

Distr.: General
23 May 2008
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٨

نيويورك، ٣٠ حزيران/يونيه - ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨

البند ٢ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

منتدى التعاون الإنمائي

الاتجاهات والتقدم المحرز في التعاون الإنمائي الدولي

تقرير الأمين العام

موجز

وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٦/٦١، يُقدّم هذا التقرير الأساسي التحليلي من الأمين العام لينظر فيه منتدى التعاون الإنمائي. ويستند التقرير إلى المناقشات التي جرت في الافتتاح الرسمي للمنتدى الذي جرى في جنيف في ٥ تموز/يوليه ٢٠٠٧، وفي الندوتين الرفيعة المستوى المعقودتين تحت قيادة وطنية، في فيينا في ١٩ و ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٧ وفي القاهرة في ١٩ و ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨؛

وفيما يلي النتائج الرئيسية للتقرير:

(أ) على الرغم من التقدم المحرز في بعض مجالات الشراكة العالمية من أجل التنمية، فإن الاتفاقات المتعلقة بالتجارة والاستثمار وبمشاركة البلدان النامية في صنع القرارات الاقتصادية على الصعيد العالمي لم ترق إلى مستوى التوقعات. وبوجه عام، لم يكن التقدم كافياً لفتح للتعاون الإنمائي إحداث تقدم سريع باتجاه تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية؛

* E/2008/100



(ب) بلغ نمو المساعدة الإنمائية الرسمية، باستثناء تخفيف الدين، أقل من نصف المعدل اللازم لبلوغ هدف غلن اغلزل البالغ ١٣٠ بليون دولار بحلول عام ٢٠١٠. ولا يسير معظم الجهات المانحة في الاتجاه الصحيح، ومعظمها لا يخطط للمستقبل بالقدر الكافي من أجل بلوغ أهدافها. وفي الوقت ذاته، تساعد زيادة التدفقات من مصادر غير مصادر لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في تنويع التمويل، بينما تضيف في نفس الوقت إلى تعقيد التعاون الإنمائي الدولي؛

(ج) إن توزيع المعونة لا يؤدي بالقدر الكافي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. فبينما تذهب نسبة أكبر من المعونة إلى أفقر البلدان، كثيرا ما لا تستند المخصصات بما يكفي إلى الاحتياجات، أو النتائج، أو درجة تعرّض البلد للصدمات الخارجية. وتعكس التدفقات المتنامية للمعونة لصالح القطاعات الاجتماعية والحكومة انخفاضا في مخصصات الهياكل الأساسية والإنتاج. وشهدت المعونة الزراعية انخفاضا ملحوظا بوجه خاص. وفضلا عن ذلك، فإن التعاون الإنمائي الذي يتم في شكل تقديم دعم للميزانيات والقطاعات لا يشهد سوى نمو بطيء؛

(د) شكل اعتماد إعلان باريس بشأن فعالية المعونة تغييرا رئيسيا في صياغة النقاط المرجعية للتقدم، إلا أن المفاوضات لم تُشرك المجموعة الكاملة من الأطراف صاحبة المصلحة. وفضلا عن ذلك، لم يتناول الإعلان عددا من المسائل التي هي موضع اهتمام رئيسي لدى حكومات البلدان المستفيدة من البرامج (منها المشروطة، مثلا)، وكذلك مسائل شددت عليها جهات أخرى من أصحاب المصلحة منها البرلمانين والمجتمع المدني (المساءلة والشفافية، على سبيل المثال). ونظرا لانشغال عملية باريس برصد توصيل المعونة في المقام الأول، فإنها لم تُظهر قدرة حقيقية على تغيير سلوك الجهات المانحة أو ربط برنامج فعالية المعونة بنتائج التنمية المستدامة؛

(هـ) تحقق قدرات البلدان المستفيدة من البرامج على تنسيق المعونة وإدارتها نموا، مع حدوث تحسينات في الإدارة المالية العامة، والمشتريات، والتسجيل. ولكن لا تزال هناك ثغرات ضخمة من ناحية القدرات التحليلية والسياساتية والاستراتيجية والتقييمية التي لا تتلقى سوى أقل قدر من الدعم. ويركز القدر الأكبر من أعمال بناء القدرات على الوزارات الرئيسية، مع إيلاء اهتمام محدود باحتياجات البرلمانين ومراجعي الحسابات والمجتمع المدني؛

(و) يجري إدماج الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا في استراتيجيات الحد من الفقر وسياسات تقديم المعونة لدى المانحين على أساس انتقائي. كذلك فإن الأدوات

المستخدمة في مجال السياسات تحدد على سبيل الأولوية بنود برنامج انتقائي للنمو الاقتصادي في إطار الأهداف الإنمائية للألفية من أجل الحد من فقر الدخل والاستثمار الاجتماعي وتحقيق الحكم الرشيد، بما في ذلك سيادة القانون، بينما لا يعطي كثير منها سوى اهتمام محدود للبرنامج الأوسع نطاقا المتصل بتحقيق الإنصاف، وبالنمو لصالح الفقراء، والعمالة، والجوع، والحكومة الديمقراطية؛

(ز) ويمثل التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بعدا متناميا للتعاون الإنمائي الدولي، حيث يضطلع بدور مكمل للمعونة التقليدية الثنائية والمتعددة الأطراف. ويأخذ التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب في محمله شكل تمويل ومساعدة تقنية للمشاريع مع ربطه بمشروطيات قليلة أو عدم ربطه بأي شروط ويقدم حوالى ثلثي التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب في شكل قروض بشروط تساهلية تماشى وسياسات البلدان المستفيدة من البرامج، وتنطوي من ثم على قدر أقل من احتمال أن يصبح متعذرا تحمل الدين.

ويقدم التقرير أيضا عددا من التوصيات العملية المنحى بشأن المواضيع المذكورة أعلاه، بما في ذلك الدور الذي يمكن أن يضطلع به منتدى التعاون الإنمائي في المستقبل.

المحتويات

الفقرات الصفحة

أولا -	مقدمة		٥-١	٥
ثانيا -	الشراكة العالمية من أجل التنمية: تقدم متفاوت		٢٠-٦	٦
ثالثا -	الاتجاهات الأخيرة في التعاون الإنمائي الدولي		١٠٣-٢١	١٠
ألف -	كمية المعونة: مزيد من الأيدي التي لا توفر ما يكفي		٢٩-٢١	١٠
باء -	تخصيص المعونة من أجل زيادة التقدم إلى الحد الأقصى نحو تحقيق			
	الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا		٤٤-٣٠	١٤
جيم -	تعزيز إطار العمل بشأن جودة المعونة وفعاليتها		٦٥-٤٥	٢٠
دال -	بناء القدرة على تنسيق المعونة وإدارتها		٧٥-٦٦	٢٧
هاء -	إدماج الأهداف العالمية في الإستراتيجيات الإنمائية وسياسات العون	...	٨٧-٧٦	٣٠
واو -	التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي		١٠٣-٨٨	٣٤
رابعا -	رسائل السياسات وتوصياتها		١١٢-١٠٤	٣٨

أولا - مقدمة

١ - في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ سلم قادة العالم بضرورة جعل المجلس الاقتصادي والاجتماعي أكثر فعالية باعتباره هيئة رئيسية للتنسيق، واستعراض السياسات، والحوار بشأن السياسات، وتقديم التوصيات فيما يتعلق بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولتحقيق هذه الغاية، قرر مؤتمر القمة أن يعقد المجلس كل سنتين، منتدى رفيع المستوى للتعاون الإنمائي لاستعراض الاتجاهات والتقدم المحرز في مجال التعاون الإنمائي الدولي، بما في ذلك الاستراتيجيات، والسياسات، والتمويل، ولتشجيع تحقيق مزيد من الاتساق في الأنشطة الإنمائية التي يضطلع بها مختلف الشركاء في التنمية، وتعزيز الصلة بين الأعمال التنظيمية والتنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

٢ - وفي إطار تعزيز المجلس، كُلف منتدى التعاون الإنمائي بتحديد الثغرات والعوائق التي تواجه التعاون الإنمائي الدولي، بهدف وضع توصيات بشأن اتخاذ تدابير عملية وخيارات في مجال السياسات، ترمي إلى تعزيز اتساقه وفعاليته. كما يُنتظر أن يصبح المنتدى منبرا لتقاسم الخبرات والدروس المستفادة.

٣ - وينقسم هذا التقرير إلى ثلاثة أجزاء، كما يلي:

(أ) الفرع الثاني الذي يعطي ملخصا موجزا عن التقدم المحرز في تنفيذ الشراكة العالمية من أجل التنمية مع التركيز على التدفقات الخاصة، وتخفيف الدين، والتجارة، والمسائل العامة^(١)؛

(ب) الفرع الثالث الذي يستعرض الاتجاهات المحددة والتقدم المحرز على صعيد التعاون الإنمائي الدولي، مع التركيز بوجه خاص على ست مسائل حددها الأطراف المؤثرة في المناسبات التحضيرية باعتبارها على درجة عالية من الأهمية للنهوض باتساق وفعالية التعاون الإنمائي الدولي^(٢)؛

١' الوفاء بالتزامات المعونة؛

٢' ممارسات وآثار توزيع المعونة من أجل تحقيق خطة التنمية العالمية؛

(١) يتعين قراءة الفرع الثاني بالاقتران مع التقارير والموجزات الصادرة مؤخرا بشأن التحضير لمؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المقرر عقده في الدوحة، بما في ذلك التقرير A/62/217. ويمكن الاطلاع على التقارير والموجزات ذات الصلة في موقع الإنترنت: www.un.org/esa/ffd.

(٢) يمكن الاطلاع على الدراسات الأساسية في الموقع التالي على شبكة الإنترنت: www.un.org/ecosoc/newfuncit/2008dcf.shtml.

- ٣' كيفية مواصلة تحسين الإطار الحالي لتحقيق فعالية المعونة؛
- ٤' التقدم المحرز في تعزيز القدرات القطرية على تنسيق المعونة وإدارتها؛
- ٥' مدى دمج الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية في استراتيجيات الحد من الفقر وسياسات المعونة؛
- ٦' دور التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي في التعاون الإنمائي الدولي؛

(ج) الفرع الرابع، الذي يقدم توصيات في مجال السياسات، لتتطرق فيها الدول الأعضاء، بشأن كيفية النهوض باتساق التعاون الإنمائي الدولي وفعاليتها.

- ٤ - إن منتدى التعاون الإنمائي مهياً ليصبح آلية رئيسية لإقامة حوار عالمي جامع ولاستعراض السياسات بشأن قضايا التعاون الإنمائي. ويتمثل الهدف من مناقشات المنتدى لعام ٢٠٠٨، باعتبارها خطوة أولى، في توفير المعلومات اللازمة لمؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المقرر عقده في الدوحة، في الفترة من ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ ومنتدى أكرافال الرفيع المستوى المعني بتعزيز فعالية المعونة، المقرر عقده في الفترة من ٢ إلى ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. وينعكس ذلك فيما يركز عليه هذا التقرير.
- ٥ - وسيتيح تخطيط كل منتدى من منتديات التعاون الإنمائي المرونة اللازمة لتناول المسائل التي تنصدر خطة التنمية الدولية، مع مراعاة أنشطة ومناسبات العمليات ذات الصلة. ومن ثم يمكن أن تصبح السمة المميّزة للمنتدى هي اكتسابه منظوراً أطول أجلاً.

ثانياً - الشراكة العالمية من أجل التنمية: تقدم متفاوت

- ٦ - لقد استفاد النمو غير المسبوق للاقتصاد العالمي في السنوات الخمس الأخيرة بقوة من البلدان النامية التي تشكل الآن ثلث التجارة العالمية في السلع والاستثمار المباشر الأجنبي الداخل. كما ساهمت البلدان النامية بأكثر من ٤٠ في المائة من النمو الاقتصادي العالمي في عام ٢٠٠٧. إلا أن تحسن الأداء الاقتصادي الإجمالي لا يعني بالضرورة الحد من الفقر، ونتيجة لذلك، لا تتمتع أكثر البلدان فقراً بأوجه تحسن في مستوى المعيشة فيها تتناسب وهذا النمو.

من دون وجود سياسات متسقة في جميع المجالات، سيكون أثر التعاون الإنمائي محدودا.

٧ - وعلى الرغم من إحراز تقدم في بعض مجالات الشراكة العالمية من أجل التنمية، فإن الاتفاقات المتعلقة بالتجارة والاستثمار وبمشاركة البلدان النامية في صنع القرارات على صعيد الاقتصاد الدولي ليست على مستوى الالتزامات والتوقعات. فينبغي أن يشكل ذلك مصدرا للقلق لأنه من دون سياسات شاملة ومتسقة في كل المجالات الرئيسية لتوافق آراء مونتييري، سيكون للتعاون الإنمائي أثر محدود للغاية، إن وُجد.

الأموال الخاصة بترداد تدفقا ولكن التوقعات بشأن التجارة تظل قائمة

٨ - إن التقدم المتعلق بتدفقات الأموال الخاصة يرتبط إلى حد كبير بالزيادة الملحوظة في حجم هذه التدفقات إلى البلدان النامية منذ عام ٢٠٠٢، مع بلوغ صافي التدفقات رقما قياسيا تقريبا يصل إلى ترليون دولار في عام ٢٠٠٧. وشكلت البلدان المتوسطة الدخل معظم تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي البالغة قيمته ٤٥٦ بليون دولار إلى البلدان النامية، حيث تمثل خمسة بلدان منها ٤٦ في المائة.

لا تزال تدفقات الأموال الخاصة تنمو، ولكن مع تركيز ضئيل على الجانب المتصل بمكافحة الفقر من الاستثمار.

٩ - ولا يزال الاستثمار المباشر الأجنبي مركزا بقوة في قطاع السلع الأساسية ولا سيما النفط. وكان الارتفاع المفاجئ في الاستثمار في الصناعات الاستخراجية قويا بشكل خاص في أفريقيا. وفي آسيا، تجذب صادرات الصناعات التحويلية المستثمرين الأجانب، وفي أمريكا اللاتينية، لم يشمل الاستثمار المباشر الأجنبي سوى بضعة قطاعات فحسب، وقد كان ذلك استجابة للخصخصة في المقام الأول وبينما كان بعض هذه التدفقات حافزا للصادرات، فقد كانت التأثيرات المضاعفة على العمالة ضعيفة. وبالمثل، قوبلت الزيادة في تدفقات الاستثمار إلى البلدان النامية بدرجة عالية من التقلب، على الرغم من أن التركيز على الجانب المراعي لمصالح الفقراء من الاستثمار كان قليلا.

١٠ - وشهدت التحويلات المالية إلى البلدان النامية نموا حادا (بلغ ٢٤٠ بليون دولار في عام ٢٠٠٧)، وهي بالإضافة إلى مساهمتها في الاستهلاك تساهم في الادخار، وتعبئة الائتمان، وغير ذلك من أشكال الاستثمار.

١١ - وفيما يتعلق بالتجارة الدولية، في السنوات الأخيرة اضطلع عدد محدود من البلدان النامية بدور متزايد الأهمية. وشكلت البلدان النامية نسبة قياسية في التجارة العالمية في السلع عام ٢٠٠٧ بلغت ٣٤ في المائة، في حين مثلت أقل البلدان نموا نسبة ٠,٩ في المائة، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى ارتفاع أسعار السلع. وتنمو التجارة في ما بين بلدان الجنوب بمعدل أسرع من التجارة على الصعيد العالمي، وإن كان ثلثا هذه التجارة مركزين في آسيا. كما تتركز التجارة بشكل متزايد فيما بين الشركاء في اتفاقات تجارة إقليمية آخذة في الانتشار (٤٥ في المائة حاليا).

لا تزال الفوائد المحققة من التجارة الدولية غير موزعة توزيعا متكافئا.

١٢ - ولا يزال التقدم فيما يتعلق بتوسيع نطاق فوائد التجارة الدولية بطيئا ومتفاوتا. وتشكل التوقعات القائمة لجولة الدوحة لمفاوضات التجارة مصدرا للقلق بصفة خاصة، مع وجود شعور متنام بأن احتياجات ومصالح البلدان النامية لا تُراعى بشكل كامل. ورغم الاتفاق من حيث المبدأ على إمكانية وصول منتجات أقل البلدان نموا إلى أسواق البلدان المتقدمة النمو من دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة، لا تزال إعانات التصدير والإنتاج وعمليات الإغراق تسبب تشوهات في التجارة العالمية. كما لا تزال التعريفات الجمركية التي تدفعها البلدان النامية للبلدان النامية الأخرى تشكل عائقا أمام تدفقات التجارة.

١٣ - وكما بينت المشاكل التي تسببها حاليا أسعار النفط والغذاء المتزايدة، لم يحدث سوى تقدم طفيف في حماية البلدان النامية من عدم استقرار أسعار السلع ومن الصدمات الاقتصادية الخارجية. وتعد فعالية التسهيلات التعويضية الحالية محدودة، ويرجع ذلك جزئيا إلى ظروف تعوق البلدان من مواجهة الصدمات، حيث تختار انتهاج سياسات مالية ونقدية مشددة عوضا عن ذلك.

بعض صور التقدم المحرز في مجال تخفيف عبء الدين

١٤ - أحرزت أوجه التقدم على صعيد تخفيف عبء الديون في المقام الأول بفضل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، اللتين يتوقع أن تحدا من رصيد ديون ٣١ بلدا بنسبة تزيد على ٩٠ في المائة أو ١٠٠ بليون دولار. ومع انخفاض خدمة الديون المقدمة إلى المستفيدين من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بنسبة ٢ في المائة في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفعت نفقات الحد من الفقر من أقل من ٧ في المائة إلى أكثر من ٩ في المائة خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٦. غير أنه لا يزال

يُنظر إلى كثير من المستفيدين من المبادرات على أنهم معرضون لمخاطر كبيرة تتمثل في العودة إلى تكبد ديون لا يمكنهم تحملها.

حدوث زيادات في حجم المعونة نتيجة لتخفيف عبء الديون على نطاق واسع.

١٥ - لم يأت معظم التخفيف من عبء الديون مكملًا للزيادات المستخدمة في المعونة، حيث أن جزءًا منه يمثل تحويلات بين وكالات دائنة لإلغاء الديون غير المدفوعة. وفي الواقع، فقد بلغ تخفيف عبء الدين من حيث كونه حصة من المعونة المقدمة إلى المانحين ذروته، إذ وصل إلى ٢٣ في المائة في عام ٢٠٠٥، لينخفض إلى ٨ في المائة في عام ٢٠٠٧. وقد تكون هناك حاجة إلى مزيد من التخفيف بالنسبة لمجموعة أوسع من البلدان النامية التي تعاني من مشاكل الدين الخارجي، مع مراعاة احتياجات النمو وحيز السياسات اللازمة للتغلب على أزمة الدين.

١٦ - ويرجح عدد كبير من البلدان المتوسطة الدخل، المثقلة بديون أغلبها خاص، تحت وطأة ديون ثقيلة، ويرجح أن تواجه أزمة دين داخل اقتصاد عالمي ذي توقعات غير مواتية بنفس القدر. إلا أن النهج المتبعة حاليًا لإعادة هيكلة الديون الخاصة تركز على الأهداف الفورية ولا تقدم لهذه البلدان بالضرورة "صحيفة بيضاء" بعد عجزها عن السداد^(٣).

التقدم المحرز على المستوى القطري الذي لا ينعكس على المستوى العالمي

١٧ - أظهرت مؤشرات السياسات السليمة والحكم الرشيد وسهولة أداء الأعمال وسيادة القانون على المستوى القطري اتجاهات إيجابية بالنسبة للبلدان النامية في السنوات الأخيرة. وبالمثل، تحسنت أيضاً إدارة الاقتصاد الكلي والإدارة المالية والأطر القانونية والتنظيمية واستراتيجيات التنمية الوطنية.

تحقق تقدم متواضع في إسماع صوت البلدان النامية وتعزيز مشاركتها.

١٨ - وفي الوقت نفسه، تحقق تقدم محدود للغاية بالنسبة للمسائل المؤسسية، لا سيما تعزيز صوت ومشاركة البلدان النامية في صنع القرارات ووضع المعايير المالية. وقد أجري إصلاح متكرر في هيكل الحوكمة الرشيدة لصندوق النقد الدولي، وبدأ البنك الدولي عملية إصلاح

(٣) انظر A/62/217.

خاصة به، صاحبها بعض التعزيز للجهود المبذولة من أجل زيادة قدرة البلدان النامية على التفاوض بشأن اتخاذ القرارات في المنظمات الدولية.

١٩ - غير أنه على الرغم من اعتراف جميع أصحاب المصلحة بالحاجة إلى الإصلاح، فإن هذه التغييرات المتواضعة لا تعكس على نحو بسيط وشفاف المستوى الحالي لمشاركة البلدان النامية في الاقتصاد العالمي. ولا يزال صوت البلدان النامية، على وجه الخصوص، غير مسموع تقريباً في مجال صياغة النظم المالية العالمية التي تظل من ثم أقل قدرة على التكيف مع احتياجات هذه البلدان وقدراتها، ناهيك عن تطلعاتها الإنمائية.

التحديات العالمية المقبلة

يمكن أن تؤدي القضايا العالمية الناشئة إلى تقويض التقدم المحرز على صعيد الشراكة الإنمائية العالمية.

٢٠ - نظراً لأن صور عدم التيقن الاقتصادي عالمياً تزداد عمقا بسبب عدم استقرار القطاعات المالية في عدد من الاقتصاديات المتقدمة، فإن هناك قلقاً متزايداً من أن يؤدي الهبوط العالمي إلى قيام نظام للحماية الجمركية يؤثر بصورة غير مواتية على تدفقات الصادرات والاستثمارات من البلدان النامية وإليها. كذلك يدفع المستهلكون حول العالم ثمن ارتفاع أسعار الأغذية والطاقة، لا سيما في البلدان الفقيرة التي تعتمد على استيراد الأغذية والطاقة. وعلاوة على هذا، أضحت تغير المناخ عامل خطر جديد، حيث صار لزاماً على البلدان النامية أن تملك تكنولوجيا أفضل وتحقق زيادة أكبر في التمويل من أجل مواجهة هذا التحدي العالمي بفعالية. وبجمل القول إن التقدم المحرز في مجال الشراكة الإنمائية العالمية ليس بأي حال من الأحوال بالقوة الكافية التي تكفل إحراز التعاون الإنمائي تقدماً سريعاً نحو تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً.

ثالثاً - الاتجاهات الأخيرة في التعاون الإنمائي الدولي

ألف - كمية المعونة: مزيد من الأيدي التي لا توفر ما يكفي

المعونة المقدمة لا تكفي للوفاء بالالتزامات

٢١ - في نهاية عام ٢٠٠٧، بلغت المساعدة الإنمائية الرسمية ١٠٣,٧ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وهي زيادة قدرها ١٥ في المائة بالقيمة الحقيقية منذ عام ٢٠٠٤. إلا أن المساعدة الإنمائية الرسمية انخفضت منذ عام ٢٠٠٥ بنسبة تقارب ١٣ في المائة بالقيمة الحقيقية، وانخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الدخل القومي الإجمالي من ٠,٣٣

في المائة إلى ٠,٢٨ في المائة. وقد نجم التراجع الذي حدث في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ عن عملية تخفيف عبء الدين جرت مرة واحدة لصالح العراق ونيجيريا في عام ٢٠٠٥.

بلغت المعونة ذروتها في عام ٢٠٠٥، ثم اتجهت إلى الانخفاض في السنوات الأخيرة.

٢٢ - وفي مقابل الاتجاهات الفعلية، لا تدعو التعهدات التي قطعها المانحون في عام ٢٠٠٥ إلى نفس القدر من التفاؤل الذي ساد عندما أشارت التوقعات أول الأمر إلى أن المساعدة الإنمائية الرسمية ستزيد من ٨٠ بليون دولار في عام ٢٠٠٤ إلى ١٣٠ بليون دولار بحلول عام ٢٠١٠، وذلك استنادا إلى ما قدم من التزامات. وفي هذا السياق، حدد الاتحاد الأوروبي أيضا هدفا جماعيا للمساعدة الإنمائية الرسمية هو ٠,٥٦ من الدخل القومي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٠ و ٠,٧ في المائة بحلول عام ٢٠١٥ بالنسبة للبلدان التي انضمت قبل عام ٢٠٠٤ وعددها ١٥ بلدا، وهدفا مقداره ٠,٣٣ في المائة بحلول عام ٢٠١٥، بالنسبة للبلدان الأعضاء الأخرى وعددها ١٢ بلدا. ووضع كثير من البلدان الأوروبية أيضا أهدافا فردية أكثر طموحا^(٤).

٢٣ - ولا تعكس الذروات المؤقتة التي يحققها تخفيف عبء الدين تحويلات حقيقية للمعونة المحددة للبرامج في البلدان النامية. ومراعاة لهذا الأمر، تفيد حسابات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي أن المساعدة الإنمائية الرسمية (باستثناء تخفيف عبء الدين) زادت بنسبة تقل عن نصف المعدل اللازم للوصول إلى مبلغ ١٣٠ بليون دولار بحلول عام ٢٠١٠، وأن أغلب المانحين ليسوا على المسار الصحيح وسيحتاجون إلى بذل جهود غير مسبقة على صعيد زيادة المساعدة إذا ما كانوا يرغبون في الوفاء بالالتزامات التي قطعوها على أنفسهم.

٢٤ - ومما يكتسب نفس القدر من الأهمية، أن المانحين لا يخططون مسبقا للوفاء بأهداف المعونة. وفي الوقت الحاضر، تزمع البلدان الأعضاء إجراء زيادات ستجعلها تتأخر مقصورة بمقدار ٣٨ بليون دولار عن الهدف الموضوع لعام ٢٠١٠، وذلك وفقا لدراسة استقصائية أجرتها مؤخرا لجنة المساعدة الإنمائية. وبالمثل، لم يحقق إلا تسعة من الأعضاء في الاتحاد

(٤) التزم عدد من البلدان بالبقاء فوق حد نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الدخل القومي الإجمالي، ومنها الدانمرك (٠,٨)، والسويد (١,٠)، ولكسمبورغ (١,٠)، والنرويج (١,٠)، وهولندا (٠,٨). والتزم عدد آخر من البلدان بأن تكون نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الدخل القومي الإجمالي عند مستوى ٠,٧ في المائة في موعد أقرب، ومنها إسبانيا (٢٠١٢) وأيرلندا (٢٠١٢) وبلجيكا (٢٠١٠) وفرنسا (٢٠١٢) والمملكة المتحدة (٢٠١٣).

الأوروبي هدف المجلس الأوروبي المتمثل في وضع أهداف تتعلق بإجراء زيادات سنوية حتى عام ٢٠١٠، على الرغم من أن خمسة بلدان أعضاء ماضية قدما نحو تحقيق ذلك الهدف.

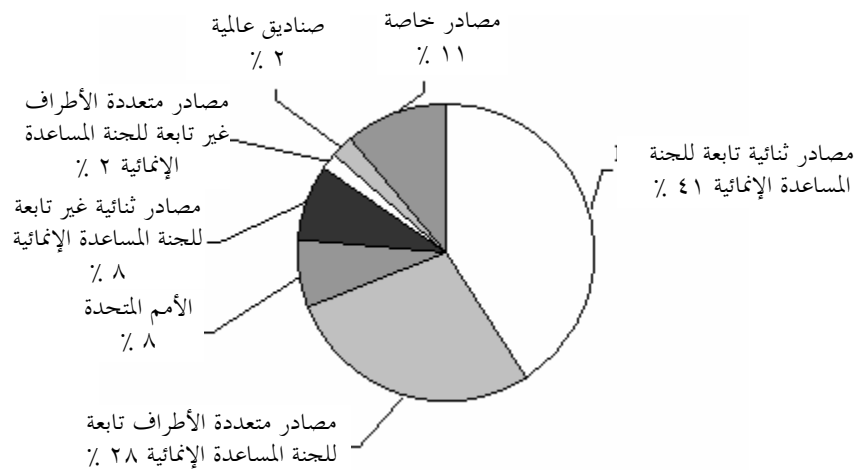
زيادة التنوع والتفكك

حدوث نمو سريع في مصادر التمويل من أجل التنمية، وبوجه خاص من أجل التعاون بين بلدان الجنوب والمؤسسات الخيرية الخاصة.

٢٥ - شهدت السنوات الأخيرة نمواً سريعاً في مصادر التمويل من أجل التعاون الإنمائي من خارج القنوات العادية للجنة المساعدة الإنمائية، لا سيما التعاون فيما بين بلدان الجنوب والمؤسسات الخيرية الخاصة من أجل التنمية الذي نما حجمه ليبلغ على التوالي ١٢,٦ بليون دولار (٩ في المائة من مجموع التدفقات في مجال التعاون من أجل التنمية) و ١٤,٨ بليون دولار (١١ في المائة) في عام ٢٠٠٦^(٥). وتستأثر الصناديق المتعددة الأطراف العالمية والرأسمية (التي يمولها في المقام الأول المانحون عن طريق لجنة المساعدة الإنمائية) بحوالي ٢ في المائة من هذه التدفقات. غير أن المانحين عن طريق لجنة المساعدة الإنمائية والمنظمات الدولية لا يزالون يشكلون حوالي ثلاثة أرباع التدفقات العالمية (انظر الشكل ١).

الشكل ١

مصادر التعاون الإنمائي، ٢٠٠٦



(٥) للاطلاع على مزيد من المعلومات، يرجى الرجوع إلى الدراسة الأساسية التي تتناول "الاتجاهات والتقدم المحرز في الآونة الأخيرة على صعيد التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي" (انظر

www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcfbckgrd.shtml).

٢٦ - أما من حيث القنوات، تقلص طابع التعاون الإنمائي قليلا من حيث تعدد الأطراف. ولا تزال المعونة المتعددة الأطراف تمثل حوالي ٤٠ في المائة من التدفقات العالمية (و ٥٠ في المائة من التدفقات الآتية من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية)، ولكن حوالي ٥٠ في المائة من هذا التمويل (بما فيه الأمم المتحدة) مخصص لمبادرات أو قطاعات أو مواضيع محددة. وفي حين لا يتضح ما إذا كان هذا التخصيص يعزز فعالية التنمية بالفعل، فقد تبين أنه يؤدي إلى حدوث احتلالات في إدارة المعونة المتعددة الأطراف وتنسيقها^(٦). وحدثت بعض التحركات في الأموال الموجهة نحو الصناديق العالمية ومنظمات المجتمع المدني، بدلا من المنظمات المتعددة الأطراف، ولكنه أيضا أمر لا يُعرف الكثير عن تأثيراته في فعالية المعونة بوجه عام.

تقلص الطابع المتعدد الأطراف للتعاون الإنمائي.

٢٧ - وتشمل التطورات الأخيرة تسارع عجلة انتشار وكالات المانحين التي يقدر عددها حاليا بأكثر من ١ ٠٠٠ وكالة، تشمل ٥٦ وكالة ثنائية و ٢٣٠ وكالة متعددة الأطراف. ويتعين على حكومات أكثر من ٣٠ بلدا ناميا الآن التعامل مع ما يربو على ٤٠ وكالة. وللانتشار بعض المزايا الهامة، منها إتاحة فرص أكبر لمصادر تمويل بلدان البرامج، وهو أمر من شأنه تعزيز استقرار التدفقات وإمكانية التنبؤ بها عن طريق تنويع المخاطر، لا سيما بالنسبة للبلدان ذات المصادر القليلة نسبيا. وهو يقدم أيضا منظورات أكثر تنوعا بشأن المسائل الإنمائية (من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والقطاعية إلى نقل التكنولوجيا والخبرة) وزيادة تمويل القطاعات "التي لا يتوفر لها التمويل الكافي" من قبيل الهياكل الأساسية والإنتاج.

انتشار الوكالات المانحة يتسارع.

٢٨ - غير أن الانتشار له كثير من المساوئ المحتملة الأخرى، منها حدوث تضارب حول أولويات التنمية وشرطيها، وزيادة مخصصات الصناديق العالمية والارتفاع الهائل في تكاليف الصفقات. واعتبارا من عام ٢٠٠٥، كانت أنشطة المانحين على الصعيد العالمي قد فاقت ٦٥ ٠٠٠ نشاط، متجاوزة بذلك عدد الأنشطة المسجل في عام ١٩٩٧، وهو ٢٠ ٠٠٠ نشاط، حيث استضاف بعض البلدان ما يربو على ١ ٠٠٠ نشاط من أنشطة المانحين. وصاحب انتشار الجهات الفاعلة في هذا الميدان انخفاض في متوسط حجم المساهمة المقدمة

(٦) انظر A/62/73-E/2007/52 و A/62/253.

من كل جهة مانحة (٢,٥ مليون دولار إلى ١,٥ مليون دولار). ويقوّض الانتشار أيضا قدرة البلدان النامية بتحويله موظفي الحكومة للعمل كنظرء في المشاريع أو موظفين معينين بشؤون المانحين، حيث تنفق الأموال على المساعدة التقنية من أجل إدارة المشاريع أو على وحدات موازية لتنفيذ المشاريع، مؤدية بذلك إلى زيادة تكاليف التنسيق مع المانحين على المستويين العالمي والقطري.

٢٩ - وفي مقابل الانتشار والتقسيم، حاول المانحون القيام بما يلي:

(أ) خفض عدد البلدان النامية التي تعتبر شركاء ذوي الأولوية. وعند إضافة هذا العامل إلى زيادة في المعونة، يحدث المزيد من تركيز المعونة في بعض البلدان، وهي ما يشار إليها باسم "البلدان الأثيرة لدى المانحين".

(ب) خفض عدد المانحين والمنخرطين في بلد بعينه أو في قطاعات معينة عن طريق ممارسة "تقسيم العمل". وعلى الرغم من أن تلك الممارسات قد تحد من التقسيم، فإنه كثيرا ما كان المانحون هم الذين يوجهونها بدلا من أن تقودها التحليلات والسياسات لدى بلدان للبرامج.

باء - تخصيص المعونة من أجل زيادة التقدم إلى الحد الأقصى نحو تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا

٣٠ - من المشاكل الرئيسية التي يواجهها التعاون الإنمائي على المستوى الدولي أن تخصيص المعونة لا يفضي بما فيه الكفاية إلى إحراز تقدم أقصى نحو تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. وينطبق هذا على التخصيص بين مجموعات البلدان النامية والأقاليم، وفرداى البلدان والمناطق داخل البلدان، بالإضافة إلى التخصيص بين القطاعات وأنواع المعونة.

مخصصات المعونة لا تحقق الحد الأقصى من التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية.

٣١ - أما على مستوى مجموعات البلدان النامية، فإن المعونة المقدمة إلى أفقر البلدان تتعاضم بسرعة تفوق سرعة المعونة المقدمة إلى البلدان بشكل عام. وشهد العقد الأخير ارتفاعا ضخما في نسبة إجمالي المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نموا (إلى ٣٤ في المائة) والبلدان المنخفضة الدخل (إلى ٦٣ في المائة). ويخصص تسعة أعضاء في الاتحاد الأوروبي بالفعل مساعدة إنمائية رسمية تتراوح بين ٠,١٥ و ٠,٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي لأقل البلدان نموا، ويزممع ستة أعضاء آخرون القيام بهذا بحلول عام ٢٠١٠. غير أن المساعدة

الإئتمانية الرسمية المقدّمة إلى أقل البلدان نموا لا تزال في حدود ٠,٠٩ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للدول الأعضاء في لجنة المساعدة الإئتمانية.

٣٢ - انخفضت المعونة المقدمة إلى أفريقيا كثيرا عن التعهدات التي قطعها المجتمع الدولي في عام ٢٠٠٥. بمضاعفة المعونة السنوية المقدمة إلى أفريقيا بحلول عام ٢٠١٠ (من ٢٥ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة إلى ٥٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في كل عام). غير أنه، باستثناء تخفيف عبء الدين، ارتفعت المعونة المقدمة إلى أفريقيا بنسبة لا تتجاوز ١٠ في المائة بالقيمة الحقيقية منذ قطع التعهدات. وعلى الرغم من تقديم بعض المانحين من لجنة المساعدة الإئتمانية خططاً محددة لإعادة تخصيص المعونة المقدمة إلى أفريقيا، فإن كثيرا من المانحين الآخرين سيعجزون إلى حد بعيد عن تحقيق أهدافهم.

١ - نماذج تخصيص المعونة

٣٣ - وعلى مستوى فرادى البلدان، شهد العقد الماضي تراجعاً في مدى "الانحياز للبلدان الصغيرة" (بمعنى أن البلدان ذات التعداد السكاني الأقل تتلقى معونة أكثر بالنسبة لكل فرد). إلا أن كميات كبيرة من المعونة لا تزال توجّه إلى بلدان يقل فيها نسبياً عدد المواطنين الفقراء، مما يحد من أثر هذه المعونة في تحقيق الأهداف الإئتمانية المتفق عليها دولياً. وبنفس القدر من الأهمية، ليست هناك علاقة متبادلة بين مخصصات المعونة ومقاييس الفقر أو الاحتياجات المتعددة الأبعاد التي تتجاوز بعيداً دخل الفرد؛ كما أنها لا تراعي "فعالية الفقر" التي تجمع بين حجم الفقر في بلد ما ومقدار الحد من الفقر الذي يمكن تحقيقه بكل دولار من دولارات المعونة.

٣٤ - وتعزى هذه الحالة في جانب منها إلى كون معظم المانحين لم يضعوا بعد أساساً موضوعياً شفافاً لتوزيع المعونة على البلدان. وقد بدأ عدة مانحين منذ التسعينات في اعتماد 'نماذج' يستعان بها بدرجات متفاوتة لتحديد حصص المعونة المخصصة لبلد وآخر، أو وضع قائمة أولية بالبلدان التي سيزودونها بالمعونة. ويستند البعض من تلك النماذج إلى تقييمات يجريها المانحون بشأن جودة سياسات ومؤسسات البلدان المستفيدة من البرامج، مما ينسف مبدأ الملكية الوطنية بسبب عدم إشراك الحكومات والمجتمع المدني في إجراء التقييمات المذكورة. وهناك مانحون آخرون يذهبون في محاولة لموازنة الاختلالات في تخصيص المعونة الدولية، إلى إلقاء اعتبار أكبر لاحتياجات البلدان وحصيلة أدائها ونتائجها، أو مبلغ المعونة التي تتلقاها من مانحين آخرين. غير أن المعونة لا تزال تخصص بالاعتماد إلى حد بعيد على المصالح السياسية، والاستراتيجية أو الاقتصادية.

المعونة تخصص وفقا لمعايير موضوعية وشفافة.

٣٥ - ونتيجة للنماذج المستندة إلى الأداء، أجرت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف تحولا جذريا في تخصيص المعونة نحو البلدان التي يبدو لأسباب ذاتية أنها تحقق "أفضل أداء" في مجالي الحكم والسياسات، بدل توجيهها إلى البلدان التي تحقق النتائج الإنمائية التي يمكن إخضاعها لقياس كمي يتسم بقدر أكبر من الموضوعية. وتؤثر نماذج تخصيص المعونة المستندة إلى الأداء على نحو متزايد في تحديد البلدان التي يختارها بعض مقدمي المنح على أساس ثنائي لتكون في صدارة البلدان المستفيدة من البرامج.

المعونة تخصص، بصورة متزايدة للبلدان "الأفضل أداء" في مجالي الحكم والسياسات.

٣٦ - وبصرف النظر عن أهمية جودة السياسات والمؤسسات، فإن العلاقة بين مؤشرات الأداء والنتائج الإنمائية ضعيفة، وبخاصة إذا أخذ في الاعتبار أثر الصدمات الخارجية في النتائج. والأمثل أن يتم في تخصيص المعونة التوفيق بين الحد الأقصى من التقدم صوب تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، ومبدئي الفعالية والتكافؤ ضمن إطار عمل شفاف يراعي مواطن الضعف الهيكلي في قدرة البلدان على تحمل الصدمات الخارجية. وهذا ما يصدق على وجه التحديد لأن المعونة يمكن أن يكون لها دور كبير في منع هذه الصدمات وتخفيف أثرها.

٣٧ - وفي هذا السياق، تزداد صعوبة توزيع أموال مقدمي المنح على أساس ثنائي من أعضاء لجنة المساعدة الإنسانية على المنظمات المتعددة الأطراف. وفي حين أن تقديم المزيد من المعونة من خلال وكالات متعددة الأطراف يتيح إمكانية التغلب على الاختلالات الاستراتيجية أو الاقتصادية بتخصيص مزيد من الأموال للبلدان المنخفضة الدخل، فإن عدة وكالات من هذه الوكالات المتعددة الأطراف تشدد منذ الآن على السياسات والمؤسسات، بدلا من الاحتياجات أو النتائج.

٢ - تحليل الاتجاهات الأوسع نطاقا

٣٨ - الحقيقة التي تخفيها الاتجاهات العامة هي أن عددا كبيرا من البلدان يتلقى مساعدات تفوق كثيرا ما هو متوقع على أساس حاجة أو أداء ('الأثيرة لدى المانحين')، وأن عددا آخر مساويا تقريبا من البلدان ('غير الأثيرة لدى المانحين') يتلقى أقل كثيرا مما هو متوقع. فقد كان هناك في عام ٢٠٠٦، من بين البلدان المستفيدة بالبرامج، خمسة عشر بلدا ظلت تتلقى ٦٠ في المائة من معونة مقدمي المنح الثنائية. ومن ناحية أخرى، تتلقى بلدان، ليست

خارجة لتوها من صراع وإن كانت تواجه رغم ذلك ضغوطا داخلية، من المعونة المقدرة حسب نصيب الفرد ما يقل في المتوسط، عن ثلث مستويات نصيب الفرد من المعونة المقدمة إلى بلدان أخرى. وهذا ما يوضح إلى حد بعيد عدم وجود نظام دولي يقيم ما إذا كان تخصيص المعونة يستجيب لحاجة أو نتائج، ويحقق التوازن في تخصيص المعونة لكفالة مساعدة البلدان على نحو متكافئ ليتسنى للمجتمع الدولي إحراز الحد الأقصى من النتائج المتوخاة من تقديم المعونة.

المعونة لا تذهب بالضرورة إلى أفقر المناطق أو أفقر الفئات داخل البلدان.

٣٩ - أما في داخل البلدان، فقد أوضح العديد من البلدان المستفيدة من البرامج في هذا الشأن أن المانحين يركزون في العادة على مناطق أو فئات قريية جدا من العاصمة أو من الهياكل الأساسية اللاتئة ينظر إليها على أنها هي الأشد فقرا، أو تلك التي يقيم فرادى المانحين معها روابط منذ أمد طويل. ويقول المانحون إن بعض الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية تركز على المناطق أو الجماعات التي تؤيد الحكومة، بدل التركيز على أشدها احتياجا. ونتيجة لذلك، فإنه في داخل البلدان، لا تذهب المعونة بالضرورة إلى المكان الذي ستحدث فيه أبلغ الأثر في مجال تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

٣ - التوزيع القطاعي

زيادة المعونة المقدمة للقطاعات الاجتماعية والحوكمة في حين يعتري الوهن الهياكل الأساسية والإنتاج.

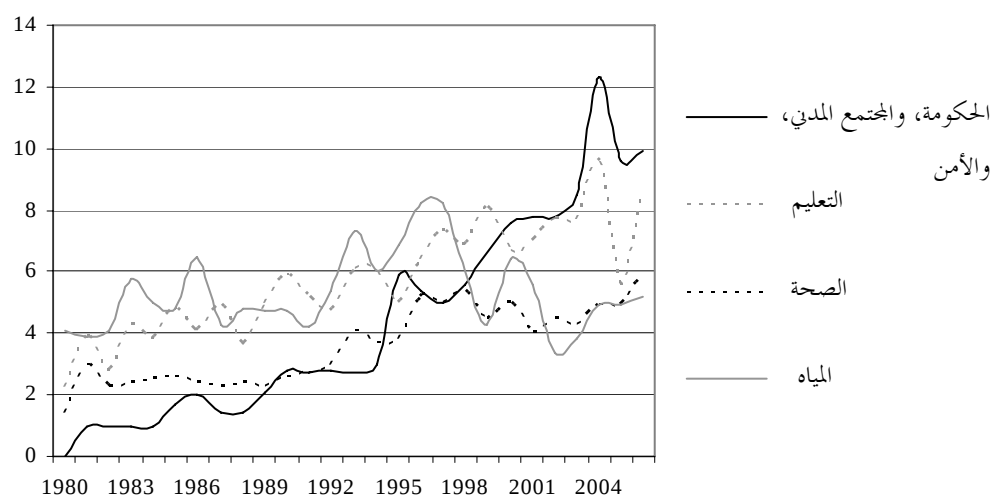
٤٠ - على نطاق القطاعات (انظر الشكلين ٢ و ٣)، سجلت السنوات الـ ٢٥ الماضية زيادة مشهودة في تخصيص المعونة للقطاعات الاجتماعية، كالصحة، والتعليم، والخدمات الأخرى (ارتفعت إلى ٣٠ في المائة بعد أن كانت تتراوح بين ١٠ و ١٥ في المائة). وقد ارتفع حجم المعونة لأغراض الحوكمة هو أيضا من صفر تقريبا إلى ١٠ في المائة. وهذا ما يتبين من تراجع مخصصات الهياكل الاقتصادية (هبطت حصتها إلى أقل من ١٥ في المائة بعد أن كانت تتراوح بين ٢٥ و ٣٠ في المائة) والإنتاج (هبطت حصته من ٢٧ في المائة وأصبحت ٧ في المائة فقط، وسجل فيها هبوط حاد في مخصصات الزراعة حيث هبطت من ١٩ في المائة إلى ٤ في المائة).

الشكل ٢

توزيع المعونة حسب القطاعات (القطاع الاجتماعي والقطاعات المتصلة به):

٢٠٠٦-١٩٨٠

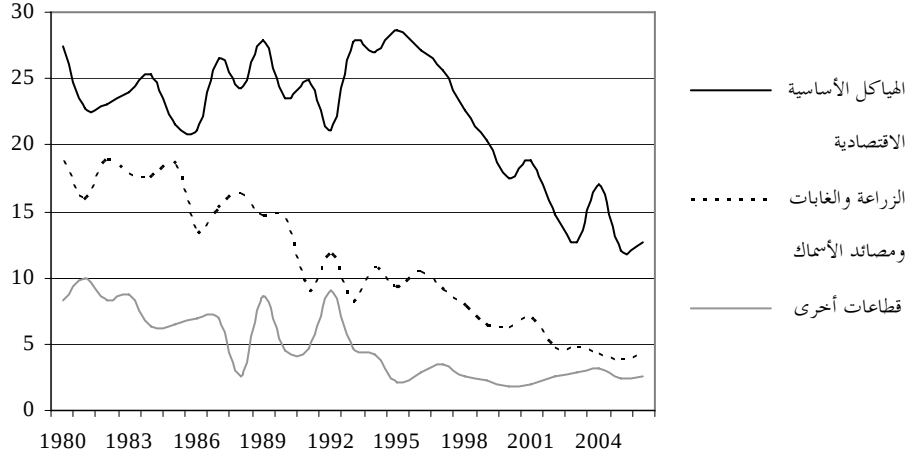
(بالنسب المئوية إلى المساعدة الإنمائية الرسمية)



الشكل ٣

توزيع المعونة حسب القطاعات (القطاع الاقتصادي وقطاع الإنتاج): ١٩٨٠-٢٠٠٦

(بالنسب المئوية إلى المساعدة الإنمائية الرسمية)



٤١ - وقد أثارت هذه الاتجاهات قلقاً عززته في الآونة الأخيرة تحليل يكشف بشكل صارخ أن الاستثمار في الهياكل الأساسية (النقل، والطاقة، والمياه، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات)، والتكنولوجيا الزراعية والائتمان الصغير، سيكون عاملاً حيوياً لبلوغ عنصري الهدف الإنمائي للألفية ١ المتعلقين بفقر الدخل، والجوع. ونتيجة لذلك، أصبحت هناك أدلة متزايدة على سعي بعض المانحين إلى زيادة دعم للهياكل الأساسية، والتجارة، والإنتاج. ومن الجائز تصور أن تحدث الأزمة الغذائية العالمية الأخيرة أثراً مماثلاً في تفعيل المعونة المقدمة للزراعة.

هيمنة التدخلات "السريعة الإنجاز" في القطاعات الاجتماعية.

٤٢ - وحتى داخل القطاعات الاجتماعية، هناك غايتان من هدف رئيسي من الأهداف الإنمائية للألفية، ينظر إليهما على أنهما أيسر منالاً - على سبيل المثال، تلقت التدخلات "السريعة الإنجاز" ضد الأمراض الرئيسية، والتعليم الابتدائي - تلقياً مزيداً من الاهتمام والتمويل. فبالإضافة إلى إعاقه قطاعات كقطاعات المياه، والمرافق الصحية، والتغذية، أدى هذا أيضاً إلى نقص تمويل خدمات الصحة والتعليم على نطاق أوسع، غير أنه توجد جهود بدأت تصحح الآن هذا الخطأ كمبادرة المسار السريع لتوفير التعليم للجميع، وتعزيز نظم الصحة في مجملها.

٤ - أنواع المعونة وأساليب تقديمها

٤٣ - فيما يتعلق بأنواع المعونة^(٧)، وفي أوساط مقدمي المنح على أساس ثنائي من أعضاء لجنة المساعدة الرسمية، لا يزال الحيز الأكبر تحتله المشاريع (حوالي ٣٤ في المائة) والتعاون التقني (٢٠ في المائة)، ويقترن ذلك بالوصول إلى ذروة مؤقتة في مجال تخفيف عبء الديون. وقد ارتفع كذلك في الآونة الأخيرة حجم المعونة الغذائية الطارئة (بلغت ٩ في المائة)، في حين وصلت إلى ٨ في المائة نسبة تكاليف الإدارة، والمنح الدراسية، واللاجئين إلى البلدان المتقدمة النمو. ولم يتم بعد إجراء تقييم شامل بشأن مساهمة هذه الأنواع المختلفة من المعونة في تحقيق التنمية المستدامة.

دعم الميزانيات أكثر فعالية وكفاءة واستدامة غير أنه لا ينمو إلا ببطء.

٤٤ - بيد أنه تبين أن دعم الميزانيات العامة والميزانيات القطاعية اكتسب مزيداً من الفعالية والكفاءة والاستدامة مقارنة بالأنواع الأخرى من المعونة، حيث إنه يعزز الملكية والمساءلة الوطنيتين، وسرعة الصرف، وكفاءة توزيع وعمليات الإنفاق العام. وهذا الدعم يقلص أيضاً التكاليف الحدية لمعاملات زيادة الحجم، مقارنة بتكاليف تقديم المعونة للمشاريع، وليس ثمة دليل على أنه يقوّي من مخاطر الفساد أو يحد من تعبئة إيرادات الميزانيات. ونتيجة لذلك، هناك عدد متزايد من المانحين الذين أصبحوا يلجأون إلى دعم الميزانيات. غير أن هذا الدعم ينمو ببطء، حيث بلغت نسبة دعم الميزانيات والقطاعات، في عام ٢٠٠٦، إجمالي المعونة قرابة ١٠ في المائة. ورغم أن هناك بضعة بلدان أصبحت تتلقى الآن قرابة ٥٠ في المائة من المعونة في شكل دعم للميزانيات، فإن العديد من مصادر المعونة خارج لجنة المساعدة الإنمائية، والصناديق الرأسية، ومنظمات المجتمع المدني، لا يزال يركز على تقديم المعونة للمشاريع.

جيم - تعزيز إطار العمل بشأن جودة المعونة وفعاليتها

٤٥ - نظراً لأن جودة المعونة عامل حاسم في تحقيق نتائج التنمية المستدامة، فإنه لمن دواعي الاستغراب ألا تكون وضعت قبل المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المعقود في مونتيري، المكسيك خطة متضافرة لتحسين فعالية المعونة. وقد تم منذ ذلك الحين تعميق خطة فعالية المعونة

(٧) الأرقام الدقيقة لتفاصيل أنواع المعونة لا يزال يصعب تحديدها لأن قدراً كبيراً منها يرد ضمن البرامج والمشاريع، ولأن الدعم المقدم للميزانيات القطاعية لا يحدد على نحو مستقل في الإحصاءات المنشورة.

بإصدار مبادئ رئيسية (في روما في عام ٢٠٠٣) ومؤشرات قابلة للرصد (في باريس في عام ٢٠٠٥).

١ - إعلان باريس بشأن فعالية المعونة: تغيير رئيسي لا يحظى بالمشاركة الكاملة

٤٦ - شكل إعلان باريس بشأن فعالية المعونة تغييرا رئيسيا في تحديد معايير التقدم، غير أن عملية التفاوض لم تشرك كامل مجموعة أصحاب المصلحة. فمن بين البلدان المقدمة للمعونة، سيطر على المناقشات البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وكانت مشاركة البلدان النامية محدودة، ولم تساهم فيها منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة سوى بشكل هامشي. ولئن كان هذا هو الذي سهل الاتفاق، فإنه جعل الإعلان يصدر دون موافقة عليه في عملية تقليدية دولية يشترك فيها أصحاب المصلحة المتعددين.

لم يشارك جميع أصحاب المصلحة في مفاوضات إعلان باريس.

٤٧ - وكانت عملية رصد التقدم المحرز منذ عام ٢٠٠٦ ركزت الاهتمام والحوار على فعالية المعونة على المستوى القطري. وهي بالإضافة إلى ذلك، كانت وراء قيام معظم مقدمي المنح على أساس ثنائي من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والوكالات المتعددة الأطراف، فضلا عن البلدان النامية، بوضع خطط عمل لعموم مجموعات المانحين. بيد أنها لم تساعد البلدان النامية في تحميل قدر أكبر من مسؤولية تحقيق الأهداف المبينة في الإعلان على فرادى المانحين، أو قيادة العملية مباشرة بأن تصمم بنفسها سياساتها للتعاون الإنمائي. ويرد في دراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠٠٦، أن آليات باريس لا تزال غير كافية للقيام على المستوى العالمي برصد التزامات المانحين بتقديم المعونة.

٤٨ - وبالمثل، فإن خطة فعالية المعونة لم تثبت بعد قدرتها على تغيير سلوك المانحين. فتقييمات التقدم في تنفيذ هذه الالتزامات التي أجرتها لجنة المساعدة الإنمائية والتي أجرتها على نحو مستقل البلدان المستفيدة بالبرامج، تشير إلى أن المانحين هم أبعد من أن يكونوا حققوا تلك الالتزامات، ولا سيما الالتزامات المتعلقة بتطوير القدرات، والنهج القائمة على البرامج، والمساءلة المتبادلة. ويتضح تردي نوعية المعونة بوجه خاص في البلدان التي تتلقى مستويات أقل من المعونة، مما يزيد من تفاقم تشوهات تخصيصها إذ أن ذلك لا يجعلها غير كافية فحسب، بل وأقل فعالية.

لا يزال ينبغي لبرنامج فعالية المعونة أن يغير سلوك المانحين.

٤٩ - بإعلان باريس لم يتناول على النحو المناسب عدة مسائل تشكل مصادر قلق رئيسية للحكومات البلدان النامية (من ذلك تقييد المعونة، وبناء القدرات، والقدرة على التنبؤ، والمرونة في التصدي للصدمات، والشروط المرتبطة بالسياسات والإجراءات، والشروط التيسيرية)، ومسائل أخرى يدافع عنها أصحاب المصلحة كالبرلمانيين، ومنظمات المجتمع المدني (ومن ذلك المساءلة، والشفافية، والمواضيع الشاملة لعدة قطاعات كالمرأة، وحقوق الإنسان، والبيئة).

٢ - أنواع المعونة وبناء القدرات

٥٠ - يقدر أن تقييد المعونة بشروط تقضي بشراء سلع وخدمات في بلدان المانحين يزيد من التكاليف بنسبة تتراوح بين ٢٥ و ٦٠ في المائة، ويحد من قيمة المال المتأق لاء المعونة. وكان المانحون من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية اتفقوا في عام ٢٠٠١ على عدم تقييد المعونة إلى أقل البلدان فقرا (باستثناء المعونة الغذائية والمساعدة التقنية). وذهب مانحون كثيرون إلى أبعد من ذلك، حيث رفعوا نسبة المعونة غير المقيدة (من ٤٣ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ٥٣ في المائة في عام ٢٠٠٦). بيد أن هناك ٢٠ في المائة من معونة لجنة المساعدة الإنمائية لا ترد بشأنها إلى هذه اللجنة تقارير توضح بأنها معونة مقيدة. وتظل المعونة الغذائية، والمساعدة التقنية، والمعونة المقدمة لغير أقل البلدان نموا معونات مقيدة، وهناك حصة كبيرة من المعونة غير المقيدة تنفق في البلد المتبرع.

لا يتم الإبلاغ عن جزء كبير من المعونة المقيدة.

٥١ - ولا تزال نسبة القسط المستخدم من المساعدة الإنمائية الرسمية لشراء سلع وخدمات من البلدان المستفيدة بالبرامج متدنية، مما ينسف "أثار الجولة الأولى" من إنفاق المعونة على تعزيز نمو القطاع الخاص في البلدان النامية. ورغم أن بعض المانحين المتعددي الأطراف ومقدمي المنح على أساس ثنائي يعطون الأفضلية للموردين المحليين، تنطوي أساليب الشراء التي يتبعها بعض المانحين على تشوهات تحايي الموردين الخارجيين، وكثيراً ما تنقص المؤسسات المحلية والإقليمية القدرة على الفوز بعقود تمول من المعونات.

٥٢ - وكان التقدم في بناء القدرات بإدخال تحويلات في المساعدة التقنية مفقوداً. فمؤشرات باريس لا تتعقب أثر المساعدة التقنية في تطوير القدرة الوطنية، وتقول البلدان المستفيدة بالبرامج إن نسبة ما يذهب إلى بناء قدرات هذه المساعدة تمثل قرابة الربع فقط.

وقد سلطت التقارير الضوء على ضرورة زيادة تشديد رصد نتائج بناء القدرات، واضطلاع البلدان المستفيدة بالبرامج بدور قيادي في التصميم والإدارة، والاستعانة بالخبرات المحلية أو الإقليمية.

٣ - كفالة إمكانية التنبؤ والحفاظ على المرونة في نفس الوقت

٥٣ - تعمل المعونة الممكن التنبؤ بها على تمكين الدول النامية من تخطيط الاستراتيجيات الإنمائية الطويلة الأجل وأطر الإنفاق المتوسطة الأجل والميزانيات السنوية. وينطبق هذا على حد سواء على المعونة المقدمة للمشاريع، حيث يمكن أن تترتب على حالات التأخر في تنفيذها آثار سلبية في الاقتصاد الفعلي (مثل حالات نقص الطاقة)، والمعونة المقدمة للبرامج، حيث يمكن أن تترتب على حالات التأخير في دعم الميزانيات النقدية أو في السلع الأساسية، مثل الغذاء أو الأدوية الأساسية، إخلال شديد بتخطيط الميزانيات والبرامج.

تحسنت قابلية التنبؤ في بعض البلدان المستفيدة من البرامج.

٥٤ - وعموما، تتسم المعونة بأنها أكثر تقلبا إلى حد بعيد من إيرادات الميزانيات ولا تدفع الجهات المانحة سوى ٦٠ إلى ٦٥ في المائة من تدفقات المعونة في السنة المالية التي تقرر من أجلها تلك التدفقات. وتجري برمجة حوالي ٤٠ في المائة من المعونة على أساس متعدد السنوات، ولأقل من نصفها جداول دفع محددة مدرجة في الاتفاقات. غير أن إمكانية التنبؤ تحسنت في بعض البلدان المستفيدة من البرامج، ويعزى ذلك إلى وجود أطر لتقييم أداء دعم الميزانيات تتضمن "شرائح مضمونة" وإلى زيادة استخدام عدد قليل من الجهات المانحة للبرمجة المتعددة السنوات للتوفيق بين أطر الإنفاق المتوسطة الأجل المقدرة تكاليفها أو اعتماد البلدان المستفيدة من البرامج خططاً قطاعية.

المرونة أساسية للتصدي للصدمات الخارجية.

٥٥ - غير أنه من المهم موازنة إمكانية التنبؤ مع المرونة. فبالنسبة للبلدان المستفيدة من البرامج والبلدان المانحة على حد سواء، قد تتغير الحكومات أو تتجدد، مع تحديد أولويات وولايات جديدة تتطلب أنواعاً مختلفة من المعونة أو تغيير تركيز المعونة في قطاعات معينة. والمرونة أساسية أيضاً في التصدي للصدمات الخارجية سواء كانت اقتصادية كلية (مثل زيادة أسعار الواردات أو انخفاض أسعار الصادرات) أو متصلة بالكوارث الطبيعية. وهذا جانب من جوانب المعونة الأسوأ من حيث الأداء، إذ لا يتسم إلا بحوالي ١٥ في المائة من المرونة في كلا الحالين.

٤ - مشروطة السياسات والإجراءات

٥٦ - أحد الأسباب الرئيسية لعدم إمكانية التنبؤ هو مشروطة السياسات. فالعديد من الجهات المانحة التابعة للجنة المساعدة الإنمائية والمنظمات المتعددة الأطراف دأبت تقليدياً على العمل على أساس التفاوض على شروط دفع المعونة، رغم أن البحوث تشير إلى أن السياسات القائمة على المشروطة في الغالبية العظمى من الحالات، غير فعالة وتطفلية، وتقيّد حيز السياسات بدون وجه حق. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تكون الشروط كثيرة وتفصيلية بشكل لا داعي له، مما يزيد من تكاليف المعاملات. وهو ما يؤدي إلى تقديم المعونة وفق اتجاه الدورات، ومن ثم، عندما تخرج سياسات البلد عن مسارها، فتحدّ من النمو أو إيرادات الميزانية، تنخفض تدفقات المعونة أيضاً، مما يؤدي إلى تسريع تراكم الديون أو المتأخرات الداخلية أو عمليات خفض الإنفاق على الاستثمارات.

مشروطة السياسات سبب رئيسي لعدم القابلية للتنبؤ.

٥٧ - لم تحقق المحاولات التي قامت بها الوكالات المانحة، منذ منتصف التسعينات لتبسيط الشروط سوى نتائج محدودة، وذلك لأن الحوافز داخل الوكالات ما زالت تشجع هذه الممارسة. وقد قابل هذه الجهود إلى حد ما انتشار شروط مرتبطة بمؤشرات الإدارة. وكثيراً ما يحدث في الأول أيضاً أن تؤدي مواءمة شروط السياسات من خلال دعم الميزانية المقدم من جهات مانحة متعددة ومصفوفات السياسات القطاعية إلى "مضاعفات مشتركة عليا" للمشروطة، حيث تقوم كل جهة مانحة بإضافة أفكار إلى القائمة. وقد استطاعت بعض البلدان المستفيدة من البرامج، مع مرور الزمن، زيادة إمكانية التنبؤ بدعم الميزانية باعتماد مزيد من الشفافية والمرونة في ترجمة امثالها، مما يحد من مسببات تعليق المدفوعات على الفور.

تكاثر الشروط المتصلة بمؤشرات الحكم.

٥٨ - وتضع المشروطة الإجرائية أيضاً عوائق كبيرة أمام الدفع الفوري للمعونة، ولا سيما المدفوعات المقدمة للمشاريع. فيمكن أن تؤدي الشروط المالية والمؤسسية والتحليلية المسبقة إلى تأخير بدء دفع المعونة بما قد يصل إلى سنة. ويمكن أن تضيف إجراءات الإدارة المالية والمشتريات سنة أخرى، وأن تضيف التقارير والاستعراضات الموضوعية سنة أيضاً. وتترتب نفس الآثار إذا كانت إجراءات البلدان المستفيدة من البرامج بطيئة، وهو ما يؤخر الامتثال لشروط الجهات المانحة أو تنفيذ المشاريع إذا كانت المعونة توزع وفقاً للإجراءات القطرية.

٥٩ - وعموماً، فإن تأخيرات الدفع تُخل بتنفيذ المشاريع الرئيسية، وتهدد موارد يمكن تكريسها لأهداف البرامج/المشاريع وتؤدي إلى تصور مغلوط بأن البلدان المستفيدة من البرامج تعاني من مشاكل في 'استيعاب المعونة'. ويقتصر إعلان باريس على التركيز على بضع من هذه المسائل^(٨) ويتجاهل عوامل تأخير رئيسية أخرى مثل الأرصدة المقابلة، وعمالة الموظفين، وتجميع وثائق تسديد التكاليف، والتخليص الجمركي، وإجراءات الشراء المعقدة، والتفتيش قبل الشحن، وعدم العمل بنظام لا مركزي في تنفيذ الإجراءات.

٥ - التمويل الإضافي على أساس شروط تساهلية موحدة

٦٠ - من المسائل الرئيسية الأخرى تساهلية التمويل. فالمساعدة الإنمائية الرسمية تقدم عموماً بمخانة منح (٨٩ في المائة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦)، وعلى الرغم من أن العديد من أزمات المديونية تنسب فيها قروض من غير المساعدة الإنمائية الرسمية، فإن البلدان النامية ما زالت في حاجة إلى الاقتراض من أجل تمويل تنميتها. وقد ركزت المناقشات الدولية على كفاءة توخي الحكمة سواء في الطريقة التي تحصل بها البلدان النامية على القروض أو الطريقة التي تقدم بها الجهات المقرضة هذه القروض، ولا سيما فيما يتعلق بالبلدان التي استفادت مؤخراً من تخفيف الديون، أو التي قد تصبح مرة أخرى غير قادرة على تحمل ديونها. ونتيجة لذلك، أصبحت المؤسسات المالية الدولية أكثر حذراً بشأن تقديم قروض على نحو غير متساهل إلى البلدان المستفيدة من البرامج، وأجرت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف تخفيضات في الأموال المقدمة بشروط تساهلية إلى البلدان التي "تقترض على نحو غير مسؤول"، وأصدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توجيهات ترمي إلى عدم تشجيع أي إفراط غير مبرر في تقديم ائتمانات التصدير.

٦١ - إلا أن العامل الحاسم الذي يحدد ما إذا كانت البلدان المستفيدة من البرامج تستطيع تمويل برامجها الإنمائية، مع الإبقاء في نفس الوقت على الديون في نطاق ما تقدر على تحمله، سيكون هو توافر منح وقروض كافية في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية تتسم بدرجة كبيرة من التساهلية (مما يمكن أن يحول دون تكبد مزيد من الديون الخارجية والداخلية المكلفة). وهذا الأمر صحيح بشكل خاص بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل أو الضعيفة التي تعاني من شدة تواضع أو تقلب حصائل مبادلاتها الخارجية أو إيرادات ميزانيتها. ونظراً لعدم وجود تمويل تساهلي كاف في الوقت الحاضر من لجنة المساعدة الإنمائية للبرامج الإنمائية، تلجأ البلدان النامية على نحو متزايد إلى الاقتراض من مصادر أخرى.

(٨) مثل وحدات التنفيذ المتوازي.

لا يوجد حاليا أي اتفاق بشأن ما يشكل إقراضا تساهليا.

٦٢ - وبالنظر إلى أهمية هذه المسألة، من المثير للاستغراب عدم وجود اتفاق في الوقت الحاضر بشأن تعريف ماهية "الإقراض التساهلي" (أي المساعدة الإنمائية الرسمية)، حيث تستخدم لجنة المساعدة الإنمائية وصندوق النقد الدولي معايير مختلفة تماما^(٩). وبوفاء لإقراض السوق غير التساهلي. بمعيار لجنة المساعدة الإنمائية، بأسعار الفائدة الحالية فيما يخص معظم العملات القابلة للتحويل، لم يعد هذا المعيار يوفر ضمانا كافيا للتساهلية.

٦ - السعي إلى تحقيق النتائج بشفافية على نطاق قطاعات متعددة

٦٣ - فيما يتعلق بالشفافية، تزايدت مطالبة مواطني وبرلمانات البلدان المستفيدة من البرامج بالحصول على معلومات وثيقة بشأن ما يجري من تعاون إنمائي على الصعيد الوطني، فذلك يشكل شرطا مسبقا حاسما لتحسين المساءلة على الصعيد الوطني وتعزيز الملكية الديمقراطية. إلا أن اختلافات كبيرة في كمية المعلومات التي تتاح للجمهور عن التزامات ومدفوعات المعونة المتوقعة، وشروط السياسات والإجراءات المتصلة بالمعونة، فضلا عن الوثائق الرئيسية المتعلقة بسياسات المعونة ومفاوضاتها. وفي هذا الصدد، تختلف آليات المساءلة المتبادلة في البلدان المستفيدة من البرامج اختلافا كبيرا من حيث درجة إشراك البرلمانات والمجتمع المدني في هذه المناقشات.

المسائل الإنمائية الشاملة لعدة قطاعات لا تنعكس بما فيه الكفاية في إطار فعالية المعونة الحالي.

٦٤ - وثمة أيضا قلق من أن إطار فعالية المعونة الحالي لا يستجيب بما يكفي لمسائل التنمية الشاملة لقطاعات متعددة، وبخاصة حقوق الإنسان والمسائل الجنسانية والبيئة. ويدعو إعلان باريس إلى إجراء تقييمات بيئية منسقة وإلى تنسيق الجهود المتعلقة بالمسائل الشاملة الأخرى. وفي حين تذهب بعض الجهات المعنية إلى أن هذا لا يصل إلى مرتبة البيان الذي ينطوي على عزم أكيد وأن زيادة دعم الميزانيات قد يهمل هذه المسائل والفئات الضعيفة، ترى جهات أخرى أن أفضل سبيل للعمل هو اتباع استراتيجيات إنمائية تفضي إلى التزامات قوية ويمكن رصدها بشأن هذه المسائل.

(٩) تستخدم لجنة المساعدة الإنمائية عنصر منح نسبته ٢٥ في المائة يجري حسابه بسعر خصم نسبته ١٠ في المائة. ويستخدم صندوق النقد الدولي عنصر منح نسبته ٣٥ في المائة يجري حسابه باستخدام تكلفة رأس المال الأكثر انخفاضاً بعملة القرض.

٦٥ - وأخيراً، ليس واضحاً أن جدول أعمال باريس سيتناول بنجاح ما هو أبعد من التغييرات الإجرائية، التي يركز معظم المؤشرات عليها، وذلك لكفالة أن يحقق التعاون الإنمائي نتائج إنمائية مستدامة. وقد سبق أن أبرز هذا التقرير مدى عدم قيام البلدان المستفيدة من البرامج والبلدان المانحة بتعميم فهم الأهداف الإنمائية العالمية بوصفها نتائج أو بتكريس المعونة لزيادة إنجاز هذه الأهداف إلى أقصى حد، وأبرز أن بعض الجهات المانحة تصر من خلال المشروطة على النتائج التي تحظى لديها بالأولوية. وستكون معالجة هذه المسائل مهمة للغاية إذا كان المراد هو حصول البرنامج المتبع لتحقيق فعالية المعونة على الدعم على المستوى السياسي ومن المجتمع المدني لبلدان الشمال والجنوب.

لن يحظى برنامج فعالية المعونة بدعم أوسع نطاقاً إلا بتركيزه على نتائج التنمية المستدامة.

دال - بناء القدرة على تنسيق المعونة وإدارتها

٦٦ - تحسنت قدرات البلدان المستفيدة من البرامج على تنسيق المعونة وإدارتها في السنوات الأخيرة، إلا أن معظمها ما زال يواجه فجوات كبيرة. ويشير تقييم تفصيلي لدورة إدارة المعونة، يشمل الاستراتيجية ومهام التنسيق، إلى أن مستويات القدرة المحققة في البلدان المنخفضة الدخل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بجهود بناء القدرات والجهود الإنمائية التي بذلها المجتمع الدولي مؤخراً^(١٠).

١ - القدرات في مجالات التحليل والسياسات والاستراتيجيات

٦٧ - حصلت القدرات في مجالات التحليل والسياسات والاستراتيجيات على أقل قدر من الدعم. فلا توجد سياسة واضحة لإدارة المعونة سوى لدى قرابة ١٢ بلداً نامياً. ومما يثير الدهشة أنه حتى هذه البلدان لم تحقق سوى تغيير طفيف في سلوك الجهات المانحة. ويعزى هذا جزئياً إلى أن سياساتها تقتصر في معظمها على معايير إعلان باريس، بدلاً من أن تستهدف العوائق العامة للفعالية مثل المشروطة وعدم إمكانية التنبؤ وعدم المرونة. ولا تشمل السياسات أيضاً أهدافاً سنوية إزاءفرادى الجهات المانحة، ولا هي متبوعة بصورة منهجية برصد سلوك الجهات المانحة أو بالتفاوض بشأن إحداث تغييرات فيه.

للسياسات المتعلقة بإدارة المعونة تأثير محدود على سلوك المانحين.

(١٠) يستند هذا التقييم إلى برنامج بناء قدرات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون الذي يشمل ٣٦ بلداً من البلدان المنخفضة الدخل.

٦٨ - ولم يَقم بوضع استراتيجيات للمعونة سوى ٣ بلدان، وذلك لتنفيذ سياساتها عن طريق التفاوض مع فرادى الجهات المانحة. وتشمل هذه الاستراتيجيات تحليل كيفية تنويع أو ترشيد تدخلات الجهات المانحة، والتنبؤ بالأثر المترتب على زيادة فعالية المعونة، الناجم عن الاستراتيجيات، في الحد من الاعتماد على المعونة الطويلة الأجل وزيادة النتائج الإنمائية.

٦٩ - ومن الأسباب الرئيسية لعدم قدرة البلدان على وضع السياسات والاستراتيجيات محدودة قدرتها على تحليل المعونة. وما زال تحليل استيعاب الاقتصاد الكلي وأثره خاضعا لسيطرة صندوق النقد الدولي. فتقريبا، لا يقوم أي بلد بتحليل منتظم لضعف استيعاب دورة المعونة وعوائق الدفع. ويقوم حاليا حوالي ٣٠ بلدا بتحليل دوري لمدى انسجام سياسات الجهات المانحة مع السياسات والإجراءات الوطنية، غير أن القدرة على تخطيط سيناريوهات للمعونة بوضع تنبؤات طويلة الأجل والقيام بعمليات محاكاة لأثر اختلاف درجات الفعالية، هي قدرة محدودة.

٧٠ - وما زالت القدرة على تقييم النتائج محدودة في العديد من البلدان، ولا سيما وزارات التمويل الخارجي والتخطيط، لأن معظم عمليات التقييم تستخدم أطرا متعددة الجهات المانحة بدلا من أن تستخدم النظم المحلية للبلدان المستفيدة من البرامج. ويبدل العديد من البلدان جهودا متسارعة لإنشاء أطر وطنية للرصد يمكن أن تتسق معها التقييمات التي تجريها الجهات المانحة.

٢ - القدرات التنسيقية والتفاوضية

٧١ - كان تنسيق المعونة فيما مضى مرادفا للتنسيق الذي توجهه الجهات المانحة المركز على مواءمة سياسات الجهات المانحة وإجراءاتها، ومناقشة سياسات البلدان المستفيدة من البرامج أو برامجها الاستثمارية، وتقديم تعهدات تمويل لدعمها. أما حاليا فتتولى البلدان المستفيدة من البرامج بشكل متزايد توجيه التنسيق، مركزة على مواءمة سياسات وإجراءات الجهات المانحة مع الأولويات الوطنية وتوفير الموارد من أجل تحقيق النتائج المستهدفة في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

تتولى البلدان المستفيدة من البرامج باطراد قيادة تنسيق المعونة، غير أن القدرات التفاوضية لا تزال محدودة.

٧٢ - وفي هذا الصدد، فإن القدرة على التفاوض لمواءمة التعاون الإنمائي لم تتطور بما فيه الكفاية. فالبلدان حاليا تفتقر إلى المعلومات والمهارات التي تمكنها من التفاوض على تحقيق

المواءمة في كل برنامج ومشروع، على أساس معرفة أفضل الممارسات العالمية التي تقوم بها الجهات المانحة.

٧٣ - وتُبذل جهود كبيرة لتحسين إدارة المالية العامة (الميزنة والمحاسبة ومراجعة الحسابات وما إلى ذلك) والمشتريات، رغم أن هذين المجالين ما زالا يخضعان لتصورات الجهات المانحة بشأن أفضل الممارسات، مع قدر ضئيل من التشخيص القائم على التعاون من جانب البلدان المستفيدة من البرامج ومع انخفاض مشاركة المجتمع المدني. وبسبب نقص الجهود المكرسة للإسراع بالمدفوعات وكفالة أن تعمل إجراءات البلدان المستفيدة من البرامج والجهات المانحة على تيسير الأمور في هذا الصدد، ما زالت البلدان المستفيدة من البرامج تعاني من استمرار النقص الكبير في المدفوعات. وتُبذل جهود أيضا لتحسين نظم التسجيل والرصد.

٣ - توسيع نطاق بناء القدرات

٧٤ - من المسائل الحيوية الأخرى مجالات بناء القدرات. فقد تركز كل الدعم تقريبا على وزارات المالية والتخطيط والتنمية، مع تقديم دعم غير كاف إلى الوزارات القطاعية واللجان البرلمانية والكيانات ذات الطابع اللامركزي (مثل الولايات والبلديات)، ووكالات المراجعة المستقلة للحسابات، ومنظمات المجتمع المدني. ولذلك، تميل هذه المنظمات إلى تقييم فعالية المعونة والاستراتيجيات الإنمائية بالاعتماد بشكل كبير على مسائل أخرى غير الفعالية أو النتائج.

ينحو بناء القدرات نحو التركيز على الحكومة المركزية.

٧٥ - وفي إطار تحسين نوعية المعونة، يكتسي بناء قدرة الجهاز التشريعي وغيره من هيئات الرقابة أهمية محورية لتحقيق النتائج بسن قوانين تنظم مهام إدارة المعونة واعتماد سياسات وطنية للمعونة، والرقابة (إلى جانب مكاتب مراجعة الحسابات) على كمية المعونة ونوعيتها ونتائجها، وإحالة آراء مجموعات المجتمع المدني والناخبين بشأن فعالية المعونة ونتائجها إلى الجهاز التنفيذي. وبالمثل، تضطلع منظمات المجتمع المدني بدور رئيسي في دعم المستفيدين من المعونة في تقييم فعاليتها ونتائجها، ومساعدتهم في الدعوة إلى إدخال تحسينات على السياسات الوطنية للمعونة وأطر تحقيق الفعالية.

هاء - إدماج الأهداف العالمية في الإستراتيجيات الإنمائية وسياسات المعونة

٧٦ - للأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً^(١١)، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، دور هام في تعبئة التزام المجتمع الدولي للتصدي للتحديات التي تواجه التنمية العالمية. والهدف الرئيسي من منتدى التعاون الإنمائي هو تعزيز بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً عن طريق تعاون إنمائي أكثر اتساقاً وتركيزاً. والمؤشر الهام لذلك، هو درجة الجودة التي يتم بها إدماج تلك الأهداف في الاستراتيجيات الإنمائية وسياسات المعونة وآليات استعراض وتقييم الأداء ذات الصلة.

٧٧ - وقد أوضحت العملية التحضيرية لمنتدى التعاون الإنمائي أن العديد من الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً الأكثر شمولاً، هي أهداف عرضية وليست أساسية بالنسبة لاستراتيجيات الحد من الفقر وسياسات المعونة. وبعض الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً لم ترد حتى على جدول أعمال السياسات، بينما الالتزام الخططي بالأهداف الأخرى لم يترجم إلى عمل. ويرجع ذلك بقدر كبير إلى أنه لم يتم وضع أي أهداف كمية أو أن الأهداف الكمية تُعتبر إضافية بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية (التي تركز حولها معظم الاهتمام الدولي).

كثير من الأهداف الإنمائية عرضية بالنسبة للاستراتيجيات والسياسات.

٧٨ - وبينت العملية أيضاً أن استراتيجيات البلدان المستفيدة من البرامج كثيراً ما تتأثر إلى حد بعيد بتوقعات المانحين الرئيسيين. ومن خلال تقاسم هذه التجارب، يمكن لمنتدى التعاون الإنمائي المساعدة في تحديد استقلالية السياسات للبلدان النامية. ويذهب العديد من البلدان النامية إلى أن المناقشات في إطار متعدد الجوانب سيتيح إجراء تقييم أكثر واقعية للقضايا الحقيقية بدلا من العلاقات المتسمة بقدر أكبر من عدم التماثل في المناقشات بين المانحين والمستفيدين على المستوى الوطني.

١ - الاستراتيجيات المحلية وبرنامج التنمية العالمي

٧٩ - تركز اثنتان وعشرون ورقة من ورقات استراتيجية الحد من الفقر 'من الجيل الثاني' بكاملها تقريباً على الأهداف الإنمائية للألفية بدلا من التركيز على الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً الأكثر شمولاً، بينما ركزت ورقات إستراتيجية الحد من الفقر 'من الجيل الأول' بدرجة أضيق، وبقدر كبير، على الصحة والتعليم. ومن بين الأهداف الإنمائية للألفية، فإن

(١١) انظر (E/2005/56).

التعليم الأساسي، وصحة الأم والطفل، والمياه والمرافق الصحية، إضافة إلى الحد من فقر الدخل وتحسين الحوكمة، هي التي تشكل الأولويات القصوى ولها خطط عمل محددة التكاليف.

ورقات استراتيجية الحد من الفقر لا تركز على الأهداف الإنمائية الأشمل.

٨٠ - تتلقى الأهداف الأخرى عناية أقل. وتُذكر الالتزامات المتصلة بالاستدامة البيئية والعمالة، والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، والحوكمة الأشمل (الديمقراطية والمشاركة الشعبية) بتواتر في ورقات إستراتيجية الحد من الفقر، ولكن نادرا ما يتم تحديد تكاليفها؛ بينما الأهداف المتعلقة بالجوع والاندماج/التكامل الاجتماعي لا تُذكر في كثير من الأحيان ولا يتم في الواقع تحديد تكاليفها؛ والأهداف المتعلقة بحقوق الإنسان (بما فيها العنف ضد المرأة والحقوق في العمل اللائق)، والعلم والتكنولوجيا، والطاقة المستدامة، وحماية الغابات والتنوع البيئي، والشراكات العالمية المتعلقة بتحقيق الهدف الثامن من الأهداف الإنمائية للألفية، لا يكاد يرد لها ذكر.

٨١ - تتناول السياسات في كثير من الأحيان جزءا من المشكلة، ولذا فهي أقل احتمالا لأن تؤدي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. تتعلق معظم الإجراءات المحددة التكاليف بشأن فقر الدخل بتعزيز النمو الاقتصادي، مع عدد قليل من الاستراتيجيات التي تشدد على النمو الذي يراعي مصالح الفقراء، أو على تقديم الدعم للفئات المستضعفة أو المهمشة، بينما لم تحدد سوى ورقتان من ورقات استراتيجية الحد من الفقر 'من الجيل الثاني' أهدافا واضحة للحد من عدم المساواة. وتتعلق معظم إجراءات الحوكمة المحددة التكاليف بالإدارة المالية العامة والمشتريات، واللامركزية، وسيادة القانون (لا سيما للممتلكات الخاصة)، وبرامج مكافحة الفساد. وهناك أمر ذو صلة خاصة بالنقاش الدولي الحالي بشأن أسعار الأغذية، وهو أن السياسات الزراعية ترمي في العادة لتعزيز النمو القطاعي والصادرات أو القيمة المضافة، من دون أن تستهدف إنتاج الأغذية أو الأمن الغذائي للفقراء بطريقة صريحة. علاوة على ذلك، فعندما توجد استراتيجيات للعمالة، فإنها تركز عموما على زيادة العمالة وتتجاهل النظر صراحة في العمل اللائق وسوق العمالة بوصفهما الوسيلة لضمان أن يؤدي النمو إلى ارتفاع الدخل بالنسبة للفقراء.

٢ - سياسات المانحين وبرنامج التنمية العالمي

٨٢ - يوحى استعراض لسياسات المعونة لدى ٢٢ جهة مانحة أن سياساتهم تذكر دائما تقريبا الأهداف الإنمائية للألفية (لا الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا) بوصفها أساس

التخطيط. ومن بين هذه الأهداف، تُعطى الأولوية القصوى لأهداف التعليم والصحة، وخاصة صحة الطفل، كما أن الحد من فقر الدخل مهم أيضا بالنسبة لجميع المانحين/كما هو الأمر أيضا، وبصفة متزايدة، بالنسبة للمساواة بين الجنسين، وحماية البيئة، والسلام والأمن والحوكمة. ومن الناحية الأخرى فإن المانحين يعطون أولوية أقل كثيرا للأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا المتعلقة بالعمالة، والجوع، والحماية الاجتماعية والإدماج الاجتماعي، والعلوم والتكنولوجيا.

سياسات المانحين تفتقر أيضا إلى التركيز على الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

٨٣ - وإضافة إلى ذلك، لا تزال ثمة خلافات جوهرية بين المانحين بشأن الكيفية التي ينبغي بها تحقيق بعض الأهداف. فبعضهم، مثلا يعتمدون على تعزيز النمو الاقتصادي للحد من فقر الدخل، وآخرون يركزون على ما إذا كان هذا النمو يراعي مصالح الفقراء. وبالنسبة للمساواة بين الجنسين، فبعضهم يقصرون أنفسهم على التعليم، بينما يركز آخرون بدرجة أكبر على الوفيات النفاسية والصحة الإنجابية وحقوق الإنسان. وبشأن البيئة، فإن البعض يهتم بصفة رئيسية بالحفاظ على الغابات والتنوع البيئي، بينما يشدد آخرون على التغير المناخي. وفيما يتعلق بالحوكمة، يوافق مانحو لجنة المساعدة الإنمائية في العموم على أهمية الإدارة المالية العامة ومكافحة الفساد، ولكن البعض يشددون على تعزيز القطاع الخاص، كما يشدد آخرون على التمثيل المعزز للفقراء والمجتمع المدني ضمن هياكل وعمليات ذات صلة. وللأسف تركيز قوي جدا على حقوق الإنسان والتنوع الثقافي، غير أن آخرين يتجاهلون تلك المسائل بدرجة كبيرة.

المانحون يختلفون بشأن كيفية تحقيق الأهداف الإنمائية.

٨٤ - نادرا ما توضع ورقات الحد من الفقر وسياسات المعونة في السياق الدولي. نادرا ما تُقيّم ورقات الحد من الفقر والتقارير الوطنية المتصلة بالأهداف الإنمائية للألفية تأثير المعونة أو تخفيف الدين أو التجارة أو الاستثمار أو سياسات التكنولوجيا أو مسائل الحوكمة الاقتصادية المنهجية الأخرى على آفاق التنمية الوطنية. وغالبيتها بيانات سياسات المعونة التي يصدرها المانحون لا تربط فعالية المعونة بالتقدم في المسائل الأشمل مثل التجارة والديون والاستثمار ونقل التكنولوجيا، وهي في الواقع تضع بطريقة غير صريحة أهدافا ثنائية لتحقيق

الأهداف الإنمائية للألفية، أو تنشر تقريراً بشأن التقدم المحرز^(١٢) ولكن هناك إدراك متنام لدى المجتمع الدولي بأن اتساق السياسات عبر القطاعات هو أمر بالغ الأهمية إذا أريد للتعاون الإنمائي أن يدعم التنمية الوطنية بنجاح.

٣ - تقييم التخطيط والأداء

٨٥ - في الإجمال، فإن معظم المانحين والبلدان المستفيدة من البرنامج يستخدمون الأهداف الإنمائية للألفية (وفي بعض الأحيان الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً) كإطار معياري لتحديد الأهداف العامة. وتستخدم الأهداف الإنمائية للألفية أيضاً من قِبل العديد من البلدان النامية كإطار تخطيطي للاسترشاد به في أولويات تخصيص الموارد والبرمجة، بينما يتم تكييفها مع الظروف الوطنية. ولكن هناك كميات كبيرة من المعونة التي لا توجه لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، والتدفقات على الصعيد القطري لا تنمو حسبما هو موعود به، ويعود ذلك جزئياً للشكوك غير المبررة بشأن قدرة البلدان النامية على امتصاص المعونة على صعيد الاقتصاد الكلي أو على صعيد الاقتصاد الجزئي. ونتيجة لذلك، تضع البلدان النامية في كثير من الأحيان خطط عمل محددة التكاليف للمجالات ذات الأولوية العالية فقط، والتي تشكل محور تمويل المانحين، وبالتالي تحد من نطاق خطط التنمية والميزانيات وتقوض إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية. علاوة على ذلك، فإن استخدام الأهداف الإنمائية للألفية كإطار تقييمي هو استخدام ضعيف بين كلتا المجموعتين، مما يترك كميات كبيرة من المعونة غير مقيّمة، على هذا الأساس، بطريقة منهجية بسبب تأثيرها على تحقيق الأهداف.

٨٦ - الصكوك البارزة المستخدمة لتقييم أداء البلدان النامية تركز بصفة أساسية على نوعية العمليات والمؤسسات والسياسات، بدلاً من إحراز نتائج ملموسة مثل الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. ومعظم التقييمات الرسمية 'للجيل الأول' من ورقات استراتيجية الحد من الفقر لم تُناقش إلا نادراً ما إذا كانت الأهداف الإنمائية للألفية، ناهيك عن الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، مدرجة ومحددة التكاليف في أطر الإنفاق المتوسطة الأجل أو الميزانيات السنوية، ومربوطة بها، أم لا، أو لماذا لم تستهدف ورقات استراتيجية الحد من الفقر الإحراز الكامل للأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. ويواجه تقييم 'الجيل الثاني' من الورقات تحديات مماثلة حيث أن إدماج الأهداف الإنمائية العالمية، لا يعد حتى الآن معياراً أساسياً في تقييم ورقات إستراتيجية الحد من الفقر.

تقييمات الأداء تركز أساساً على العمليات والمؤسسات والسياسات.

(١٢) يشكل بعض المانحين التابعين لبلدان Nordic Plus (وهي أيرلندا، والدانمرك، وفنلندا، والسويد، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، وهولندا) استثناء لهذه القاعدة.

٨٧ - وفي سياق إعلان باريس، تُقِيم استراتيجيات التنمية على أساس ما إذا كانت 'عاملة' ومنفذة طبقا 'لإدارة من أجل تحقيق نتائج التنمية' أم لا، التي لها تأثير هام على مدى ما يطلب من المانحين في لجنة المساعدة الإنمائية أن يوائموا تعاونهم مع الاستراتيجيات. ويحوي التقييم إشارات لمعظم الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا كجزء من استراتيجيات قطاعية وأهداف شاملة مختلفة، ولكن المؤشرات تحلل في معظم الأحيان نوعية العملية التي يتم من خلالها وضع ورصد وتقييم الاستراتيجيات.

واو - التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي

٨٨ - إن التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي أمر ذو أهمية متزايدة في التعاون الإنمائي الدولي. وقد ركز العمل التحليلي الذي أجري لمنتدى التعاون الإنمائي على حجم ونطاق ونوعية التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي، وعلى وجه الخصوص آراء ٣٢ بلدا من البلدان المستفيدة من البرامج فيما يتعلق بمساهمتها في التنمية. وقد ساهم هذا التحليل، بدعم من حكومات بلدان الجنوب، في الحصول على معلومات وبيانات أكثر شمولاً وموثوقية بشأن التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب^(١٣)

١ - حجم ونطاق التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب

٨٩ - تشير نتائج الدراسة الاستقصائية إلى أن التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب بلغ ١٢,٦ بليون دولار تقريبا في عام ٢٠٠٦. وقد نما هذا الشكل من أشكال التعاون بدرجة كبيرة في السنوات الأخيرة بسبب النمو الاقتصادي السريع في عدد من البلدان النامية الذي زاد من توفر الأموال وساعد الحكومات على لعب دور أكثر نشاطا في التعاون الإنمائي. وتم توفير حوالي ٢٠ في المائة من هذا المبلغ الإجمالي عن طريق المنظمات المتعددة الأطراف.

بلغ حجم التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب ما يقرب من ١٢,٦ بليون دولار.

٩٠ - وفيما يتعلق بنطاق ونوعية الدعم الإنمائي المقدم للتعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب، يلعب هذا الدعم في الوقت الحالي دورا رئيسيا في بنية المعونة الدولية، ويُظهر قدرا كبيرا من أوجه القوة كما يُظهر بعض جوانب الضعف. وحديث بالذکر أن هذا

(١٣) للتمييز بينه وبين التدفقات الأخرى فيما بين بلدان الجنوب، والتي تنمو هي أيضا بسرعة، فإن التعاون الإنمائي الذي تجري مناقشته في هذا التقرير يغطي فقط التدفقات التي تتناسب مع التعريف الذي تطلقه لجنة المساعدة الإنمائية على المساعدة الإنمائية الرسمية.

الدعم مُكَمَّل بدرجة كبيرة للعون المقدم من مانحي لجنة المساعدة الإنمائية والمؤسسات المتعددة الأطراف.

٩١ - ويأتي معظم التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب (حوالي ٩٠ في المائة منه) في شكل معونة للمشاريع ومساعدة تقنية، بينما يأتي حوالي ١٠ في المائة فقط في شكل دعم لميزان المدفوعات أو للميزانيات. ويخطط بعض المساهمين من بلدان الجنوب للتحرك نحو نُهج أكثر استنادا إلى البرامج في المستقبل.

... وهو يأتي في معظم الحالات في شكل معونة ومساعدة تقنية للمشاريع.

٩٢ - لكثير من المساهمين في التعاون بين بلدان الجنوب برامج يشارك التعاون الثلاثي في تمويلها، حيث يمول مانحو لجنة المساعدة الإنمائية المشاريع التي تنفذها مؤسسات بلدان الجنوب. ويركز التعاون الإنمائي الثلاثي بصفة أساسية على التعاون التقني إذ يُنظر إلى المساهمين من بلدان الجنوب بوصفهم يمتلكون خبرات تتناسب مع تلبية احتياجات البلدان النامية. ولكن انعدام المعلومات يجعل من الصعب تحديد الكميات أو إجراء تحليل مفصل لنطاق أو نوعية أو تأثير التعاون الإنمائي الثلاثي.

٩٣ - ويخصص المساهمون في التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب معظم المساعدة للبلدان التي لهم معها روابط سياسية وتجارية واستثمارية وثيقة. ويشمل ذلك تركيزا قويا في الأقاليم المجاورة، مما يعكس الروابط الثقافية واللغوية، والتفهم الأفضل للاحتياجات، وفرص التجارة والاستثمار، والتكاليف الإدارية الرخيصة. ويسمح هذا التركيز أيضا للمساهمين من بلدان الجنوب أن يركزوا بقوة على المشاريع الإقليمية، التي تتمتع بالأولوية في العديد من البلدان المستفيدة من البرامج.

٢ - الملامح البارزة للتعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب

٩٤ - يقدر بأن حوالي ثلثي المساعدة المقدمة لبلدان الجنوب تقدم في شكل قروض، بينما يقدم الثلث الباقي تقريبا في شكل منح. ولكن بالنسبة لمعظم البلدان ذات الدخل المنخفض، فإن تلك القروض تحمل قليلا من المخاطر بجعل الدين عبئا لا يمكن تحمله، لأنها قروض تساهلية وتتماشى مع سياسات البلدان المستفيدة من البرامج.

الإقراض التساهلي للتعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب ينطوي على مخاطر أقل من حيث جعل الديون عبئا لا يمكن تحمله.

٩٥ - وتنظر البلدان المستفيدة من البرنامج للتعاون فيما بين بلدان الجنوب على اعتبار أنه ينسجم مع أولوياتها بطريقة متوازنة نسبيا، وأنه يوفر قدرا كبيرا من التمويل للبنية التحتية

(مثل الطاقة، والاتصالات والطرق) والقطاعات المنتجة فضلا عن القطاعات الاجتماعية. ويمرر بعض المساهمين من بلدان الجنوب جميع المعونة تقريبا عن طريق ميزانية البلد المستفيد من البرامج، بينما يوزع آخرون كل المعونة فعليا خارج الميزانية.

٩٦ - ويُنظر إلى المساهمين في التعاون الآتي بين بلدان الجنوب أيضا على أنهم يستجيبون بمرونة للأولويات المتغيرة في البلدان المستفيدة من البرامج، وللكوارث الطبيعية، على الرغم من أنه ليس لديهم علاوات رسمية للطوارئ أو مرافق مصممة خصيصا لمكافحة الصدمات الخارجية.

٩٧ - ويُنظر إلى التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب على أنه قابل للتنبؤ نسبيا لأن حوالي ثلاثة أرباعه يُوزع خلال السنة المالية المجدولة، وهي عملية تيسر التخطيط المالي. ويُنفذ العديد من المشاريع أيضا بسرعة أكثر من مشاريع بلدان من غير بلدان الجنوب، مما يعجل بمساهمة تلك المشاريع في التنمية. ولكن إمكانية التنبؤ بشأن بعض المساهمين كانت أقل من إمكانية التنبؤ بشأن مساهمين آخرين، كما تعرضت بعض المشاريع إلى تأخيرات في التنفيذ.

التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب يوازن بين المرونة والقابلية للتنبؤ.

٩٨ - وأحد الأسباب التي تجعل التنبؤ بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب ممكنا هو عدم وجود الاشتراطات المتعلقة بالسياسات بدرجة كبيرة في ظل هذا التعاون، مما يجعله أكثر جاذبية بالنسبة للبلدان المستفيدة من البرامج من المعونة المربوطة بتغيرات السياسة. والسبب الثاني لإمكانية التنبؤ بهذا التعاون هو أنه غير مقيد نسبيا بالتأخيرات الإجرائية والإدارية. وذلك لأن معظم المساهمين في أنشطة التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب يستخدمون إدارتهم المالية وإجراءاتهم المتعلقة بالمشتريات الخاصة بهم (غير المعقدة نسبيا)، والقليلون منهم يستخدمون إجراءات إدارة مالية وطنية.

مشروطة السياسات مفقودة إلى حد بعيد.

٩٩ - إن التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب مربوط في معظمه بشراء سلع وخدمات البلد المساهم، لا سيما بالنسبة للتعاون التقني والمعونة الطارئة، ولا يعني هذا بالضرورة أن تلك السلع والخدمات ذات تكلفة عالية أو معايير رديئة، لأن سلع بلدان الجنوب في الغالب ذات قيمة جيدة وهي مجدية من حيث التكلفة. وبعض المساهمين، لا سيما المساهمون العرب، يعطون الأفضلية لمقدمي العروض من البلدان المستفيدة من البرامج.

٣ - التنسيق والتفاعل على المستوى القطري

١٠٠ - يخضع التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب لتقييم ضئيل نسبياً يتجاوز التدقيق في حسن توقيت تنفيذ المشاريع وإنجازها. ويحد ذلك من المهام والدراسات ومن تكاليف تفاعل حكومات البلدان المستفيدة من البرامج، ولكن يعني أيضاً أن المنظور المتعلق باستدامة المشروع أو بما له من أثر إنمائي أشمل سيصبح على المدى الطويل أضيق نطاقاً. ويخضع أيضاً هذا التعاون لتقييم للأثر البيئي والاجتماعي يقل كثيراً عما سبقه، وخاصةً في حالة مشاريع الهياكل الأساسية.

١٠١ - ولا يشارك معظم المساهمين في التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب في مبادرات رسمية للتنسيق مع جهات مانحة أخرى إلا من خلال بعض المنتديات الإقليمية والقطرية. وأحد الاستثناءات المثيرة للاهتمام هو ارتفاع مستوى التنسيق الإجمالي فيما بين الجهات المساهمة العربية بواسطة فريق التنسيق العربي الذي عادةً ما يشارك أعضاؤه في تمويل المشاريع.

١٠٢ - ونظراً لرفض المساهمين في التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب شروط السياسات العامة، فإنهم لم يشاركوا مشاركة متعمقة في حوار السياسات الذي جرى مع حكومات البلدان المستفيدة من البرامج على المستوى الوطني، مع أنهم يشاركون مشاركة أكثر انتظاماً في اجتماعات للتنسيق فيما بين الجهات المانحة ترأسها البلدان المتلقية (أفرقة استشارية وموائد مستديرة، وما إلى ذلك)، وتعلق بصفة خاصة بمسائل الهياكل الأساسية.

لا يشارك المساهمون في التعاون بين بلدان الجنوب إلا قليلاً في مبادرات التنسيق الرسمية وحوار السياسات على الصعيد الوطني.

١٠٣ - ومع أن نحو ثلثي المساهمين في التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب قد وقعوا على إعلان باريس، فإنهم لم يشاركوا مشاركة ريادية في المبادرات الدولية بشأن تعزيز فعالية المعونة. وبالرغم من الجهود التي تبذلها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجال الاتصال، لا يزال هناك الكثيرون ممن يتوخون الحذر من أي متددى يهيمن عليه المانحون، حيث لا تراعى السمات الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب.

رابعاً - رسائل السياسات وتوصياتها

١٠٤ - الرسائل والتوصيات التالية المتعلقة بالسياسات لتعزيز اتساق وفعالية التعاون الإنمائي الدولي من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، مقدمة إلى منتدى التعاون الإنمائي للنظر فيها.

اتساق السياسات من أجل تعزيز أثر التعاون الإنمائي

١٠٥ - سيعزز إلى حد كبير أثر التعاون الإنمائي من خلال اعتماد سياسات متآزرة في مجال التجارة والدين والاستثمار والتكنولوجيا وتغير المناخ والأمن الغذائي والمسائل العامة. وتحقيقاً لهذا الغرض، يحتاج المجتمع الدولي إلى ما يلي:

(أ) إحراز التقدم في جولة الدوحة الإنمائية وتوسيع نطاق تخفيف عبء الدين واتخاذ تدابير تكفل مراعاة المكاسب المحققة من التجارة والاستثمار لمصالح الفقراء والتعجيل بنقل التكنولوجيا والتخفيف من وطأة تغير المناخ والتكيف له ووضع سياسة عالمية بشأن الأمن الغذائي وزيادة عمليات الإصلاح في المنظمات الدولية؛

(ب) تقديم الجهات المانحة تقارير سنوية عما يحرز من تقدم نحو تحقيق الهدف الإنمائي للألفية - ٨، تحدد فيها طريقة مساهمة السياسات الوطنية الشاملة لمختلف القطاعات في تحقيق تنمية عالمية متماسكة؛

(ج) إدراج البلدان المستفيدة من البرامج في التقارير الوطنية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية تحليلاً يتناول طريقة تأثير السياسات الدولية على آفاق التنمية؛

الأهداف الموثوق بها والمبالغ المدفوعة فعلياً لزيادة المعونة

١٠٦ - لو استمرت الاتجاهات السائدة حالياً بأن الجهات المانحة سوف تتأخر كثيراً عن الوفاء بما قطعته من التزامات فمن أجل زيادة المعونة بصورة فعالة سوف يحتاج المجتمع الدولي إلى ما يلي:

(أ) أن تقوم جميع البلدان المتقدمة، التي لم تبذل جهوداً فعلية نحو بلوغ الهدف المتمثل في تقديم نسبة ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي كمساعدة إنمائية رسمية إلى البلدان النامية ونسبة تتراوح بين ٠,١٥-٠,٢٠ في المائة لأقل البلدان نمواً، ببذل تلك الجهود؛

(ب) أن تقوم جميع الجهات المساهمة في التعاون الإنمائي بالتخطيط سلفاً من خلال اعتماد أهداف لتحقيق زيادات سنوية لأكثر عدد من السنوات؛

- (ج) أن يقدم كل بلد على حدة تحليلاً لحالات العجز السابقة في المدفوعات من أجل إعطاء فهم أفضل للاختناقات من أجل زيادة المعونة وتعزيز رصد الحواجز أمام فعالية المدفوعات، وذلك بهدف تخطيط الالتزامات والمدفوعات بمزيد من المرونة؛
- (د) أن يعد تحليل للتجارب القطرية الناجحة في زيادة المعونة بهدف تيسير تكرارها.

نهج متوازن إزاء توزيع المعونة

- ١٠٧ - من أجل مضاعفة مساهمة التعاون الدولي في بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً من خلال تحسين توزيع المعونة، يحتاج المجتمع الدولي إلى ما يلي:
- (أ) تحديد الجهات المانحة لأهداف فعلية والتخطيط لتحقيق زيادات سنوية في المعونة، لا سيما المعونة المقدمة إلى أشد البلدان فقراً؛
- (ب) انتقال الجهات المانحة إلى نهج أكثر توازناً في توزيع المعونة على جميع البلدان المستفيدة من البرامج، يعتمد على مؤشرات الفقر المتعددة الأبعاد والتوزيع المنصف للمعونة الإنمائية ومدى الضعف البنيوي إزاء الصدمات الخارجية والتقدم نحو بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وسيشمل هذا النهج أهدافاً شفافة ونماذج للتوزيع العام؛
- (ج) تقييم الجهات المانحة لأثر سياسات توزيع المعونة على خفض إمكانية حصول فرادى البلدان على المعونة ذات الجودة العالية قبل تقليصها على الشركاء ذوي الأولوية، وجعل البلدان المستفيدة من البرامج تتولى توجيه عمليات "توزيع العمل" للجهات المانحة على الصعيد الوطني؛
- (د) تحقيق زيادات كبيرة في المعونة لدعم الزراعة (ولا سيما إنتاج الأغذية والأمن الغذائي) والهياكل الأساسية والتجارة؛
- (هـ) قيام الجهات المانحة والبلدان المستفيدة من البرامج بتكثيف التعاون لزيادة المعونة المقدمة للبرامج وتقليل عدد المشاريع وخفض حجم المساعدة التقنية؛
- (و) وضع إطار عالمي لفعالية المعونة يحدد أهدافاً واضحة لتوزيع المعونة بالاعتماد إلى حد كبير على الاحتياجات وعلى التقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً.

نحو إطار معزز لتحقيق فعالية المعونة

١٠٨ - من أجل تعزيز التقدم في تحسين نوعية المعونة وفعاليتها خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠، يحتاج المجتمع الدولي إلى ما يلي:

- (أ) تعزيز أهداف إعلان باريس لتحقيق فعالية المعونة من خلال ما يلي:
 - ١' وضع أهداف لإزالة شروط المعونة مثل تقديم نسبة ١٠٠ في المائة من المعونة إلى بلدان منخفضة الدخل، تشمل المعونة الغذائية والمساعدة التقنية، وتقديم تقارير كاملة من الجهات المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية؛
 - ٢' دعم آليات تقييم وتحليل وضع البلدان المستفيدة من البرامج، وضمان تقييم الوكالات اللامركزية والبرلمانات والمجتمع المدني للنتائج وزيادة استثمارها في عمليات التبادل بين بلدان الجنوب بشأن كيفية تحقيق النتائج وتوسيع نطاق تقييم التقدم "في إدارة نتائج التنمية" على نحو يغطي هذه الجوانب الأكثر شمولاً؛
 - ٣' دفع عجلة المساعي الرامية إلى تعزيز عمليات المساءلة المشتركة على المستوى القطري عبر تحديد معايير الممارسة السليمة بمزيد من الوضوح ودعم قدرة البلد وتعزيز قيادته؛

(ب) إدراج خطوات عملية واضحة في الإطار المتعلق بنوعية المعونة من خلال جملة أمور منها ما يلي:

- ١' تقديم مساعدة إضافية فقط عبر تدفقات مالية ميسرة إلى بلدان منها أقل البلدان نمواً التي تكون عرضة لاحتمالات كبيرة بتكبد مستويات من الدين تعجز عن تحمله ووضع تعريف موحد ومتفق عليه للتساهلية؛
- ٢' تحديد مؤشرات واضحة لقابلية التنبؤ لسنوات متعددة مثل الالتزامات والتوقعات المتعلقة بدفع مبالغ لمدة ثلاث سنوات على الأقل، ومعدفوعات مبكرة في السنة المالية للبلد المستفيد من البرامج وتدابير لتعزيز إمكانية التنبؤ "في السنة ذاتها" والحد من عناصر المشروطة والحوجز الإجرائية التي تعوق دفع المبالغ؛
- ٣' تحسين الآليات الدولية اللازمة لمكافحة الصدمات الخارجية بالجوء إلى إعانات طارئة مرنة أكبر حجماً لتلبية الاحتياجات المتغيرة وزيادة الدعم

إما للتدابير السابقة للحماية من الصدمات أو لصناديق الاحتياط أو الطوارئ في ميزانيات البلدان المستفيدة من البرامج؛

٤' تحديد أهداف جلية لتبسيط الشروط السياسية بالتركيز على النتائج الإنمائية الحاسمة والقواعد والمعايير الدولية الأساسية والشواغل الإنمائية، إضافةً إلى ضمان زيادة المرونة في التنفيذ تفادياً لتقطع تدفقات المعونة؛

٥' كبح الشروط الإجرائية التي تسبب حالات التأخر في الدفع، بما في ذلك الشروط المالية والمؤسسية والتحليلية المسبقة والحد من استعمال "الحوافز" التي تخل بأولويات البلدان المستفيدة من البرامج؛

٦' إتاحة جميع اتفاقات التعاون الإنمائي وسياساته ومبادئه التوجيهية للجميع تيسيراً لعملية التدقيق من قبل البرلمان والمجتمع المدني؛

٧' ضمان إدراج مسائل شاملة في استراتيجيات البلدان المستفيدة من البرامج إلى جانب أهداف وخطط للعمل تمولها الجهات المانحة على أكمل وجه ورصد النتائج وتقييمها.

قدرة البلد على تنسيق المعونة وإدارتها

١٠٩ - من أجل تعزيز توجيه البلدان المستفيدة من البرامج لعملية تنسيق المعونة وإدارتها، يحتاج المجتمع المدني إلى ما يلي:

(أ) وضع البلدان المستفيدة من البرامج سياسات للمعونة تحدد فرادى الجهات المانحة لأهداف سنوية للمواءمة وتحسين نظم إدارة المعونة وتنفيذ السياسات بالتفاوض مع الجهات المانحة؛

(ب) زيادة الجهات المانحة الدعم لتعزيز قدرات البلدان في تحليل المعونة ووضع السياسات والاستراتيجيات والتفاوض وتقييم النتائج؛

(ج) توسيع نطاق الدعم لبناء القدرات ليتجاوز الوزارات الأساسية إلى وكالات حكومية مركزية ولا مركزية أخرى وللبرلمان والهيئات المستقلة لمراجعة الحسابات ومنظمات المجتمع المدني؛

(د) تعزيز عملية تقديم المعلومات على الصعيد العالمي بشأن ممارسات الجهات المانحة وسياساتها وإجراءاتها لتمكين البلدان المستفيدة من البرامج من وضع استراتيجياتها والتفاوض بشأن المواءمة؛

(هـ) إجراء تشخيص مشترك لنوعية استراتيجيات التنمية القطرية ولنظم الإدارة المالية العامة والمشتريات وإدارة النتائج الإنمائية من أجل تعزيز ملكية التغييرات السياسية.

مواءمة التعاون الإنمائي مع الأهداف العالمية للتنمية

١١٠ - من أجل تعزيز مواءمة التعاون الإنمائي مع الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، يحتاج المجتمع الدولي إلى ما يلي:

(أ) زيادة التركيز على القيام، في إطار التوجيه الوطني، بدمج الأهداف الإنمائية الأعم المتفق عليها دولياً، وكذلك الأهداف الإنمائية للألفية، في ورقات استراتيجية الحد من الفقر وسياسات المعونة، ولا سيما تلك المتصلة بالعمل والجوع والإدماج الاجتماعي وحقوق الإنسان والعلم والتكنولوجيا والطاقة المستدامة وحماية الغابات والتنوع البيولوجي؛ وسيطلب ذلك في بعض الحالات تعريفاً أفضل للأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً والتدابير اللازمة لبلوغها؛

(ب) نظر البلدان المستفيدة من البرامج في إعداد خطط عمل محددة التكلفة لطائفة أوسع من الأهداف الإنمائية العالمية من أجل تيسير العمل على إزالة الحواجز التي تعوق التقدم إضافةً إلى الوفاء بالتزامات المعونة الموائمة لها؛

(ج) مواءمة ورقات استراتيجية الحد من الفقر وسياسات المعونة مع نطاق وطموح الأهداف الإنمائية للألفية، في وقت يشجع فيه التكيف حسب أولويات كل بلد بمفرده؛

(د) استخدام جهات مانحة تابعة للجنة المساعدة الإنمائية الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً بمزيد من المنهجية كإطار للتخطيط يركز على النتائج؛ وقيام البلدان المستفيدة من البرامج والجهات المانحة بتقييم أثر المعونة على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بمزيد من المنهجية؛

(هـ) وضع أدوات واتخاذ إجراءات دولية لتقييم فعالية الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية للتركيز على نحو أوثق على تخطيط الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً ونتائجها؛

(و) إجراء الأمم المتحدة تقييماً دورياً لمدى مراعاة الاستراتيجيات الإنمائية وسياسات المعونة أثناء وضع وتنفيذ إجراءات فعلية لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً؛

هيكل التعاون الإنمائي

١١١ - من أجل تبيان تنوع هيكل التعاون الإنمائي والاعتماد عليه، يحتاج المجتمع الدولي إلى ما يلي:

(أ) العمل على وضع تعريف متفق عليه دولياً بشأن ماهية المعونة، بما في ذلك تساهلية التمويل؛

(ب) تقديم تقييم منتظم لحجم المعونة "المتعددة - الثنائية"، وأسبابها الكامنة، وما إذا كانت ناجحة على غرار المعونة الأساسية المتعددة الأطراف في تحقيق النتائج الإنمائية المرجوة؛

(ج) إعداد تحليل دوري للمعونة الطارئة والمعونة المقدمة عن طريق منظمات الخدمة المدنية في بلدان الشمال والجنوب؛

(د) تقييم الاتجاهات في حجم ونطاق ونوعية مختلف أشكال التعاون الإنمائي، مع الإدراك التام للطابع الفريد الذي تتسم به مختلف الجهات الفاعلة. وفيما يتعلق بالتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي على وجه التحديد، يمكن عن طريق تحليل آخر ما يلي:

١' إدراج جميع الجهات الهامة المساهمة على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف بين بلدان الجنوب؛

٢' تقييم الممارسات الجيدة في مجالات مثل التعاون التقني والإقليمي، والهياكل الأساسية إضافة إلى الترتيبات المؤسسية والقانونية اللازمة لإدارة برامج التعاون الإنمائي بفعالية؛

(هـ) تشجيع المساهمين في التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب على أن تقدم طوعاً بيانات شاملة إضافية. وقد يشمل ذلك تقديم الدعم التقني لحكومات بلدان الجنوب، وتعزيز التنسيق فيما بين الوكالات المعنية، من أجل التوصل إلى اتفاق بشأن التعاريف وبشأن تجميع المعلومات وتجهيزها؛

(و) دراسة الدروس المستفادة من الزيادة الناجحة التي سجلتها مختلف الجهات الفاعلة بهدف التوصل إلى مزيد من الممارسات والمعايير المشتركة والمتفق عليها على نطاق واسع لمساعدة البلدان المستفيدة من البرامج على استخدام المساعدة المتاحة على أفضل وجه، بما في ذلك إتاحة فرصة أكبر للمساهمين في التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب لإسماع صوته في المناقشة الدولية؛

(ز) إنشاء بيانات أكثر موثوقية عن التعاون الثلاثي، ويمكن للجهات المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية أن تقدم تقريراً عن النسبة المئوية لعقود المعونة التي تنفذها

مؤسسات خارج لجنة المساعدة الإنمائية أو منظمة متعددة الأطراف تشارك في تمويل أنشطتها.

دور منتدى التعاون الإنمائي في المستقبل

١١٢ - يستطيع منتدى التعاون الإنمائي أن يقدم مساهمة هامة لتعزيز اتساق وفعالية التعاون الإنمائي من خلال ما يلي:

(أ) تقديم تحليلات مستقلة وتوفير الفرص للاطلاع على الخبرات من خلال التركيز على جملة أمور منها:

١' الفجوات والعقبات المتعلقة باستراتيجيات التنمية الوطنية وسياسات المعونة وتحديد الممارسات اللازمة للمساهمة بنجاح في تحقيق نتائج التنمية المستدامة؛

٢' حجم ونطاق ومدى فعالية المساعدة المقدمة من مصادر غير مصادر لجنة المساعدة الإنمائية، من خلال جملة أمور منها التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي؛

٣' التقدم في تعزيز نوعية المعونة وفعاليتها إضافة إلى المساءلة المشتركة على المستويين العالمي والقطري؛

٤' الدروس المستفادة من إدارة أحدث أساليب المعونة والتنسيق بينها، على أن يشمل ذلك البلدان التي لديها تجربة كبيرة في دعم الميزانية المباشرة؛

(ب) تقديم تحليل مستقل بشأن آثار مسائل ناشئة مثل اتساق السياسات وتغير المناخ والأمن الغذائي على التعاون الإنمائي؛

(ج) تعزيز صوت البلدان المستفيدة من البرامج، والجهات المساهمة في التعاون الإنمائي التي ليست أعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية وأصحاب المصلحة الآخرين، مثل البرلمانيين ومنظمات المجتمع المدني، من خلال دعم إقامة حوار عالمي شامل بشأن مسائل أساسية في التعاون الإنمائي؛

(د) وتركيز اجتماعه في عام ٢٠١٠ على الاضطلاع بدور مفيد في وضع إطار أشمل لتوجيه التعاون الإنمائي الفعال، مع مراعاة شواغل الجهات صاحبة المصلحة.