الأمم المتحدة

E/2007/80

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
21 June 2007
Arabic
Original: English

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٧

جنيف، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

الجزء الرفيع المستوى

رسالة مؤرخة ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٧ موجهة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي من الممثل الدائم للنمسا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بأن أحيل إليكم طيه تقرير ندوة فيينا الرفيعة المستوى: الإعداد لمنتدى التعاون الإنمائي، التي عقدت في فيينا يومي ١٩ و٢٠ نيسان/ أبريل ٢٠٠٧ (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا أن تعمموا هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار البند ٢.

(التوقيع) غيرهارد **فانزيلتر**
السفير

* E/2007/100 و Corr.1.

120707 120707 07-39228 (A)

مرفق الرسالة المؤرخة ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٧ الموجهة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي من الممثل الدائم للنمسا لدى الأمم المتحدة

ندوة فيينا الرفيعة المستوى: للإعداد لمنتدى التعاون الإنمائي

الخبرات المكتسبة على المستويات القطرية في مجالي تنسيق التعاون الإنمائي وإدارته

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا – معلومات أساسية	١-٢	٤
ثانيا – ندوة فيينا الرفيعة المستوى	٣-٨	٤
ثالثا – افتتاح الندوة	٩-١٩	٦
رابعا – المسائل الرئيسية في مجال التعاون الإنمائي	٢٠-٧٤	٨
ألف – فعالية التنمية	٢٧-٣٥	١٠
بـاء – الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية	٣٦-٤٠	١١
جيـم – القدرات الوطنية على إدارة المعونة	٤١-٥١	١٢
دال – القدرة على التنبؤ بالمعونة واستقرارها	٥٢-٥٧	١٤
هـاء – رصد جودة المعونة	٥٨-٦٥	١٦
واو – التنسيق بين أنشطة الجهات المانحة	٦٦-٧٤	١٨
خامسا – التنسيق بين أنشطة الجهات المانحة	٧٥-٩١	٢٠
ألف – الملكية الوطنية: قيادة عملية التنمية	٧٦-٨٠	٢٠
بـاء – المشاركة: التشاور مع أصحاب المصلحة	٨١-٨٥	٢١
جيـم – المساءلة: المسؤولية عن الأداء	٨٦-٩١	٢٢
سادسا – الرسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات	٩٢	٢٤
سابعا – التطلع إلى المستقبل: التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي	٩٣-٩٦	٢٥

أولا – معلومات أساسية

١ – في سياق تعزيز المجلس الاقتصادي والاجتماعي، عهدت الدول الأعضاء إلى مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بأن يعقد مرة كل سنتين منتدى رفيع المستوى للتعاون الإنمائي. وسيقوم المنتدى باستعراض اتجاهات التعاون الإنمائي، بما في ذلك الاستراتيجيات والسياسات والتمويل، وزيادة تعزيز الاتساق بين الأنشطة الإنمائية لمختلف شركاء التنمية، وتعزيز الربط فيما تقوم به الأمم المتحدة من أعمال في مجالي النظم والعمليات. وكانت الجمعية العامة قررت كذلك في قرارها ٦١/ ١٦ أن تعلن في جنيف في تموز/ يوليه ٢٠٠٧ عن إنشاء منتدى التعاون الإنمائي وأن تعقد في نيويورك في عام ٢٠٠٨ أول هذه المنتديات التي ستعقد مرة كل سنتين.

٢ – ولتسهيل الحوار فيما بين أصحاب المصلحة خلال الاجتماع المقبل الذي سيتم فيه الإعلان عن إنشاء المنتدى والبدء في عملية مشاورات بشأنه في عام ٢٠٠٨، تؤيد إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة تنظيم عدة ندوات رفيعة المستوى تستضيفها الدول الأعضاء ويتم فيها التركيز بوجه خاص على التحديات الرئيسية التي تواجه التعاون الإنمائي.

ثانيا – ندوة فيينا الرفيعة المستوى

٣ – نظم الحدث الأول في فيينا يومي ١٩ و ٢٠ نيسان/ أبريل ٢٠٠٧، بالتعاون مع حكومة النمسا. وكان موضوع ندوة فيينا الرفيعة المستوى ''الخبرات المكتسبة على المستويات القطرية في مجالي تنسيق التعاون الإنمائي وإدارته''[(أ)].

٤ – وكان هدف الندوة أن تقوم البلدان المانحة والشريكة باستعراض التقدم وتحديد التحديات الرئيسية ومناقشة الممارسات الجيدة في تنفيذ بعض أهداف السياسة العامة التي جرى تحديدها في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ وفي المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي عقد في مونتيري، المكسيك في عام ٢٠٠٢، وذلك في الجانب المتعلق بتلك الأهداف في مجالي تنسيق التعاون الإنمائي على المستوى القطري وإدارته. ويمكن الاستعانة بهذا التقرير عن أعمال الندوة كوثيقة معلومات أساسية يستفاد منها في الإعلان القريب عن إنشاء منتدى التعاون الإنمائي وكذلك في أعمال المنتدى الأول في عام ٢٠٠٨.

(أ) انظر لجنة المساعدة الإنمائية، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي www.un.org/ecosoc/newfunct/dcfvienna.shtml.

٥ - ولما كانت ندوة فيينا الرفيعة المستوى حدثا يجمع بين أصحاب المصلحة المتعددين ، بمشاركة أفراد رفيعي المستوى بصفتهم خبراء، فقد تألفت من ستة اجتماعات عامة. وحضر هذا الحدث ١٣٠ مشاركا تقريبا يمثلون طائفة كبيرة من أصحاب المصلحة المتعددين من بينهم ممثلون من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، منهم وزير خارجية الرأس الأخضر، ومؤسسات الأمم المتحدة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ولجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ووكالات المعونة الثنائية، والمنظمات الدولية فضلا عن ممثلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص[ب].

٦ - وقد نظم برنامج الندوة حول ستة مواضيع[ج]:

(أ) تقييم فعالية التنمية؛

(ب) الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية بوصفها أطر التعاون الإنمائي؛

(ج) إمكانية التنبؤ بالمعونة الثنائية واستقرارها؛

(د) القدرات الوطنية لإدارة المعونة؛

(هـ) مراقبة جودة المعونة؛

(و) التنسيق بين الجهات المانحة.

٧ - وكان هناك في مختلف المناقشات التي أجريت في الندوة اتفاق قوي في الرأي بشأن ضرورة التعجيل بتنفيذ أهداف السياسة العامة المتصلة بالتعاون الإنمائي وهي الأهداف التي تم تحديدها في مؤتمر مونتيري لعام ٢٠٠٢، ومؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، ومنتدى باريس الرفيع المستوى لعام ٢٠٠٥ المعني بفعالية المعونة. وقد أشير إلى ثلاثة مبادئ رئيسية باعتبارها مبادئ ذات أهمية حيوية بالنسبة للتعاون الإنمائي وتعطي نتائج ملموسة ودائمة وهذه المبادئ هي: الملكية الوطنية والمشاركة والمساءلة:

(أ) الملكية الوطنية: المقصود بالملكية الوطنية الحقيقية أن تضطلع البلدان النامية بدور قيادي، بشراكة مع المانحين. فالملكية ليست مجرد الموافقة على ما يضعه المانحون من أحكام وشروط للتعاون الإنمائي، وإنما يقتضي منها أن تكون هي من يحدد بالفعل إطار وعملية التعاون؛

(ب) للاطلاع على قائمة المشاركين المسجلين، انظر http://www.un.org/docs/ecosoc/meetings/2007/dcf2007/index.htnl.

(ج) للاطلاع على البرنامج الكامل، انظر المرجع نفسه.

(ب) المشاركة: إشراك أطراف غير تابعة للدولة في صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية عامل حاسم بالنسبة لمصداقية عملية التنمية وتأثيرها واستدامتها. ومن الأهمية بمكان أيضا أن تستفيد الحكومات في عمليات الحوار بشأن السياسات من طائفة عريضة من وجهات النظر وألا تقصر المشاركة فيها على أصحاب المصلحة الذين يشاركونها الرأي؛

(ج) المساءلة: ثمة حاجة إلى أن يتعامل شركاء التنمية على أساس الندية ويتوقع منهم أن يمتثلوا لالتزاماتهم المتفق عليها. ويمكن لمنتدى التعاون الإنمائي أن يضطلع بدور في تعزيز تلك الشراكات القائمة بين شركاء التنمية اعتمادا على مبدأ المساءلة. ومن المسلم به أيضا أن المانحين أصبحوا يخضعون على نحو متزايد للتمحيص من جانب البرلمانات وغيرها من مؤسسات الرقابة، وذلك لأغراض الوقوف على فعالية المساعدة الإنمائية وأثرها.

٨ - وقد استفادت المناقشة التي استغرقت يومين كثيرا من عدد من دراسات إفرادية وعروض قطرية بشأن أمثلة وخبرات حديثة في مجالي تنسيق المساعدة الإنمائية وإدارتها قدمتها اندونيسيا، وأوغندا، وبنغلاديش، والرأس الأخضر، وفييت - نام، وموزامبيق[د].

ثالثا - افتتاح الندوة

٩ - في افتتاح ندوة فيينا الرفيعة المستوى، شدد رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، داليس سكوليس على أن الحدث خطوة هامة أولى نحو الإعلان عن إنشاء منتدى التعاون الإنمائي في جنيف في تموز/يوليه ٢٠٠٧ ونحو عقد أول هذه المنتديات في نيويورك في عام ٢٠٠٨. ورُئي أيضا أن الندوة شكلت فرصة ممتازة لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول الأعمال العالمي للتعاون الإنمائي على المستوى القطري.

١٠ - ورُئي أن المنتدى يشكل أرضية أساسية لتعزيز الحوار وتوافق الآراء بشأن سياسات التعاون الإنمائي فيما بين مجموعة عريضة من أصحاب المصلحة لتحقيق الأهداف المتفق عليها دوليا. وجرى تشجيع المشاركين على تقاسم نتائج الندوة مع دوائر مناصريهم بغية القيام بعملية تحضيرية دينامية جامعة تمكن المنتدى من الوفاء بولايته وإحداث أثر على المستوى القطري.

١١ - وقد قال وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية جوزيه أنطونيو أوكامبو إنه يأمل في أن يتحول المنتدى إلى وسيلة كبيرة بيد المجتمع الدولي لزيادة تعزيز فعالية ووضوح التعاون الدولي مما يحقق الأهداف الإنمائية للألفية. فهذه الأهداف ينظر إليها

(د) انظر http:www.un.org/ecosoc/newfunct/dcfvienna.shtml.

باعتبارها إطار عمل مشترك للتعاون الإنمائي لأصحاب المصلحة جميعهم. وينبغي النظر إلى إنشاء المنتدى على أنه خطوة كبيرة في تنفيذ الشراكة العالمية من أجل التنمية، والتسليم في الوقت نفسه بما يساور العديد من البلدان النامية من مخاوف لأن هذه الشراكة ما زال أمامها الكثير كي تحقق إمكاناتها كاملة في عدة مجالات.

١٢ - وأعرب وكيل الأمين العام عن وجهة نظر مؤداها أن المنتدى سيكون له دور هام للغاية في تعزيز الرقابة السياسية بشأن الالتزامات بتقديم المعونة وفعالية المعونة، وبخاصة في ضوء هامش التقدم المتاح أمام زيادة تحسين إيصال المعونة الإنمائية والاستفادة منها على الصعيد القطري. وينبغي في هذا الصدد أن تذهب الأولوية العليا إلى تحسين المعونة من حيث النوعية والكمية في حين يتعين على البلدان الشريكة أن تستخدم المساعدة الإنمائية والتمويل المتعدد الأطراف والخاص ومواردها المحلية على نحو أكثر فعالية. ثم إن التحسينات في فعالية المعونة ينبغي أن تقترن بتدابير لتحسين إدارة نظام المعونة الإنمائية.

١٣ - واعتبر أن قوة المنتدى تكمن في قدرته على النهوض بعملية جامعة تستند إلى تحليل الجودة ويتم فيها الاستماع إلى جميع أصوات أصحاب المصلحة فيما يتم إجراؤه من حوارات واتخاذه من قرارات على صعيد عالمي.فليس ثمة منتدى آخر يستطيع منح شرعية سياسية مثل هذه.

١٤ - وأشار السفير يوهانس كيرلي، الأمين العام للشؤون الخارجية بالنمسا إلى التزامات الاتحاد الأوروبي بزيادة مجمل تدفقات المساعدة الإنمائية بما يقابل مجموعة الأهداف المحددة لعامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥. وقال إن هناك فهما مشتركا بين البلدان المانحة والشريكة مؤداه أن زيادة المساعدة الإنمائية يجب أن تستكمله تدابير لتحسين الجودة. ودون إغفال هذا الهدف، يخضع حاليا تقديم المساعدة الإنمائية على المستوى الثنائي لعملية عميقة لإعادة تشكيل هيكله تجري تحت رعاية لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبالاسترشاد في ذلك بإعلان باريس بشأن فعالية المعونة.

١٥ - وكان هناك اعتقاد بأن الأمم المتحدة جزء لا غنى عنه من الجهاز الإنمائي الدولي، بيد أن هيكل هذه المساعدة لا يزال بحاجة إلى زيادة تعزيزه وتبسيطه وجعله أكثر كفاءة. ثم إن هناك حاجة إلى تحسين إيصال المعونة الثنائية والمتعددة الأطراف ليتسنى بخاصة ضمان أن يكون هناك تنسيق على المستوى القطري بين كلا الطرفين الفاعلين، وكذلك ضمان أن تكون العلاقة مع مؤسسات التمويل الدولية تكاملية ومحددة على نحو جيد.

١٦ - وكان من المفترض أن تساهم الندوة في جدول أعمال تحقيق فعالية المعونة بتعميق فهم أصحاب المصلحة لآليات التنسيق وسبل الربط بين الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وإيصال المعونة الإنمائية.

١٧ - واختتمت الجلسة الافتتاحية السفيرة أيرين فرويدنشوس-رايشي، المديرة العامة لإدارة التعاون الإنمائي في الوزارة الاتحادية للشؤون الأوروبية والدولية للنمسا، فوجهت الاهتمام إلى عدة مسارات جارية ترمي إلى إصلاح التعاون الإنمائي العالمي. وقالت إن أول تلك المسارات أن المانحين الثنائيين يعملون على الصعيدين الفردي والجماعي من أجل تعزيز فعالية المعونة داخل إطار عمل إعلان باريس والمنتدى الرفيع المستوى القادم المعني بفعالية التنمية المزمع عقده في غانا في عام ٢٠٠٨. وثانيها أن شعبة العمل في الاتحاد الأوروبي تناقش بنشاط التعاون الإنمائي بغية الحد من تكاليف المعاملات وتبسيط سبل تقديم المعونة. وثالثها أن إصلاح عمل الأمم المتحدة في مجال التعاون الإنمائي قد تلقى زخما قويا بعد تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

١٨ - وفيما يتعلق بإصلاح الأمم المتحدة، اعتبر أن من الأهمية بمكان ألا يقصر النقاش على استعراض كفاءة وفعالية الأنشطة الانمائية التنفيذية للمنظمة، بل والنظر أيضا إلى دورها الأوسع نطاقا الذي تضطلع به في مجال التعاون الإنمائي. فالمسائل التي كانت في السابق مجال اختصاص الخبراء التقنيين كأمن الطاقة، وتغير المناخ، واستدامة المياه والتي اكتسبت منذ ماض قريب طابعا سياسيا وأصبحت ذات أهمية سياسية ربما تصبح في المستقبل من الأولويات الهامة. وقد تكون ثمة حاجة عند النظر في توحيد الولايات على مستوى مقر الأمم المتحدة إلى تجميعها وفقا للمواضيع والمناطق الجغرافية.

١٩ - وجرى أيضا التشديد على ضرورة تفاعل مسارات الإصلاح فيما بينها بغية إحداث الأثر المنشود على المستوى القطري. ويمكن النظر إلى ندوة فيينا الرفيعة المستوى كخطوة أولى نحو تحديد هذا التفاعل في إطار عمل منتدى التعاون الإنمائي الذي سيصبح في آخر المطاف هو المكان المخصص لذلك.

رابعا - المسائل الرئيسية في مجال التعاون الإنمائي

٢٠ - وفرت الاجتماعات التي عقدت في الندوة فرصة للمشاركين لمناقشة الاتجاهات القائمة والتقدم المحرز في مجالي تنسيق التعاون الإنمائي وإدارته على المستوى القطري. وفي المناقشات المفيدة التي دارت في الندوة، أصبح الموضوع الرئيسي هو تحقيق التوازن بين القوى التي قد تتعارض أحيانا مع بعضها بعضا.

٢١ - وأشير إلى مسألة التوفيق بين الأولويات الإنمائية الوطنية والأهداف الإنمائية للألفية باعتبارها مسألة تشكل أحد التحديات القائمة في بعض البلدان. ومن المسائل التي أثارت الاهتمام أيضا المسألة المتعلقة بضرورة إيجاد مجال سياسي واقتصادي وطني يترك للبلدان النامية هامشا للمناورة مع المحافظة في نفس الوقت على تعهدها بالالتزامات الدولية.

٢٢ - ويضاف إلى ذلك أنه لا بد من كفالة ألا تكون تدفقات الموارد إلى القطاعات الاجتماعية (''قطاعات الأهداف الإنمائية للألفية'') في البلدان الشريكة على حساب الاستثمار في القطاعات الإنتاجية التي تدعم بصورة غير مباشرة أوجه التقدم في مجالات مثل الصحة والتعليم. ومما اعتبر أيضا من التحديات الكبيرة، التركيز على مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية التي ليس من السهل اخضاعها للقياس الكمي على نحو لا يغفل أهمية المجالات الأخرى (حقوق الإنسان والإدارة الرشيدة مثلا).

٢٣ - وقد اعتبر الرصد من المجالات التي يكون فيها للمانحين تأثير قوي جدا على البلدان الشريكة فيما يتعلق بتحديد مجالات الاهتمام واختيار المؤشرات. بيد أن أقوى الرسائل التي بعثت بها الندوة كانت الرسالة الداعية إلى قيام البلدان الشريكة، بالتعاون مع المانحين، ببناء قدرات وطنية قوية تؤدي دورا قياديا حقيقيا في عملية التنمية.

٢٤ - فالقيادة الوطنية تشكل جانبا من ميثاق التنمية المبرم بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية في حين تشكل المسائل الهامة المتصلة بسلوك المانحين جانبا آخر من ذلك الميثاق. وكانت هناك من بين هذه المسائل التي أثيرت، مسألة التحدي الذي يواجه البلدان الشريكة في مجال تنسيق المعونة وإدارتها وهي معونة تكون في الكثير من الحالات أكثر تقلبا مما عليه الحال بالنسبة للإيرادات المحلية.

٢٥ - وفي حين أنه ينبغي تبسيط وجود وممارسات المانحين على المستوى القطري على سبيل الأولوية العليا، أُعرب عن أفكار مختلفة بشأن سبل تحقيق الاتساق بين الجهات المانحة، وقد تراوحت تلك الأفكار بين ضرورة تحقيق اتساق كامل بين الإجراءات، وتحسين التنسيق، والنظر في إمكانية تهيئة بيئة تساعد على نحو أكبر على خلق التنافس بين المانحين في تقديم خدماتهم.

٢٦ - وتقدم الفروع التالية سردا موجزا للمناقشات التي دارت في كل من الاجتماعات الستة.

ألف – فعالية التنمية

٢٧ – على الرغم مما أحرز مؤخرا من تقدم في تحسين أساليب معيشة ملايين الفقراء في العالم النامي، ما زال الحد من الفقر من التحديات الهائلة حتى في البلدان ذات معدلات النمو الاقتصادي الإيجابية. وبالنظر إلى أن النمو الاقتصادي شرط ضروري للحد من الفقر لكنه غير كاف لتحقيق ذلك، من اللازم اتباع سياسات تراعي مصالح الفقراء من أجل توزيع الدخل على النحو اللائق. وحتى تواضُع النمو الاقتصادي السنوي يمكن أن يحقق نتائج مُبهرة في مجال الحد من الفقر. وهكذا، تكون طبيعة النمو الاقتصادي ونمطه على نفس درجة أهمية معدل النمو عندما يتعلق الأمر بالحد من الفقر. وحتى التغيرات الصغيرة التي تطرأ على توزيع الدخل مثلا، قد تعزز ما للنمو من أثر على الفقر.

٢٨ – وينبغي للبلدان أيضا أن تكون على وعي بالقوى التي تحفز النمو الاقتصادي بما أن هذه القوى تحدد أثر هذا النمو على الفقر وقدرة البلدان الشريكة على تقليل الاعتماد على المعونة. وإذا كانت المعونة الإنمائية عاملا من العوامل الكبرى المساهمة في النمو الاقتصادي، فمن المحتمل أنها قد تعزز الاعتماد على المعونة وتُديمه. ومن ثَم، قد لا يكون النمو الاقتصادي بالضرورة عملية تساهم في تقليل الاعتماد على المعونة.

٢٩ – وتتطلب تهيئة بيئة تُفضي إلى فعالية التنمية سياسات قطاعية وإطارا لسياسة تمكينية عامة على حد سواء. وسيكون أيضا للمشاريع الإنمائية الفردية مزيدا من التأثير إذا ارتكزت على استراتيجية إنمائية وطنية فعالة. ويمكن أن يكون من بين العوامل الهامة الأخرى في تحسين ما يُقدم من خدمات للفقراء الآثار التبعية، التي يؤدي فيها تحسن الأحوال في قطاع ما إلى تحسن في قطاعات أخرى، ومن أمثلة ذلك دور النمو المسجل في تعليم الفتيات في المرحلة الثانوية وفي كهربة الريف في انخفاض معدل وفيات الأطفال في بنغلاديش.

٣٠ – وحُثت الجهات المانحة على تحسين الدعم المقدم للبرامج الإقليمية التي تميل إلى الإقلال في عددها وعدم كفاية مواردها. وساد شعور بأن الجهات المانحة والبلدان الشريكة على السواء كثيرا ما أغفلت فرص التعاون الإقليمي لدعم تنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية في مجالات مثل إدارة المياه والطاقة والنقل ومكافحة الأمراض.

٣١ – وأُبرز الفرق بين فعالية التنمية وفعالية المعونة أيضا بما أن المساعدة الإنمائية لا تشكل سوى جزء من التمويل الإجمالي للتنمية في بلد من البلدان. وأُبرزت بمثابة دروس مستفادة تجارب عدد من بلدان آسيا في حشد الموارد لأغراض التنمية من خلال أنشطة التجارة والاستثمار وقطاع الأعمال، وبالتالي تفادي الاعتماد على المعونة.

٣٢ - ومن الضروري لكل بلد أن يضع نهجا متوازنا خاصا به بهدف تفادي تركيز إنمائي لا متوازن عند استخدام المعونة لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وبما أن المؤشرات تعتبر بمثابة خادم جيد لكنه سيد فاسد، ينبغي النظر إلى الأهداف الإنمائية للألفية كأدوات لتمكين البلدان من تتبع ما أحرز من تقدم. وسعيا إلى إدخال تحسينات، مثلا في مجال الصحة، من الضروري الاستثمار أيضا في مجالات أخرى مثل البنيات التحتية وإيجاد فرص العمل. ولذلك، ينبغي تفادي النظرة الضيقة التي يُنظر بها إلى الإنفاق في القطاع الاجتماعي على أنه الوسيلة الرئيسية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٣٣ - وزُعم أن زيادة المعونة الإنمائية في العديد من البلدان سيؤدي إلى تحسن فعالية التنمية. وحتى تحقق هذه الزيادة الأثر المرغوب فيه ينبغي أن تقدم بكيفية يمكن التنبؤ بها ومع مراعاة نوعية المعونة، ولا سيما عن طريق نقل الأموال من المشاريع إلى الدعم البرنامجي ودعم الميزانية. وقد يكون من الضروري تحسين وسائل تقييم فعالية المعونة الإنمائية في البلدان النامية إذا أرادت الجهات المانحة أن تدعو بقوة إلى زيادة كبرى فيما يتعلق بمؤسسات المواطنين ومؤسسات الرقابة، مثل البرلمانات.

٣٤ - إلا أنه من الضروري أن تكون البلدان الشريكة على وعي بخطر الوقوع في شرك المعونة الإنمائية المتعددة الأبعاد عندما تترسخ كطريقة عمل في الإدارة الحكومية. وتسود في بعض البلدان ثقافة مؤسسية للحكم يملك المسؤولون فيها عموما إمكانيات التفكير في إطار عمل للدعم المقدم من الجهات المانحة. ومع كثرة وصفات العلاج لتجاوز الاعتماد على المعونة، تكون الغلبة للامتثال على حساب الفكر المستقل والابتكاري.

٣٥ - وأُعرب أيضا عن القلق من أن الاتجاه الأخير المتمثل في الدعوة باستمرار إلى القيام بإصلاحات قد يحمِّل أضعف البلدان النامية ما يفوق طاقتها. فهل ثمة إفراط فيما يطلب من البلدان التي تواجه أشد التحديات الإنمائية بأضعف الموارد البشرية؟ وبالإضافة إلى ذلك، جرى الإعراب عن شعور بالإحباط من أن ما يولى من أهمية للإصلاح في الشراكة الإنمائية كثيرا ما يكون على حساب التحدي اليومي المتمثل في نجاح تقديم الخدمات على الصعيد القطري.

باء - الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية

٣٦ - تشكل الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية الوسيلة الرئيسية للمضي قدما في تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً على الصعيد القطري. إلا أنه من المهم ألا يغيب عن الأذهان أن هذه الأهداف غايات وليست استراتيجيات للسياسة العامة. ووضع هذه الأهداف موضع التنفيذ بشكل مباشر على الصعيد القطري، دون مراعاة الاعتبارات

الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على النحو اللائق، قد يقوّض فعالية الاستراتيجيات الإنمائية القائمة ويعوق العمليات الإنمائية الجارية. ولن تتسم بالفعالية المساعدة الإنمائية التي تركز على تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً إلا عندما تعكس هذه الأهداف الأولويات المحددة على الصعيد المحلي.

٣٧ - وكانت هناك دعوات متكررة إلى اتباع نهج أكثر واقعية لصياغة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتقييمها. وأحيانا يوسع نطاق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية من خطط قابلة للتنفيذ إلى تطلعات، مما قد يقوض مصداقيتها. ومن المهم تحديد الأولويات عند صياغة هذه الاستراتيجيات، والملاحظ من التجارب أنه قد تحدث بعض المماطلة عندما يتعلق الأمر باتخاذ قرارات صعبة بشأن التضحية بأشياء لصالح أشياء أهم، ولا سيما فيما يتصل بمختلف الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وقُدم عدد من السمات من أجل تحويل الاستراتيجيات إلى خطط فعالة مثل ضرورة قيامها على المشاركة واتسامها بالشمولية والمرونة.

٣٨ - وزعم المنتقدون أن هناك أمثلة لدول شريكة توجه أولوياتها وخططها الاستراتيجية نحو مسائل تضمن استمرار المساعدة الإنسانية. وزُعم أن هذا يسفر عن التقاء مريب للمساعدة الإنمائية والاستراتيجيات الوطنية لتحقيق تطلعات الجهات المانحة، إن لم يكن لتنفيذ شروطها.

٣٩ - وقدمت نفس الحجة في حالة المجتمع المدني، بما أن العمليات السياسية المحلية قد تُغيَّر لكي تتناسب مع أولويات الجهات المانحة وأساليبها. وزُعم أن هذا قد يؤدي في نهاية المطاف إلى إيجاد فئة من المتلقين المهنيين، في كل من الحكومة والمجتمع المدني، الذين يبدون وكأنهم يقدمون الأولويات الوطنية في حين أنهم يعكسون في كثير من الأحيان أفكار الجهات المانحة.

٤٠ - وأُعرب عن بعض القلق إزاء إفراط عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على الصعيد القطري في كثير من الأحيان في التركيز على المسائل الاجتماعية والبيئية ومسائل الحكم على حساب السياسات والمساعدة الاقتصادية والمتصلة بالتجارة، التي تضطلع بدور حاسم في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وبالنظر إلى أن مراعاة حقوق الإنسان تشكل أساس فعالية الحكم، أعرب عن رأي مفاده أنه من الضروري كفالة تعميم مراعاة هذه المبادئ في التعاون الإنمائي من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً.

جيم - القدرات الوطنية على إدارة المعونة

٤١ - كان من بين المواضيع الساخنة للندوة تنمية واستدامة القدرات الوطنية على إدارة المساعدة الإنمائية وتنسيقها ودورها كركيزة من ركائز التنمية. و ينبغي فهم القدرات

الوطنية، في حد ذاتها، كمزيج من مجموعة واسعة النطاق من القدرات البشرية والمؤسسية والهيكلية والاقتصادية.

٤٢ - واعتُبر أن إجراء تقييمات مشتركة منتظمة للقدرات يقوم بها الشركاء الإنمائيون أمر بالغ الأهمية لتكوين المزيج الصحيح من هذه القدرات. وينبغي ألا تستهدف هذه التقييمات احتياجات الماضي بل ينبغي بالأحرى أن تتطلع نحو المستقبل وأن تشمل تقدير التكاليف بهدف تعزيز مساءلة والتزام الأطراف المعنية.

٤٣ - وتتسم القدرة على وضع استراتيجيات إدارة المعونة وتنفيذها بأهمية حاسمة إذا ما أريد للحكومات أن تمارس قيادة حقيقية في الشراكة مع الجهات المانحة. وعلى العموم، وتمشيا مع توافق الآراء بشأن احتياجات البلدان، وبهدف تيسير الملكية الوطنية للعملية وقيادتها، ينبغي أن تحد الجهات المانحة من حوافز الطلب المستحثة بالعرض وينبغي أن تتلقى البلدان ما يكفي من الدعم على أساس قائم على الطلب بحق.

٤٤ - واعتُبر أن التزام الجهات المانحة بصرامة باستخدام النظم والإجراءات الوطنية لإدارة تدفقات المعونة الإنمائية عنصرا هاما في تعزيز القدرات الوطنية في البلدان الشريكة. ويطرح توجيه موارد الجهات المانحة خارج إطار من أطر الميزانية تحديات كبيرة للبلدان الشريكة من حيث تنمية القدرات الوطنية. فكلما تحايلت الجهات المانحة على النظم والإجراءات الوطنية كلما أضعفت هذه الآليات مما يضر بالتنمية في البلدان الشريكة.

٤٥ - غير أنه اعتُبر أن قيود القدرة لا تقتصر فقط على الحكومات وحدها في البلدان النامية. فكثيرا ما تفتقر مكاتب الجهات المانحة في البلدان الشريكة إلى الموظفين، وتعتمد على ما يُقرر من سياسات في مكاتب المقر، ولا تملك سوى كفاءة محدودة على الدخول في حوار ذي جدوى بشأن السياسات مع النظراء الوطنيين، وهو الحوار الذي ما فتئت تتزايد أهميته فيما يتعلق بالشراكة الإنمائية.

٤٦ - وبالإضافة إلى ملاحظة أن بعض الجهات المانحة قد تكون في وضع أفضل من غيرها لدعم تنمية القدرات على الصعيد القطري، ارتُئي أن التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي يتيحان بدائل قادرة على الاستمرار تركز على تجارب البلدان والدروس المستفادة في تعزيز واستكمال القدرات الوطنية على حد سواء. وينطبق هذا أيضا على القدرات الضرورية لوضع سياسات المعونة التي كثيرا ما يصوغها أو ييسرها الخبراء الاستشاريون، مما يجعل البلدان الشريكة في موقف ضعيف عند التفاوض على الأحكام والشروط.

٤٧ - ولوحظ أنه من الممكن تحسين التخطيط وتقرير السياسات والرقابة على الصعيد القطري بشكل كبير بتحسين نوعية البيانات الإحصائية الوطنية المتعلقة بالتنمية. فعلى سبيل المثال، أُبرز في مؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفارقة لعام ٢٠٠٧، التحدي الكامن في تحسين توافر بيانات تمتثل للمعايير الدولية وتحسين دقة مواعيدها ونوعيتها. وفي سياق توجيه الانتباه إلى هذه المسألة، اهتم المؤتمر بالتحذير الذي يدعو إلى عدم السقوط في شرك وضع أدلة قائمة على السياسات، بل التركيز بالأحرى على السياسات القائمة على الأدلة.

٤٨ - وعادة ما تكون البرلمانات والهيئات المستقلة لمراجعة الحسابات غير مجهزة بما يكفي لممارسة دورها في الرقابة، وتركز بدلا من ذلك على المسائل الإجرائية. وارتُئي أن التقدم سيحرز عندما يكون لتلك الكيانات قدرة على رصد النتائج وتحليلها وعند وجود آليات لإخضاع الفرع التنفيذي للمساءلة. ويرتبط هذا المأزق بالملاحظة المتمثلة في أن وزارات المالية والتخطيط كثيرا ما تتحمل أكثر من طاقتها وتتشتت قدراتها كثيرا في إدارة وتنسيق التعاون الإنمائي، ويعزى هذا جزئيا إلى الطابع المركزي في العديد من الدول.

٤٩ - ومن الشواغل أيضا في العديد من البلدان النامية، قيام الجهات المانحة باستقطاب ذوي الكفاءات لتنفيذ وإنجاز برامج المعونة، مما يقوض ويشوه تنمية القدرات القائمة على الصعيد القطري. ورغم أن هذه المشكلة تتفاقم أحيانا بسبب الافتقار إلى إصلاحات فعالة في مجال الخدمة المدنية في البلدان الشريكة، فإن وعي الجهات المانحة بهذه الحالة ما فتئ يتزايد. وبالإضافة إلى ذلك، قد ينبثق عن الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية، إلى حد ما، أجر أقل من الأجر المماثل في الخدمة المدنية الوطنية.

٥٠ - وجرى التنويه بأنه بدون تعزيز القدرة على التقييم والتحليل والتفاوض، مع دعم ذلك بانفتاح الجهات المانحة والتزام الشركاء، فإنه لن تتاح سوى فرصة صغيرة للمساءلة المتبادلة الحقيقية والمواءمة وبلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً في آخر المطاف.

٥١ - وكان هناك شعور قوي بأنه ينبغي تشجيع الوزارات الرئيسية التي تملك الخبرة والكفاءات المطلوبة على إجراء الرصد والتقييم بكيفية متضافرة.

دال - القدرة على التنبؤ بالمعونة واستقرارها

٥٢ - مع الالتزامات الأخيرة للجهات المانحة بزيادة المعونة الإنمائية على مستوى غير مسبوق، تزداد بكثير أهمية التساؤل عن كيفية إدارة هذه التدفقات وتنسيقها على نطاق سلسة القيم المتعلقة بتقديم المعونة. وبالإضافة إلى مسألة إيجاد بيئة معونة يمكن التنبؤ بها

للبلدان ذات المعدلات المرتفعة للاعتماد على المعونة، قُدمت مساهمات عديدة مختلفة في المناقشة المتعلقة بتعزيز قابلية التنبؤ بالمساعدة الإنمائية واستقرارها.

٥٣ - وأُبرزت بوجه خاص المشاكل التي تطرحها البلدان الشريكة في مجال تنسيق وإدارة موارد المعونة، التي تكون في العديد من الحالات أكثر تقلبا بكثير من الإيرادات المحلية. ومن المسائل التي ذكرت مسألة ميل بعض الحكومات إلى إهمال الاستثمار في القدرات البشرية المستدامة في قطاعي الصحة والتعليم بسبب غموض التوقعات المالية. ويتفاقم هذا المأزق بوجه خاص في الدول الضعيفة، التي تشكل أيضا أشد البلدان حاجة إلى بيئة تشغيلية مستقرة. وبالنظر إلى الأداء الباهت لهذه البلدان من حيث النمو الاقتصادي، مقارنة بغيرها من أقل البلدان نموا، اقتُرح جعل البلدان الضعيفة محور الاهتمام حتى تحقق المعونة أكبر أثر نسبي.

٥٤ - ويمكن أن يكون من خيارات تعزيز قابلية التنبؤ بتدفقات المعونة واستقرارها زيادة دعم الميزانية العامة المقدم للبلدان الشريكة. وتُرجح كفة هذا النهج بشكل متزايد بسبب المزايا الملموسة المتمثلة في إعطاء البلدان الشريكة مزيدا من المرونة من حيث تخصيص تدفقات الموارد وتحسين قابلية التنبؤ بها في آخر المطاف. وصدر إنذار يحذر الجهات المانحة من استخدام هذه الآلية كأداة لسد الفجوات في نهاية سنة الميزانية بهدف الامتثال للأهداف بصورة سلسة. ولا يُفضّل دعم الميزانية العامة في حد ذاته على طرائق المعونة الأخرى، إلا أنه إذا استخدم بكيفية بناءة فإنه ينطوي على إمكانات كبيرة للبلدان الشريكة فيما يتعلق بتيسير تحقيق أهدافها الإنمائية. إلا أن التركيز على ضمان مدخلات يمكن التنبؤ بها في العملية الإنمائية على الصعيد القطري ينبغي ألا يقلل التركيز على كيفية تحقيق نتائج يمكن التنبؤ بها.

٥٥ - ويمكن أن يكون من بين الخيارات الأخرى استخدام نهج يشمل إعطاء ''دفعة كبيرة'' يستهدف ذوي الأداء الجيد الذين لهم القدرة على استيعاب تدفقات معونة تتزايد بكثرة وإدارتها وصرفها. إلا أنه أُعرب عن قلق إزاء ميل الجهات المانحة بالفعل إلى التركيز على من يُسَمون ''أحِبَّاء الجهات المانحة'' بينما يترك من يسمون ''أيتام الجهات المانحة'' دون ما يكفي من التمويل. وكما هو الحال بالنسبة للبلدان الضعيفة، قد لا تخدم آليات التعزيز الإيجابي مصالح البلدان التي تكون في أشد الحاجة إلى تحسين عملياتها الإنمائية.

٥٦ - وأُعرب عن مستويات مختلفة من الثقة فيما يتعلق ببلوغ الجهات المانحة لأهداف المساعدة الإنمائية في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥. ولتلافي شواغل عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي فيما يتعلق بحدوث ''تضخم مدفوعات'' متصلة بالمعونة عند اقتراب السنتين

الفاصلتين، لوحظ أن زيادة التخصيص المبكر للمعونة سيعمل كثيرا على تيسير تنسيق وإدارة هذه الموارد الإضافية. وفيما يتعلق بالتمويل، كان من بين دواعي القلق الرئيسية تآكل الموارد الأساسية لنظام الجهات المانحة المتعددة الأطراف.

٥٧ - ويمكن مناقشة قابلية التنبؤ بتدفقات المعونة واستقرارها على عدة مستويات مختلفة. وبصرف النظر عن المناقشات على المستوى الإجمالي، لوحظ أنه رغم أن منطقة مثل أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى تشهد تقلبات في تدفقات المعونة ككل، فإن حوادث لا يمكن التنبؤ بها مثل الكوارث الإنسانية أو الاضطرابات المجتمعية قد تشوه الحقيقة المتمثلة في أن عددا من البلدان في نفس المنطقة لديها التزامات مستقرة ومعدلات إنفاق ثابتة. واقتُرح إجراء تحليل شامل وجامع يتجاوز الأرقام الموحدة ويدرس الحالة على أساس كل بلد على حدة.

هاء - رصد جودة المعونة

٥٨ - تركز التعليقات المبدئية على أهمية الإحساس بالغرض من رصد جودة المعونة. فسواء كان الغرض هو الامتثال للمعايير المحاسبية أم ضمان تخصيص الموارد بصورة مناسبة، أم أن تحقق المعونة النتيجة المتوخاة، فليست كل النتائج الإنمائية تأتي في شكل منتجات اجتماعية يمكن قياسها على الدوام. وبينما أخذ المشاركون علما بالبدائل المتاحة عند القيام بعمليات التقدير الكمي، ركزت المناقشات أساسا في باقي الاجتماع على رصد كيفية تقديم المعونة.

٥٩ - وكان هناك شعور قوي بأن رصد جودة المعونة والإشراف عليها ليس قاصرا على المؤسسات الحكومية على المستوى المركزي. فعلى الرغم من أن الكيانات القائمة، مثل اللجان البرلمانية، والمراجعون العامون للحسابات، ومكاتب المراجعة الوطنية للحسابات ينبغي أن تلعب دورا هاما في القيام بتقدير جودة المعونة، فإنه يتعين على الحكومات المحلية أن تكون هي الأخرى جزءا من نظام الرصد. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لمنظمات المجتمع المدني أن تستكمل الصورة بأن تقوم بدور مسؤولي المساءلة المحليين. وهكذا نجد أن رصد جودة المعونة لا بد أن يعتبر عملية يدخل فيها كل أصحاب المصلحة.

٦٠ - وعلى النقيض من هذا، فإن الطموحات البالغة للمجتمع الإنمائي في بعض الأحيان، قلما تعكس توقعات المواطنين في الدول الشريكة. وهذه المفارقة في التوقعات على امتداد سلسلة تقديم المعونة - من الجهات المانحة إلى الأفراد في القرى المستهدفة - ترجع جزئيا إلى محدودية نشر وإيصال أولويات التعاون الإنمائي الوطني. فإذا كان المواطنون في الدول

الشريكة لا يعرفون ما يتوقعونه من المعونة الإنمائية، أو ليس لديهم أي طموحات على الإطلاق، فلا معنى للرأي القائل بمسؤولية المانحين أو الحكومات عند أدنى مستوى.

٦١ - ويتوقف الرصد المعزز لجودة المعونة أيضا على تحسين النظم الوطنية لإدارة المالية العامة. إذ ينبغي توجيه الأموال من خلال هذه النظم، نظرا لأن استخدام أي إجراءات بديلة يزيد من صعوبات رصد تدفقات المعونة. وكان هناك شعور بأن من أفضل السبل لتشجيع المزيد من الرصد الفعال للتنمية، هو تقديم هذه المساعدات عن طريق دعم الميزانية.

٦٢ - وأثناء مناقشة رصد جودة التنمية، برزت أيضا المسائل المتعلقة باختيار المؤشرات المناسبة، وتقييم المجالات التي لها علاقة بالبلدان الشريكة أكثر من غيرها. فالمؤشرات ينبغي أن يتم اختيارها بعناية، وحتى عندما يحدث ذلك، فإنها لا تعطي بالضرورة صورة كاملة. وبالنسبة للرصد والتقييم، أعطيت أمثلة على التفاوت التي كثيرا ما يظهر في العلاقات بين شركاء التنمية. وكمثال لبلد واحد، اختارت البلدان المانحة مؤشرات تنطبق على أدائها من الاتفاقيات الدولية، مثل إعلان باريس، بينما اختارت البلدان المانحة المؤشرات التي استخدمت في القياس في البلد الشريك من واقع الاستراتيجيات والخطط القطرية.

٦٣ - وإذا وضعت الجهات المانحة إطار عمل يتم من خلاله اختيار مؤشرات لتقييم أداء الحكومات، فإنها تستدعي بذلك التساؤل عما إذا كان تقييم الجهات المانحة يتم على أساس مجرد قدرة الجهات المانحة على تمويل المشروعات التي تشجع البلد الشريك على تنفيذها. فنقص الملكية من جانب البلدان الشريكة سيفضي في نهاية الأمر إلى الشعور بالحرمان والشلل.

٦٤ - وقد أُبديت تحفظات حول ما إذا كانت اليد الطولى لبعض الجهات المانحة تتناسب مع قيم الاستقلال والحرية والديمقراطية. ففي أغلب الأحيان تتعامل الجهات المانحة مع الأمور التي تبديها حكومات البلدان الشريكة على أنها ذات طابع تدخلي وتطفلي. ولكن المشاركين ذُكِّروا بأن عددا من البلدان التي حدث فيها ذلك قد خرج لتوه من ظروف اضطرابات أو قلاقل داخلية شديدة. ومع الاعتراف بضرورة وجود علاقات تعاقدية واجبة التنفيذ، فإن مشاركة الجهات المانحة في عمليات الرصد والتقييم تعكس في الواقع أن المساءلة التي لها قيمتها في نهاية المطاف، هي المساءلة التي تقوم بين الحكومات وشعوبها.

٦٥ - وأخيرا، فقد ظهرت دلائل على أن الكثير من البلدان الشريكة حققت تقدما ملموسا في السنوات الأخيرة في بناء القدرات لتسجيل المعونات وتنسيقها ورصدها، كجزء من الشراكة مع الجهات المانحة.

واو – التنسيق بين أنشطة الجهات المانحة

٦٦ – تحدث وزير خارجية الرأس الأخضر إلى الجلسة الافتتاحية بشأن التنسيق بين أنشطة الجهات المانحة. أوضح فيها رؤية بلاده في التعاون الإنمائي، مشيرا بشكل خاص إلى بدء المشروع الرائد لمكتب الأمم المتحدة المشترك مؤخرا. وشرح الوزير مبادرات وتحديات الإصلاح التي تواجه الرأس الأخضر في الوقت الحاضر.

٦٧ – وكان هناك تركيز في المناقشات التي دارت بعد ذلك على ضرورة النظر دائما إلى المداولات بشأن التنسيق مع الجهات المانحة كوسيلة لتحسين تأثير المساعدات الإنمائية. ولذا دعت الندوة إلى إيجاد توازن بين التركيز على ما يدخل ضمن ”معادلة التعاون في مجال التنمية“، مثل عمليات وإجراءات تنسيق المعونة، وبين النتائج النهائية لتلك المعادلة.

٦٨ – وبينما حدث شيء من التقدم في التنسيق مع الجهات المانحة على المستوى القطري، برزت أمثلة عديدة على الحاجة المستمرة لتبسيط إجراءات هذه الجهات على هذا المستوى، بما في ذلك تداخلها مع البلدان الشريكة. وأشير في هذا المجال إلى عدة تدابير مثل النهج القائمة على البرامج والقطاعات، والمشروعات التي تمول بصورة جماعية أو بصورة مشتركة، باعتبارها وسائل هامة لتحقيق وفورات في التكاليف ولتخفيف الأعباء عن الجهات القطرية النظيرة.

٦٩ – وبالإشارة إلى تجربة أول مكتب مشترك رائد للأمم المتحدة، لوحظ أنه يمكن تسهيل تحقيق المزيد من التنسيق من خلال اتباع الجهات المانحة لاستراتيجية تعطي مكاتبها في البلدان الشريكة سلطة صنع القرار بصورة لامركزية، نظرا لأن الموظفين على الصعيد القطري أكثر ميلا إلى تقبل إجراءات الإصلاح والتنسيق. وأشير أيضا إلى أنه من الممكن اعتبار التنسيق آخر خطوة في عملية طويلة لتوحيد وتنسيق عدد كبير من الممارسات والعمليات التي تقوم بها الجهات المانحة. ولا بد أن تكون الخطوة الأولى نحو تحقيق هذا الهدف هي تعميق الحوار بين الجهات المانحة نفسها.

٧٠ – وقد قيل إنه لا ينبغي تعليق كل الآمال والجهود بالضرورة على تنسيق وترتيب جهود الجهات المانحة، حيث أن النتائج لا تتفق دائما والجهود المبذولة. وكان لمتحدث آخر رأي مخالف فيما يتعلق بتنظيم النظام الحالي للمعونة الإنمائية بالإشارة إلى أن التخطيط المركزي قد قطع شوطا بعيدا، ولكنه ربما استنفد إمكانياته. وأشير إلى أنه كبديل لذلك، يمكن منح البلدان الشريكة القدرة على شراء الخدمات من العناصر الفاعلة في الميادين الدولية. وربما أمكن الاستفادة من دروس القطاع الخاص، بتحسين توزيع المعونة وتخصيصها.

٧١ - وأُعرب عن القلق في بعض البلدان من أن تشكيل عدد كبير من أفرقة العمل والآليات الأخرى التي تنطوي على حضور للجهات المانحة قد يؤدي إلى انتشار الأولويات. فعندما تتعدد الأنشطة التي اعتبرت ذات أولوية، يصبح عدم التوافق الإلزامي للأولويات مستحيلا بالفعل. وقيل أن تطبيق آليات السوق في ترتيب الجهات المانحة تشجيعا للمنافسة، ربما يكون نهجا قابلا للبقاء. وأقترح نهج مماثل تشكيل لجان للتنسيق على المستويين القطاعي والقطري برئاسة الحكومة في البلد الشريك، مع تخصيص عدد محدود من مقاعد هذه اللجان للجهات المانحة، الأمر الذي سيشعل المنافسة بينها في نهاية الأمر.

٧٢ - وعند مناقشة فكرة المنافسة بين الجهات المانحة، لوحظ أنه سيتعين تقديم الخدمات بمستويات معينة وطبقا لقواعد محددة، مع تنافس مقدمي هذه الخدمات على جذب انتباه البلدان الشريكة. ومع ذلك، فقد لوحظ أن سوق المعونة ليست سوقا نمطية، حيث يمكن مناقشة بعض مدخلاتها دون مخرجاتها. وبالتالي، فإن مزايا تشجيع المنافسة بين الجهات المانحة ينبغي النظر إليها مع التحذير من أنها لن تتحقق في ظل ظروف السوق المعتادة.

٧٣ - وفيما يتعلق بالتنسيق بين الجهات المانحة، كانت هناك إشارات خاصة إلى ما حدث مؤخرا من ظهور الصناديق الرأسية والصناديق ذات الأغراض الخاصة كعاملين رئيسيين في نظام المعونة العالمي. فمثل هذه الصناديق قد تلعب دورا حاسما إذا استطاعت تعبئة الموارد واستعمالها بصورة جيدة؛ وفي الوقت نفسه، تم التحذير من أن بعض البلدان التي تُمنح موارد لأغراض خاصة قد تتعرض أحيانا لفساد موظفي الحكومة، ويتحول اهتمام الإدارة بصورة غير متناسبة نحو نفس الأهداف على حساب أولويات التنمية الأخرى الملحة.

٧٤ - ولوحظ أن بعض الجهات المانحة تميل إلى انتقاء واختيار بعض وكالات الأمم المتحدة لكي تمول مشروعات وبرامج فردية. وأشير في هذا الصدد إلى أهمية الاحتفاظ بمستوى لائق من التمويل الأساسي للجهات المانحة المتعددة الأطراف. وأعرب البعض عن قلقه من أن عددا من الجهات المانحة التي تنوي زيادة المعونة خلال العامين القادمين تفكر في نفس الوقت في تقليل عدد البلدان الشريكة. ومع الصعوبات التي تواجهها المؤسسات متعددة الأطراف بسبب صيغ التخصيص التي تكاد تكون واحدة بشكل عام، فإن بعض البلدان قد تتعرض في نهاية المطاف إلى تزايد النقص في التمويل، مما سيفاقم من الظروف السيئة والأداء الهزيل الموجودين بالفعل.

خامسا – التنسيق بين أنشطة الجهات المانحة

٧٥ – أكدت المناقشات التي دارت في الندوة من جديد عددا من المبادئ اللازمة لتحقيق نتائج مستدامة في مجال التعاون الإنمائي. ولذا أشير بصفة متكررة إلى البلدان الشريكة التي تمتلك عملية التنمية وتقودها، ولتشجيع العملية القائمة على المشاركة التي تضم جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين، وإلى شركاء التنمية، للإجابة عن الأسئلة الموجهة إليهم عن أدائهم من خلال آليات فعال للمساءلة.

ألف – الملكية الوطنية: قيادة عملية التنمية

٧٦ – كان هناك تأكيد على الأهمية المحورية للملكية الوطنية لعملية التنمية طوال الندوة. فالملكية الحقيقية ينبغي أن تُفهم على أنها العملية التي تقود بها البلدان الشريكة عملية الشراكة مع الجهات المانحة. فملكية الحكومات في البلدان الشريكة لا تعني مجرد الموافقة على شروط وأحكام الأنشطة الإنمائية التي وضعت الجهات المانحة تقدير لها. وبدلا من ذلك، فإنها تتولى بصورة إيجابية تحديد المجالات والمبادرات التي تريد إحدى البلدان الشريكة أن تشارك فيها مع مجتمع المانحين.

٧٧ – ولا ينبغي أيضا أن تقتصر الملكية على الحكومات التي تتمتع باحتكار عملية التنمية. والبديل هو أن تكون هذه العملية ملكا لائتلاف من أصحاب المصلحة القطريين أو أن تنطوي على شفافية تامة وأن تضم منظمات المجتمع المدني والبرلمان ووسائل الإعلام والقطاع الخاص. وحيث أن الفقراء قلما يكون لهم نصيب في عملية ملكية التنمية، إن كان لهم فيها نصيب على الإطلاق، فقد طالب البعض بإعادة التفكير في مبدأ الملكية.

٧٨ – وثار عدد من الشواغل بشأن كيفية تحقيق التوازن بين الطلبات العديدة للجهات المانحة التي تحتاج إلى إظهار نتائج التنمية أمام مؤسساتها الوطنية مع إتاحة الوقت والمساحة في نفس الوقت أمام البلدان الشريكة للمناورة. وكان هناك شعور بضرورة أن ترتكز الملكية الوطنية الحقيقية على أساس ممارسة السيادة والإدارة السياسية، لا على أساس الشروط التي تمليها الجهات المانحة. وكما سبق القول، فربما كان هناك اتفاق عام على أن البلدان الشريكة ينبغي أن تحتل مقعد القائد في المركبة. ومع ذلك، فإن هناك أيضا إحساس بأن ”شخصا آخر يقطر السيارة“. كما أن جهود الإصلاح التي قامت بها الأمم المتحدة أخيرا باتجاه ”توحيد الأداء“ على المستوى القطري أبرزت هي الأخرى التوتر المحتمل بين أسس التركيز وأسس الدمج.

٧٩ - واعتبرت الملكية والقيادة القطريتين عاملان هامان للنجاح، وبينما كانت فكرة الملكية تشكل جزءا من كل مناقشة وفي الدائرة المستهدفة وفي أي تقرير يصدر، فقد رئي أنه من المهم، نظر لاستعمالهما في كل مكان، أنه من المهم استيعاب معناهما في عمليات التنمية. ويدخل ضمن ذلك المفهوم الرغبة في الملكية والقيادة، والقدرة على تجميع القوى حول هذه الإرادة، والقيام بالاختيار واتخاذ القرارات بشأن البدائل اللازمة.

٨٠ - وقد برزت مسألة اشتراطات المعونة بوضوح في المناقشات التي دارت حول الملكية، وخاصة عندما رئي أنها تؤدي إلى تآكل السيادة، وتحد من مجال تنفيذ السياسات أمام الحكومات. كما أن هذه الاشتراطات قد تنتهك الحقوق الديمقراطية والاقتصادية للفقراء، حيث أن هذه الأمور تفتقر عادة لأي نوع من المشاورات. ولكن البعض الآخر قال إن الاشتراطات تعد جزءا لا يتجزءا من العلاقة التعاقدية بين شركاء التنمية، وأن المناقشة ينبغي أن تنصب، بدلا من ذلك، على ما إذا كانت الظروف التي توضع في ظلها الاشتراطات المختلفة بما في ذلك الاشتراطات المسبقة أو القائمة على النتائج أو العمليات، هي اشتراطات مناسبة وقابلة للتنفيذ. بل إن الاشتراطات قد تكون مفيدة في بعض الأحيان. إذ أنها قد تسمح للقادة القطريين بأن يقوموا بإصلاحات صعبة.

باء - المشاركة: التشاور مع أصحاب المصلحة

٨١ - كان هناك توافق واضح في الآراء على أن مشاركة عناصر فاعلة غير حكومية في صياغة وتنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية، أمر ضروري لكي يكون لعملية التنمية مصداقيتها وتأثيرها واستدامتها. وأُعطيت عدة أمثلة على النُهج الشاملة التي لعبت فيها المشاورات مع منظمات المجتمع المدني والدوائر الأكاديمية دورا رئيسيا في وضع استراتيجيات التنمية الوطنية.

٨٢ - ومع ذلك، فإن ضمان إجراء مشاورات مع جهات غير حكومية ليس سوى الخطوة الأولى في وضع أولويات واستراتيجيات التنمية. والخطوة الثانية هي ضمان تمثيل كافٍ لنفس أصحاب المصلحة في العمليات ذات الصلة، إذ أن الحكومات قد تخطئ أحيانا بالتشاور أساسا مع عناصر غير حكومية تفكر بنفس طريقتها. كما أقتُرح أن تتشاور الحكومات مع أصحاب المصلحة باستخدام منبر واحد، بدلا من إجراء مشاورات ثنائية مع عناصر فردية.

٨٣ - وبالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي أن تقتصر المشاورات مع أصحاب المصلحة على مرحلة وضع مبادرات التعاون في مجال التنمية، وإنما ينبغي أن تكون عملية مستمرة تجري طوال عملية التنفيذ. بل إن آليات التشاور الدائمة ينبغي - من الناحية المثالية - أن ترسخ أسسها عند تنفيذ مثل هذه المبادرات. كما أشير إلى أن المشاورات تفشل أحيانا

لأن منظمات المجتمع المدني لا يكون لديها معلومات كاملة ولا تكون على وعي تام بالقضايا المطروحة.

٨٤ - وكان هناك شعور بأن المؤسسات الحكومية تتراجى أحيانا عندما يتطلب الأمر مؤسسات فعالة لموازنة الحكومة عن طريق القيام بمراجعات أو إحداث توازنات. فالبرلمانات - على سبيل المثال - تكون غالبا في الموقف الأضعف إزاء الحكومة الوطنية. إذ أنها تُحرم من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بكمية المساعدات الإنمائية، وجودتها وتخصيصها وتوزيعها ونتائجها. ولذا ينبغي أن يكون العمل المستمر على بناء قدرة البرلمانات لكي تقوم بمراقبة التنفيذ في هذا المجال، جزءا من المساعدات التي تقدمها الجهات المانحة.

٨٥ - وبالإضافة إلى كون منظمات المجتمع المدني تشكل جزءا لا يتجزأ للمشاورات، وقيام البرلمانات بوظائفها الرقابية، فإن التعاون الفعال في مجال التنمية يعتمد على أطراف أخرى مستقلة تعمل بصورة جيدة، مثل المراجعين العامين للحسابات ومكاتب المراجعة الوطنية. ومن المهم بالنسبة لكل أصحاب المصلحة هؤلاء القيام بالفعل بمساءلة الحكومة عن النتائج التي تحققها.

جيم - المساءلة: المسؤولية عن الأداء

٨٦ - تمحورت المناقشة عن المساءلة حول العلاقة بين شركاء التنمية، ومسؤولية الحكومات المطلقة أمام شعوبها في البلدان المانحة والبلدان الشريكة على حد سواء.

٨٧ - وغالبا ما يتم التشديد على أهمية أن تتحمل مختلف الأطراف الفاعلة في مجتمع التنمية المسؤولية عن إحراز تقدم، أو عدم إحرازه. ولوحظ أن طبيعة تلك العلاقة تحدث أثرا في وضع ترتيب فعال للمساءلة. وينبغي أن تُحكم العلاقة بطريقة شفافة ونزيهة، والأهم من كل ذلك، ينبغي الدخول في تلك العلاقة بحرية. وتم التأكيد على ضرورة أن يجد الشركاء في التنمية وسيلة تجعل أحدهم يرتبط بالآخر كأنداد، إلا أن المشاركين لاحظوا خلال مناقشتهم مسألة التقييم، أن الشركاء في التنمية قلما يخضعون لنتائج متكافئة إذا لم يفوا بمسؤولياتهم ذات الطابع الرسمي.

٨٨ - وتم التأكيد على أن البرلمانات الوطنية والمؤسسات الأخرى تخضع بشكل متزايد الجهات المانحة للفحص لكفالة استخدام المساعدة الإنمائية على نحو أكثر فعالية. ويتمثل التحدي أمام الجهات المانحة في نقل رسالة إلى هذه الجهات والمؤسسات مفادها أنه لكي تكون المعونة فعالة، يجب أن يكون بالإمكان التنبؤ بها، وأن تكون مدروسة منذ البداية، وذات حجم مناسب. وفي هذا الصدد، تم التأكيد بشكل خاص على أهمية إنشاء إطار

للمساءلة المتبادلة من شأنه أن يحمّل كل جهة المسؤولية، ويقيّم التقدم المحرز دون التقليل من أهمية مساءلة الجهات الأخرى.

٨٩ - وقد أشير إلى أن "الصفقة الكبرى" للمعونة تتمثل في قيام الجهات المانحة بتوفير الموارد المالية وتحسين حياة الشعوب في البلدان النامية نتيجة لذلك. ولكي يكون الميثاق فعالا، يجب أن تتوفر إمكانية متزايدة للتنبؤ بالنتائج. لذلك فإن التدابير التي تفصل الجهات المانحة عن استخدام أموالها، من المرجح أن تقلل الدعم السياسي بدلا من أن تزيده في البلدان المعنية. ولوحظ أن بعض أساليب التمويل، مثل ضريبة تذاكر السفر جوا المفروضة مؤخرا، لم تخضع للنقاش السياسي والاستعراض فيما يتعلق بالالتزام.

٩٠ - وبالإضافة إلى إجراء استعراض سياسي فعال للمساعدة الإنمائية، فإن التصور العام يعد عاملا هاما يجب أخذه في الاعتبار، ولا سيما في سياق زيادة المعونة التي لا تعتمد على ميثاق داخل الجهات المانحة فقط، بل كذلك بين الحكومات المانحة وجماهيرها. وقد يتضاءل الدعم الجماهيري إذا لم تنفق الموارد المعبأة. وثمة سبب يدعو للقلق وهو أن زيادة التمويل ستصل إلى ''حد الاستيعاب'' بسبب العوائق اللوجستية، مثل عدم وجود مؤسسات تدريب في البلدان النامية، مما قد يؤدي إلى حدوث رد فعل عكسي للدعم. إلا أنه يمكن تعزيز الدعم الجماهيري من خلال نشر قصص مؤثرة وتستند إلى أدلة على نطاق واسع وفعال، عن الطريقة التي يمكن فيها لمعونة التنمية أن تعجّل مسيرة التنمية وتحسّن حياة السكان في البلدان الشريكة.

٩١ - وثمة حدود للمدى الذي يمكن أن يدفع إليه مفهوم المساءلة. وكمثال على ذلك، فقد تم إبراز أن الجهات المانحة الثنائية تكون مسؤولة مسؤولية مطلقة أمام دافعي الضرائب فيها، وليس أمام الجمهور في البلدان الشريكة. وبالمثل، وفي التحليل النهائي، تكون الحكومات في البلدان الشريكة مسؤولة أمام جماهيرها وليس أمام الجهات المانحة. لذلك، فإن كفالة المساءلة المتبادلة بين الشركاء في التنمية يجب أن تستند إلى علاقة متبادلة وطوعية. وينبغي لمجتمع التنمية أن يبذل جهودا متضافرة كي يبتعد عن السيناريو الذي يعتبر فيه كلا الطرفين خاسرا، حيث تدرك البلدان المانحة أنها لا تحصل على القيمة المتوقعة من المساعدة الإنمائية، ولا تكون البلدان الشريكة راضية عن الطريقة التي تعتبر فيها أن الجهات المانحة تفرض آراءها على دول ذات سيادة.

سادسا – الرسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات

٩٢ – اُستمدت الرسائل الرئيسية التالية المتعلقة بالسياسات من المناقشات التي دارت في ندوة فيينا:

(أ) تعني الملكية الوطنية الحقيقية أن البلدان النامية تقود، بالشراكة مع الجهات المانحة. وأن الملكية ليست مجرد الموافقة على شروط وأحكام التعاون الإنمائي التي وضعتها الجهات المانحة، بل تتولى بنشاط تحديد إطار وعملية التعاون؛

(ب) إن مشاركة الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة في صياغة وتنفيذ خطط التنمية الوطنية أمر بالغ الأهمية من أجل مصداقية عملية التنمية وتأثيرها واستدامتها. وينبغي للحكومات ألا تقصر المشاركة في عمليات الحوار المتعلقة بالسياسات على أصحاب المصلحة ذوي التفكير المماثل فيها، بل ينبغي أن تستفيد من طائفة واسعة من وجهات النظر؛

(ج) ينبغي أن تكون العلاقة بين الشركاء في التنمية علاقة الندية، ويتوقع منهم الالتزام بالأطر والالتزامات المتفق عليها في مجال المساعدات الإنمائية. وينبغي تمكين أصحاب المصلحة الوطنيين على نحو متزايد لجعل الحكومات مسؤولة عن أثر المعونة؛

(د) وفيما يتعلق بفعالية التنمية، فإن طبيعة ونمط النمو الاقتصادي لا يقل أهمية عن معدل النمو. ويشمل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المعونة والاستثمار الكافيين في القطاعات الإنتاجية إزاء القطاعات الاجتماعية؛

(هـ) تعد استراتيجيات التنمية الوطنية هي الوسيلة الرئيسية لدفع تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا قدما على الصعيد القطري. وينبغي أن تكون الاستراتيجيات التي تتعثر أحيانا من ناحية التطلعات، واقعية منذ البداية، في المقام الأول؛

(و) تعد كفالة القدرات الوطنية لتصميم وتنفيذ استراتيجيات إدارة المعونة شرط أساسي بالنسبة للقيادة في البلدان الشريكة في الشراكة المتعلقة بالمعونة. وينبغي أن تتمتع المكاتب الوطنية المانحة بالكفاءات اللازمة للعمل بمثابة نظراء موثوق بهم بالنسبة للحكومات الوطنية؛

(ز) ينبغي أن تفي البلدان المانحة بالتزامات المعونة بطريقة مستقرة ويمكن التنبؤ بها. ويحظى التمويل المستقر والقابل للتنبؤ به بأهمية خاصة بالنسبة للدول الضعيفة التي قد يكون لديها نظرة متشائمة فيما يتعلق بالسلوك والأداء؛

(ح) يعتبر رصد نوعية المعونة وتأثيرها مجالا تمارس فيه الجهات المانحة تأثيرا قويا جدا على البلدان الشريكة. وينبغي أن يعكس الرصد أن تتحمل الحكومات مسؤولية مطلقة

أمام مواطنيها. ويعد نشر توقعات المساعدة الإنمائية على نحو أكثر فعالية أمرا أساسيا لتمكين الجمهور من القيام بدور بناء في رصد المعونة؛

(ط) إن الاتفاقات المتعلقة بالمواءمة بين الجهات المانحة يعادلها وجود متشرذم بشكل متزايد للجهات المانحة في العديد من البلدان. وقد يتيح التعاون المتزايد خطوة أولى في تعزيز المواءمة، وحيث يمكن أن تكون المنافسة بين الجهات المانحة أيضا خيارا في بعض الحالات؛

(ي) لم تعد فكرة التعاون الكلاسيكية في التنمية بين الشمال والجنوب مجدية. أما التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي فهو يوفر بديلا مجديا في دعم البلدان النامية لبناء قدراتها الوطنية، بما في ذلك وضع سياسات المعونة.

سابعا – التطلع إلى المستقبل: التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي

٩٣ – لقد جلبت أول مناسبة تحضيريه لمنتدى التعاون الإنمائي في ندوة فيينا رفيعة المستوى عددا من القضايا المتعلقة بالتعاون الإنمائي إلى مركز الصدارة. وقد حظيت مسألة تزايد أهمية وتأثير التعاون خارج الميثاق التقليدي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية باهتمام خاص. ولاحظ المشاركون أنه بدون إدراج التعاون فيما بين بلدان الجنوب، فلن تكتمل صورة التعاون الإنمائي الدولي.

٩٤ – وبحضور مجموعة من المشاركين الذين تحدثوا عن التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، تمثلت إحدى الرسائل الهامة في أن مجتمع التنمية يجب أن يتخلى عن النهج الكلاسيكي بالنظر إلى التعاون الإنمائي بعقلية التعاون بين الشمال والجنوب. بالإضافة إلى ذلك، اقترح أن يعاد النظر في عبارة ''الجهات المانحة الناشئة'' وذلك لأن عدة بلدان تُعتبر في هذه الفئة وهي تقدم مساعدة إنمائية منذ عقود.

٩٥ – وأعرب عدد من المشاركين عن الحاجة إلى إصلاح هيكل المعونة والتركيز في الوقت ذاته على طلبات أقل البلدان نموا. وذكر أنه ينبغي للبلدان التي تقوم بدور المساهم على نحو متزايد أن تغتنم هذه الفرصة أيضا وتعيد النظر في إطار المعونة. فهؤلاء ''المساهمون الصاعدون'' ينبغي أن يستفيدوا من خبرات التعاون بين الشمال والجنوب للمساعدة في تغيير الإطار الحالي وجعله نموذجا جديدا مع تخفيف التركيز على المعونة لاعتبارات سياسية أو عسكرية.

٩٦ – وكاتجاه رئيسي في التعاون الإنمائي الدولي، سيصبح التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي موضوع الندوة الرفيعة المستوى القادمة التي ستعقد تحضيرا لمنتدى التعاون الإنمائي في عام ٢٠٠٨ في نيويورك. وستُنظم الندوة بالتعاون مع الحكومة المصرية، وستعقد في القاهرة.