في قاعات الدراسة بسبب تحويل موارد الميزانية وانهايار مباني المدارس.
- قد تتوقف الزيادة المستهدفة في نسبة الأطفال في سن الالتحاق بالمدارس مؤقتا إذا سحب الأطفال من المدارس لإعانة عوائلهم.

#### التنمية الزراعية والريفية

- قد يتعذر تحقيق التحسينات المستهدفة في البنى التحتية التسويقية، كالطرق، بسبب الأضرار التي ألحقتها الكارثة.



### الخطوة رقم ٣ التنسيق مع منظمات التنمية الأخرى

أنظر في ما إذا كانت منظمات أخرى في مجال التنمية قد عالجت المسائل المتعلقة بالكوارث في برامجها الخاصة بدعم الميزانية وكيف فعلت ذلك، وتقاسم ونسق العمل التحليلي في هذا المجال، واعمل على تحقيق الانسجام بين حوافز الأداء ذات الصلة بالموضوع وغيرها من متطلبات الرصد ورفع التقارير. وتأكد من أن تأخذ الحوافز المختارة خطر الكوارث في الاعتبار مع الاتفاق على حوافز محددة لإدارة خطر الكوارث حيثما كان ذلك مناسباً. ويمثل قيام المانحين بتنسيق أهداف واقعية ومُجدية ومناسبة في مجال الحد من خطر الكوارث ومؤشرات الأداء المرتبطة به، عنصراً مهماً في ضمان نجاح تحقيقها.

### الخطوة رقم ٤ تشخيص الأخطار وتقييمها

في البلدان المعرضة للمخاطر، حلل كلا من خطر الكوارث وانعكاسات الكوارث المحتملة على أشكال الخطر الأخرى بالاستناد إلى ما تم تنفيذه في إطار الخطوة رقم ١. وتأكد من إدراج تدابير مناسبة للتخفيف من وقع الكوارث في السياسات والبرامج التي يجري تكييف دعم الميزانية على أساسها (أو المشمولة في مبادرات أخرى) واختر مؤشرات لرصد الأخطار شديدة الاحتمال.

وكثيراً ما يكون الخطر الائتماني مصدر قلق خاص لمنظمات التنمية، ويمكن أن يتفاقم إذا كان التخطيط المالي للكوارث غير مناسب، حيث يمكن أن يعاد تخصيص موارد دعم الميزانية في حال وقوع كارثة. كما يمكن لموارد دعم الميزانية أن تكون أقل تأثيراً مما كان متوقعاً إذا تم استعمالها وفقاً لما كان مخططاً، ولكن مع تخفيض مجمل التمويل المخصص للسياسات والبرامج المدعومة بعد الكارثة. ويمكن للتهديد الذي تمثله الكوارث أن يؤدي إلى تفاقم أشكال الخطر الأخرى - بما فيها الأخطار المتعلقة بالتشغيل والتنمية والاقتصاد الكلي والحكم - وقد يؤدي إلى تقويض الإنجازات في أي مستوى من مستويات إطار النتائج (أنظر أدناه) مما يحول دون أن تؤدي المدخلات إلى تحقيق الأنشطة المرغوبة، ودون أن تؤدي الأنشطة إلى مخرجات والمخرجات إلى محصلات أو المحصلات إلى آثار (أنظر أيضاً الملاحظة الإرشادية رقم ٦، الإطار رقم ٣).

### الخطوة رقم ٥ وضع إطاراً للنتائج أو تقدير الأداء

ينبغي أن يضم إطار النتائج أو تقدير الأداء كل مخرجات ومحصلات الحد من خطر الكوارث المتوخاة صراحةً، ومؤشرات الرصد والتقييم، والبيانات الأساسية ومتطلبات جمع البيانات ذات الصلة بالموضوع، بالاستفادة مباشرة من إطار النتائج لوضع الاستراتيجية القطرية لمنظمة التنمية (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤) أو لرسم السياسات والبرامج التي يستند إليها دعم الميزانية، إذا كان هذا الإطار مختلفاً تماماً. وينبغي وضع شروط ومؤشرات أداء واقعية في البلدان شديدة التعرض للمخاطر، كما بيناه في الخطوة رقم ٢، تعكس خطر الكوارث. وينبغي أيضاً إدراج مؤشرات محددة لرصد أخطار الكوارث المتبقية كما بيناه في الخطوة رقم ٤، إلى جانب أي مؤشرات مطلوبة لقياس وقع السياسات والبرامج المدعومة على الجماعات القابلة للتضرر من المخاطر (أنظر الخطوة رقم ١).

### الخطوة رقم ٦ التنفيذ

بالتعاون مع الحكومة، قم برصد انعكاسات السياسات والبرامج المدعومة على قابلية التأثر بالمخاطر وأداء مكونات الحد من خطر الكوارث (بما في ذلك معرفة ما إذا كان قد تم الوفاء بالتزامات الإنفاق ذات الصلة بالموضوع)، وأثر أي كارثة فعلية. وينبغي تشجيع كل التكييفات الضرورية مع السياسات والبرامج نفسها أو مع حوافز الأداء ذات الصلة بها.

ويشجع التوجه المتزايد للأدوات الأحدث في مجال دعم الميزانية نحو تحقيق نتائج، على تعديل البرامج التي يكتيف دعم الميزانية استناداً إليها، ومؤشرات الأداء ذات الصلة به في سياق تغير الظروف، مما يمثل اختلافاً صارخاً مع برامج قروض التكييف التي كانت سائدة في الثمانينات والتسعينات والتي كانت تفتقر إلى المرونة نسبياً. ويعتبر ذلك مفيداً بشكل خاص في حال وقوع كارثة يمكن أن تسبب اضطرابات كبيرة في الأجل القصير، نتيجة لتدمير البنى التحتية المادية وتعطيل تسيير شؤون البلد الاعتيادية والإجبار على اتخاذ قرارات سياسية قد لا تخل من صعوبة. فيمكن مثلاً للحكومة أن تختار توسيع نطاق توفير القروض العامة لتعافي الإنتاج وإعادة تمويل القروض الصغيرة بدلاً من تقييد النمو النقدي لوقف ضغوط التضخم التي يسببها نقص الأغذية في أعقاب الكوارث وانتعاش البناء، وأن تخفف

من ثم في تحقيق أهداف التضخم. بل يمكن أن تقرر البقاء في حدود ميزانيتها لتلبية شروط دعم الميزانية إذا كان من شأن اتباع سياسة مالية توسعية مؤقتاً أن يمثل الحل الأنسب في الواقع.<sup>٦</sup>

وينبغي، بقدر المستطاع، تفادي كل تخفيض في دعم الميزانية أو إلغاء مثل هذا الدعم بالكامل، وحتى تأجيل المدفوعات في أعقاب الكوارث، حيث أن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تفاقم الصعوبات المالية وتعطيل مبادرات التنمية ذات الأولوية. ولكن، ينبغي مراعاة واقع مفاده أن الحكومة قد تواجه صعوبات خاصة تستحوذ على اهتمامها وتعكس الآثار المزوجة للانخفاض المحتمل في القدرات والزيادة الكبيرة في تدفق الموارد الخارجية. ويتطلب توفير دعم إضافي للميزانية للاستجابة بالتحديد للكوارث، الاعتناء بالتصميم لضمان دفع المخصصات بسرعة والتأكد من أنها ستساعد على تعزيز الممارسات والقدرات في مجال إدارة خطر الكوارث (أنظر الإطار رقم ٦).

### مواجهة الكوارث بفضل دعم الميزانية

### الإطار رقم ٦

يجري توفير دعم الميزانية في بعض الحالات بعد وقوع الكوارث. والغرض الأولي منه هو المساعدة على مواجهة الاختلالات في ميزان المدفوعات والصراف الأجنبي عن طريق سرعة الدفع. فقد وفر صندوق النقد الدولي مثلاً مساعدات للطوارئ في سياق الكوارث منذ سنة ١٩٦٢ لمواجهة صعوبات تمويل الصراف الأجنبي الناجمة عن آثار انخفاض إيرادات الصادرات و/أو زيادة الواردات. وقدم البنك ١١ قرصاً من هذا النوع ما بين ١٩٩٥ و ٢٠٠٥، بلغ مجموعها ٩٨٠ مليون دولار أمريكي بالقيمة الاسمية<sup>٧</sup>؟

غير أنه اتضح من تقييم أجراه البنك الدولي مؤخراً أن تخصيص البنك للدعم من أجل ميزان المدفوعات في أعقاب الكوارث كان أبطاً بكثير مما كان مرجواً. وقدم البنك الدولي ما مجموعه ١٥ قرصاً من هذا النوع الغرض منها توفير موارد تدفع بسرعة للمساهمة في استقرار ظروف الاقتصاد الكلي وتسهيل الانتعاش. وبيّن التقييم أنه «بالرغم من التأكيد على دفع الأموال على وجه السرعة، فإن دعم ميزان المدفوعات استغرق نحو ٧ أشهر في المتوسط (أي ٢١٤ يوماً) لبلوغ مستوى الفعالية، و ٢,٤ سنة (أي ٨٦٠ يوماً) للاكتمال وبالتالي، فلم يلبّ نوايا المؤسسة بأن يكون وسيلة فعالة لتحويل الموارد إلى البلدان المتضررة على وجه السرعة»<sup>٨</sup>.

ويوفر الكثير من دعم الميزانية في أعقاب الكوارث، على ما يبدو، دون اشتراط تعزيز إدارة خطر الكوارث، مما يمثل فرصة ضائعة. غير أن البنك الدولي يقوم حالياً بتطوير قرض للطوارئ من أجل إدارة الكوارث والتعافي منها، وهو شكل متخصص من الدفع السريع للقرض من أجل سياسات التنمية، يمكن أن تحصل عليها الحكومات عقب الكوارث. وخلافاً لعمليات البنك السابقة لدعم الميزانية بعد الكوارث، يرتبط هذا الإقراض بالشروط المقترنة بتنمية القدرة على إدارة الخطر التي قد تصاحبها مساعدة فنية في هذا المجال. وبموجب المسار الثالث للمرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش، فإن الغرض من هذا القرض هو أيضاً دعم الميزانية بعد الكوارث في البلدان ذات الدخل المنخفض في إطار مرفق التمويل الاحتياطي للإنعاش. ويتعين على البلدان المتلقية للمساعدة أن تفي ببعض الشروط فيما يتعلق بالإدارة المسبقة للخطر. وقد استهلّ البنك الدولي واستراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث المرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١).

ويمكن للتفاوض المسبق على دعم الميزانية عقب الكوارث أن يمثل خياراً آخر يوفر فرصاً للدفع السريع وحوافز لتحسين إدارة خطر الكوارث. فيشمل مشروع من مشاريع البنك الدولي لإدارة خطر الكوارث في فييتنام تمت الموافقة عليه سنة ٢٠٠٥، تيسيراً للدفع السريع للتمويل من أجل إعادة تعمير البنية الأساسية التحتية المحدودة النطاق عقب الكوارث، يساند فجوة مالية متكررة في الموارد العامة، ويعزز إدارة ميزانية الكوارث المقترنة بها. وفي المرحلة الثانية (٢٠٠٩-٢٠١٢) من هذا المشروع، يمكن توفير مبالغ إضافية - إذا طلبت - من أجل إعادة التعمير عقب الكوارث وفقاً للألية الحكومية الخاصة بالمدفوعات لميزانية الطوارئ التابعة للدولة، كدعم للميزانية في الواقع.

<sup>٦</sup> لمواصلة النقاش، أنظر بنسن وكلاي «فهم الآثار الاقتصادية والمالية للكوارث الطبيعية». سلسلة إدارة خطر الكوارث، العدد ٤، واشنطن العاصمة: البنك الدولي، ٢٠٠٤، متاح على الموقع التالي: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000012009\\_20040420135752](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040420135752)

<sup>٧</sup> صندوق النقد الدولي، «مساعدات صندوق النقد الدولي في حالات الطوارئ: دعم التعافي من الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة - صحيفة وقائع» واشنطن العاصمة. صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٥، متاح على الموقع التالي: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conflict.htm>

<sup>٨</sup> البنك الدولي «مخاطر الطبيعة، أخطارها على التنمية - تقييم مجموعة التقييم المستقلة لمساعدات البنك الدولي من أجل الكوارث الطبيعية». واشنطن العاصمة، مجموعة التقييم المستقلة، ٢٠٠٦، الصفحة ٣٢، متاح على الموقع التالي: <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/report.htmlAn>

## الخطوة رقم ٧ التقييم

في ضوء ما سبق، استجلب ما يلي:

- ما إذا كان قد تم تحليل انعكاسات السياسات والبرامج المدعومة على خطر الكوارث وقابلية التأثر ومعالجتها بشكل مناسب؛
- فوائد وإنجازات الشروط المحددة المقترنة بالحد من خطر الكوارث؛
- كيف تؤثر الكارثة التي تحدث خلال فترة دعم الميزانية على استعمالها ومحصلاتها وفعاليتها، وكذلك أداء العمليات الكامنة، بما في ذلك ما تضطلع به الحكومة من أنشطة في مجال الرصد وإدارة الميزانية والاقتصاد الكلي؛
- ما إذا كان بوسع الكوارث المقبلة أن تهدد استدامة الإنجازات؛
- وقع السياسات والبرامج المدعومة على قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية.

## خطوة مكررة: المشاورات الجارية مع أصحاب الشأن

- ادُع إلى الحوار حول المسائل المتعلقة بالكوارث عند تحديد شكل دعم الميزانية وطبيعتها بدقة، وخلال مرحلتَي التنفيذ والتقييم اللاحقتين. وركز الدفعة الجديدة من برامج دعم الميزانية تركيزاً متزايداً على الحوار السياسي مع الحكومات يتيح فرصاً للنقاش بشأن إدارة خطر الكوارث وتشجيع الممارسات السليمة حيثما كان ذلك مناسباً للسياسات والبرامج التي يقترن بها دعم الميزانية. وينبغي أن تستجلي هذه المناقشات إمكانية تحقيق الشروط والغايات والأهداف الأوسع للسياسات والبرامج المدعومة في حالة وقوع كارثة، وطرق المساعدة على زيادة القدرة على مقاومة المخاطر واستدامة الإنجازات، إما عبر السياسات والبرامج نفسها أو عبر مبادرات مكملة. وينبغي أن تستند المناقشات إلى المشاورات ذات الصلة بالموضوع التي تدور حول الكوارث والتي تُنظم تحضيراً للاستراتيجية القطرية لمنظمة التنمية (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤) وإلى مشاورات وثيقة الصلة بالموضوع أجرتها الحكومة في سياق تحضير استراتيجيتها للحد من الفقر (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣). وينبغي للعملية الاستشارية أن تفسح المجال أيضاً للفقراء والجماعات الهامشية وهي جماعات كثيرة ما تكون من أكثر فئات السكان قابلية للتأثر بالمخاطر الطبيعية - ولغيرهم من أصحاب الشأن المعنيين للتعبير عن أنفسهم.

## ٣- مقومات النجاح الحاسمة

- على منظمات التنمية أن تقبل بالخضوع لمزيد من المسائلة بشأن الخسائر الناجمة عن الكوارث. باتت مسؤوليات وكالات المعونة تتلاشى يوماً بعد يوم في ضوء ازدياد توفير المساعدة الخارجية في شكل دعم للميزانية، حيث لا يمكن في الواقع ربط المباني فرادى وعناصر البنية التحتية بمانحين محددين. غير أن منظمات التنمية مسؤولة عن تأمين استعمال مواردها بأكبر قدر ممكن من الفعالية، ومن ثم فإنها مسؤولة عن التأكد من أن تكون قوانين وممارسات البناء في بلدان الحكومات المتلقية للمساعدة مناسبة، وأن تكون الممارسات في مجال إدارة خطر الكوارث، بشكل أعم، وبما فيها ترتيبات تخطيط الأخطار المالية، مناسبة أيضاً.
- على الحكومات والمجتمع المدني في البلدان المعرضة للمخاطر أن تضع موضوع الحد من خطر الكوارث على قائمة أولوياتها. أخذ تخصيص الدعم للميزانية يُكثف بشكل متزايد مع خطط التنمية القطرية والقطاعية واستراتيجيات الحد من الفقر مباشرةً. ومن المهم أن تقوم الحكومات والمجتمع المدني بوضع الحد من الخطر على قائمة أولوياتها باعتباره تحدياً إثمائياً أساسياً في البلدان المعرضة للكوارث، وكذلك رسم السياسات وتطوير القدرات واتخاذ الترتيبات التشريعية والمؤسسية في هذا المجال. وعلى منظمات التنمية أن تبحث عن الحوافز التي يمكن أن تشجع الحكومات في هذا المسار، وأن تساند الجهود الرامية إلى تعزيز المعرفة بقضايا الكوارث وفهمها، والاضطلاع بأنشطة المناصرة المرتبطة بالموضوع لتعزيز فوائد الحد من خطر الكوارث، بما في ذلك عن طريق تسهيل العمل مع شبكات من الشخصيات المتزمنة في المجتمع المدني.
- يلزم تحديد أهداف معترف بها دولياً في مجال الحد من خطر الكوارث. هناك ميل متزايد نحو تحقيق انسجام أكبر بين أهداف التنمية، كما تعكسه الأهداف الإنمائية للألفية. فمن شأن تحقيق مثل هذا الانسجام أن يتيح للمانحين والحكومات التركيز على مجال مشترك. كما أن تحديد أهداف مماثلة في مجال الحد من خطر الكوارث، أو إدراج مشاغل الحد من خطر الكوارث صراحة في الأهداف الإنمائية للألفية، يمكن أن يلعب دوراً مهماً في ضمان إيلاء اعتبار أكبر لخطر الكوارث (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣)، ولحمل الحكومات

ومنظمات التنمية على تحمل مسؤولياتها. ويمكن إدراج مثل هذه الأهداف في أطر الحكومات ومنظمات التنمية للإدارة القائمة على النتائج وتقييم الأداء.

■ ينبغي أن تتضمن الاتفاقات على مبادئ الممارسات السليمة في مجال تخصيص الدعم للميزانية، أنشطة في مجال الحد من خطر الكوارث. ينبغي أن تتضمن المبادرات الدولية الرامية إلى تنسيق وتحقيق الانسجام بين الأساليب التي يتبعها المانحون في تخصيص الدعم للميزانية والممارسات السليمة في هذا المجال، مبادئ في مجال الممارسة السليمة في تقدير خطر الكوارث والدعم المقترن بتدابير تعزيز القدرة على مقاومة المخاطر – وهو ما تقوم به حالياً لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والشراكة الاستراتيجية مع أفريقيا، وبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية.

■ قد يلزم إعداد مشاريع إضافية وتقديم المساعدة الفنية لمساندة الحد من خطر الكوارث بصورة مباشرة. قد يكون من الملائم التفكير في توفير دعم ومساعدة فنية إضافيين للمشاريع من أجل تعزيز القدرة على إدارة خطر الكوارث والقابليات في هذا المجال، وتوفير التدريب واتخاذ تدابير هيكلية للتخفيف من وقع الكوارث أو تحسين الهياكل القائمة. ويكتسي استعمال أدوات أخرى أهمية خاصة في البلدان ذات الالتزام المحدود بالحد من خطر الكوارث، وفي البلدان ذات نظم الحكم اللامركزية التي تفتقر إلى التأثير، حيث لا يتجسد الالتزام القومي بالحد من خطر الكوارث بالضرورة في أفعال على الصعيد المحلي.

## مصطلحات المخاطر والكوارث

## الإطار رقم ٧

تعترف أغلبية الأوساط المعنية بالكوارث بأن المصطلحات الخاصة بالمخاطر والكوارث لا تستعمل بشكل متناسق في هذه الأوساط لتعكس مشاركة مهنيين وباحثين من تخصصات متعددة. وتستعمل المصطلحات الرئيسية في هذه السلسلة من الملاحظات الإرشادية بالمعنى الآتي:

*المخاطر الطبيعية* هي أحداث جيوفيزيائية أو جوية أو هيدرولوجية (كالزلازل والانزلاقات الأرضية والأمواج السنامية (تسونامي) والعواصف والموج أو المد والفيضانات أو الجفاف) يمكن أن تلحق أضراراً أو خسائر.

*قابلية التأثير* هي احتمال التعرض للضرر أو الخسارة المرتبط بالقدرة على توقع خطر ما ومواجهته ومقاومته والتعافي من وقعه. وتحدد العوامل الفيزيائية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والمؤسسية كلا من قابلية التأثير ونقيضها *القدرة على المقاومة*.

*الكارثة* هي حدث شديد القوة يؤثر في المجتمعات القابلة للتأثر مسبباً أضراراً بالغة واختلالات وإصابات محتملة، بحيث تصبح المجتمعات المتضررة عاجزة عن أداء وظائفها الاعتيادية بشكل طبيعي دون مساعدة خارجية.

*خطر الكوارث* هو عامل من خصائص وتكرار المخاطر التي تشهدا منطقة محددة، وطبيعة العناصر المعرضة للخطر ومدى قابليتها للتأثر أو قدرتها على المقاومة الكامنة<sup>٩</sup>.

*تخفيف وقع الكوارث* هو أي إجراء هيكلي (مادي) أو غير هيكلي (مثل تخطيط استخدامات الأراضي والتعليم العام) يُتخذ للحد من الآثار الضارة للمخاطر الطبيعية المحتملة.

*التأهب* أو الاستعداد هو الأنشطة والتدابير المتخذة قبل وقوع المخاطر للتنبؤ بها والإنذار بحدوثها وإجلاء الناس والممتلكات عندما يعظم الخطر، وضمان الاستجابة الفعالة لها (كتخزين الإمدادات الغذائية).

*الإغاثة وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار* هي الإجراءات المتخذة في أعقاب كارثة ما لإنقاذ حياة الناس وتلبية الاحتياجات الإنسانية المباشرة واستئناف النشاط الاعتيادي وترميم البنية التحتية واستئناف الخدمات.

*تغير المناخ* هو تغير ملموس إحصائياً في قياسات متوسط حالة المناخ أو تقلبه في مكان أو منطقة معينة على مدى فترة زمنية ممتدة، إما بشكل مباشر أو غير مباشر، بسبب تأثير النشاط البشري على مكونات الغلاف الجوي الشامل أو نتيجة للتقلبات الجوية الطبيعية.

<sup>٩</sup> استعملنا مصطلح «خطر الكوارث» عوضاً عن عبارة «مصدر الخطر» الأكثر دقة في هذه السلسلة من الملاحظات الإرشادية، حيث أن مصطلح «خطر الكوارث» هو المصطلح الذي تفضله الأوساط المعنية بالحد من الكوارث.

## قراءات إضافية\*

DFID. Poverty Reduction Budget Support – A DFID policy paper. London: Department for International Development (UK), 2004a. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prbspaper.pdf>

DFID. *Managing Fiduciary Risk when Providing Poverty Reduction Budget Support – How To Note*. London: Department for International Development (UK), 2004b. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-fiduciarybriefing.pdf>

DFID et al. *Partnerships for poverty reduction: Rethinking conditionality – A UK policy paper*. London: Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office and HM Treasury (UK), 2005. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>

DFID. *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment: Thematic Studies – Volume III*. Evaluation Report Ev 669. London: Department for International Development (UK), 2006. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev669-volumeiii.pdf>

IDB et al. *The Economics of Disaster Mitigation in the Caribbean Quantifying the Benefits and Costs of Mitigating Natural Hazard Losses*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, International Monetary Fund, Organization of American States and World Bank, 2005.

IDD and Associates. *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report – A Joint Evaluation of General Budget Support, 1994–2004*. Birmingham, UK: University of Birmingham, International Development Department, 2006. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/gbs-synthesis-report.pdf>

Lavergne, R. and Anneli, A. *CIDA Primer on Program-Based Approaches*. Quebec: Canadian International Development Agency, Analysis and Research Division, Policy Branch, 2003. Available at: [http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/\\$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf](http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf)

Payne, L. and Neville, S. *Aid Instruments, Social Exclusion and Gender: Background Paper for DFID's Internal Guidance on Aid Instruments*. Social Development Direct, 2006. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-instruments-gender.pdf>

World Bank. *Good Practice Note for Development Policy Lending: Results in Development Policy Lending*. Washington, DC: World Bank, 2005.

\* رأينا ألا نترجم المراجع لتسهيل البحث عنها في المواقع المذكورة على شبكة الانترنت

كتبت السيدة شارلوت بنسن هذه الملاحظة الإرشادية. وتود المؤلفة أن تشكر السيدة شيلا أحمد (إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية) وأعضاء الفريق الاستشاري للمشروع وأمانة اتحاد الوقاية الاستباقية على نصائحهم ودعمهم القيم، وأن تعبر عن امتنانها للدعم المالي من الوكالة الكندية للتنمية الدولية، وإدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية، ووزارة الشؤون الخارجية الملكية، والنرويج والوكالة السويدية للتعاون الدولي في مجال التنمية. والآراء الواردة في هذا التقرير تعبر عن آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء الفريق الاستشاري أو المراجعين أو هيئات التمويل.

وقد قامت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بمراجعة وتنقيح النسخة العربية من خلال مكتبها الإقليمي لغرب آسيا وشمال أفريقيا. إن أدوات تبني الحد من خطر الكوارث عبارة عن سلسلة من ١٤ ملاحظة إرشادية أنتجها اتحاد الوقاية الاستباقية لكي تستعين بها منظمات التنمية لتكييف أدوات تقدير المشاريع وتقييمها بغية تبني الحد من خطر الكوارث في عملها الإنمائي في البلدان المعرضة للمخاطر. وتغطي هذه السلسلة المواضيع التالية: (١) مقدمة؛ (٢) جمع واستخدام المعلومات المتعلقة بالمخاطر الطبيعية؛ (٣) استراتيجيات الحد من الفقر؛ (٤) تخطيط البرامج القطرية؛ (٥) إدارة دورة المشروع؛ (٦) الأطر المنطقية والمبنية على النتائج؛ (٧) التقييم البيئي؛ (٨) التحليل الاقتصادي؛ (٩) تحليل قابلية التأثير والقدرات؛ (١٠) مناهج سبل المعيشة المستدامة؛ (١١) تقييم الأثر الاجتماعي؛ (١٢) تصميم المباني ومعايير البناء واختيار موقع البناء؛ (١٣) تقييم مبادرات الحد من خطر الكوارث؛ (١٤) دعم الميزانية. وبوسعكم الإطلاع على السلسلة الكاملة للملاحظات الإرشادية إلى جانب دراسة التقييم الأساسية التي أعدتها السيدة شارلوت بنسن والسيد جون تويغ عن قياس تخفيف وقع الكوارث: أساليب تقدير أخطار المخاطر الطبيعية والمنافع الفعلية للتخفيف من وقعها، على الموقع التالي:

[http://www.proventionconsortium.org/mainstreaming\\_tools](http://www.proventionconsortium.org/mainstreaming_tools)



أمانة اتحاد الوقاية الاستباقية

PO Box 372, 1211 Geneva 19, Switzerland

E-mail: [provention@ifrc.org](mailto:provention@ifrc.org)

Website: [www.proventionconsortium.org](http://www.proventionconsortium.org)