

Distr.: General
10 June 2010
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٠

نيويورك، ٢٨ حزيران/يونيه - ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٠

البند ٢ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

منتدى التعاون الإنمائي

الاتجاهات والتقدم في مجال التعاون الإنمائي الدولي

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدّم هذا التقرير من أجل أن ينظر فيه منتدى التعاون الإنمائي طبقاً لقرار الجمعية العامة ١٦/٦١.

لقد طرأ على البيئة الاقتصادية العالمية تغيّر جذري منذ انعقاد منتدى التعاون الإنمائي الأخير حيث واجهتها أزمة اقتصادية ومالية عميقة كما تفاقمت حالة اللاأمن الغذائي مع تذبذب أسعار النفط فضلاً عن تغيّر المناخ. وأدّى ذلك إلى أن المكتسبات الإنمائية الجوهرية التي تحققت على مدار سنوات العقد الماضي أو أكثر بدأت في التآكل. وفي ظل هذه الظروف يصبح التعاون الإنمائي الفعّال أكثر حيوية من ذي قبل.

* E/2010/100



ويُلخّص هذا التقرير التقدّم المحرز في تنفيذ جوانب معينة من الشراكة العالمية من أجل التنمية، ويناقش حالة التجانس فيما بين السياسات على مستوى البلدان المتقدمة والنامية على السواء. كما يستعرض الاتجاهات المرتبطة بالوفاء بالالتزامات المتعهد بها بشأن حجم المعونة إضافة إلى أثر الأزمات العالمية التي وقعت مؤخراً وممارسات توزيع المعونة والإطار المتصل بفعالية المعونة، فضلاً عن المساءلة المتبادلة في مجال التعاون الإنمائي ودور الحوار بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي الأبعاد. ويُختتم التقرير بمجموعة من الرسائل والتوصيات الرامية إلى تعزيز التعاون الإنمائي.

ويؤكد التقرير على الحاجة إلى تجسيد الملكية الوطنية وخطط التنمية الوطنية فضلاً عن بناء شراكات شفافة ومنصفة ومسؤولة على أساس توافر عنصر الثقة فيما بين البلدان المستفيدة من برامج المعونة والبلدان التي تقدّمها باعتبار ذلك عنصراً أساسياً في تعزيز أثر التعاون الإنمائي على الأرض. كما يشدّد على أهمية إشراك جميع الأطراف صاحبة المصلحة بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والبرلمانيون والمؤسسات والحكومات المحلية في تعزيز فعالية التعاون الإنمائي.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة
٥	ثانيا - الشراكة العالمية من أجل التنمية: تقدّم مختلَط
٩	ثالثا - تجانس السياسات من أجل زيادة أثر التعاون الإنمائي
١٣	رابعا - الاتجاهات التي تحققت مؤخراً في مجال التعاون الإنمائي الدولي
١٣	ألف - حجم المعونة: التنويع مستمر لكن الأمر يستلزم المزيد
١٦	باء - أثر الأزمات: احتياجات أكبر وبعض التمويل الإضافي ومعونات أقل
١٧	جيم - التمويل المقدم لقضايا المناخ: الاحتياجات العاجلة لتمويل إضافي مبتكر من أجل الإنفاق على الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً
١٨	دال - توزيع المعونة والتقدم نحو الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً
٢٤	هاء - تعزيز جودة المعونة وإطار فعاليتها
٣٠	واو - المساءلة المتبادلة والشفافية بشأن التعاون الإنمائي
٣٨	زاي - التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي الأبعاد
٤٣	خامسا - رسائل وتوصيات في مجال السياسات

أولاً - مقدمة

١ - في القمة العالمية المعقودة في عام ٢٠٠٥ قرّر زعماء العالم أن يعقد المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة منتدى رفيع المستوى للتعاون الإنمائي لاستعراض الاتجاهات والتقدّم المحرز في مجال التعاون الإنمائي الدولي وتعزيز المزيد من الاتساق بين الأنشطة الإنمائية لمختلف الشركاء الإنمائيين ودعم الصلة بين الأعمال المعيارية والتشغيلية التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

٢ - وقد كُلف منتدى التعاون الإنمائي بتحديد الثغرات والعقبات التي يصادفها مجال التعاون الإنمائي الدولي وتقديم توصيات بشأن التدابير العملية وخيارات السياسة في هذا المجال. وفي دورته للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ أصبح منتدى التعاون الإنمائي آلية رئيسية من أجل حوار عالمي شامل ولاستعراض السياسات المتعلقة بقضايا التعاون الإنمائي وهو ما تم الاعتراف به في وثيقة النتائج الصادرة عن متابعة المؤتمر الدولي بشأن تمويل التنمية (الدوحة ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨).

٣ - وقد انطوت الاستعدادات لعقد منتدى التعاون الإنمائي لعام ٢٠١٠ على تحليل الاتجاهات الشاملة في مجال التعاون الإنمائي وبخاصة أثر الأزمات التي وقعت مؤخراً وفي ضوء تغيّر المناخ، فيما يتصل بالتمويل وتوزيع المعونة وصولاً إلى إحراز الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً ولتحقيق فعالية المعونة ذاتها. كما ركّزت على عدد قليل من قضايا الأولوية لتحسين نتائج التعاون الإنمائي من حيث: اتساقه مع السياسات الإنمائية الأخرى وما يتوافر فيه من عناصر المساءلة والشفافية فضلاً عن التطوّرات التي استجّدت في مجال التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي الأبعاد.

٤ - وتقصد المناقشات التي تجري في منتدى ٢٠١٠ استناداً إلى هذا التقرير إلى المساهمة في تقديم توصيات تطلّعية ومبتكرة من أجل تزويد قمة الأمم المتحدة المعقودة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ عن الأهداف الإنمائية للألفية، بالمعلومات اللازمة، كما أن من شأنها أن تقدّم مساهمتها ضمن المنتدى الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة المقرر عقده في سول في عام ٢٠١١.

ثانياً - الشراكة العالمية من أجل التنمية: تقدّم مختلط^(١)

بغير تقدّم شامل لن ينجم عن التعاون الإنمائي سوى أثر محدود

٥ - تغيّرت البيئة الاقتصادية العالمية بصورة جذرية منذ انعقاد المنتدى الأخير للتعاون الإنمائي حيث وقعت أسوأ أزمة اقتصادية ومالية وتفاقمت حالة اللاأمن الغذائي. وأضيف إلى ذلك تذبذب أسعار النفط وتغيّر المناخ. ولقد انكمش الاقتصاد العالمي بنسبة ٢ في المائة في عام ٢٠٠٩ ومن ثمّ فلسوف يكون التعافي ظاهرة هشة في عام ٢٠١٠. على أن ما سبق من نمو لم يتسنّ ترجمته بالضرورة إلى إمكانية الحدّ من الفقر، ومن هنا فما زالت أجزاء واسعة النطاق من العالم أبعد ما تكون عن تلبية الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. كذلك فقد دفعت الأزمة أكثر من ٦٠ مليون نسمة إلى قاع الفقر وأكثر من ١٠٠ مليون إنسان إلى هاوية الجوع مما ازداد معه تحجيم آفاق الغايات الإنمائية للألفية وأسفر عن تحجيم التدفقات الخاصة ودلّل مرة أخرى على تذبذبها وعلى الحاجة إلى تعزيز مساهماتها في مضمار التنمية. وبرغم ما تحقّق من تقدّم في بعض مجالات الشراكة العالمية من أجل التنمية، فإن معظم المناطق لا ترقى إلى حيث التوقّعات المعقودة ولا سيما في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى وفي أقلّ البلدان نمواً. وفي ظل ظروف كهذه يصبح التعاون الإنمائي حيويّاً أكثر ممّا مضى. ولكن بغير تحقيق تقدم شامل على مستوى جميع جوانب الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية فلن ينجم سوى أثر محدود عن التعاون الإنمائي.

التدفقات الخاصة تتسم بالتذبذب والحاجة تدعو إلى بذل المزيد من الجهود لتعزيز المساهمة الإنمائية

٦ - بحلول عام ٢٠١٥ سوف تشكّل التدفقات الرأسمالية الخاصة عنصراً لا غنى عنه في مساعدة الكثير من البلدان على بلوغ الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. ومع ذلك فهي تتسم بتذبذب دوري وضعف شديد إزاء الصدمات الخارجية. وقد يكون مرغوباً بالنسبة للبلدان أن تستكشف المزيد من التدابير التي تخفّف من وقع حدوث حالة تذبذب شديد ومن ذلك مثلاً ممارسة الضوابط الملائمة على رؤوس الأموال والأخذ بأساليب التنظيم المالي والإشراف ولا سيما بالنسبة إلى التدفقات قصيرة الأجل من رؤوس الأموال.

(١) للاطلاع على تحليل أشمل بشأن الشراكة العالمية من أجل التنمية، يرجى الاطلاع على تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لسنة ٢٠١٠.

٧ - وعلى المستوى العالمي، يتوقع لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر أن تنخفض من ١,٧ تريليون دولار في عام ٢٠٠٨ إلى ما يقل عن تريليون دولار عام ٢٠٠٩ مع انتعاش بطيء يتوقع في عام ٢٠١٠. على أن المساهمة الإنمائية للاستثمار الأجنبي المباشر تمثل عنصراً مهماً بقدر ما تمثله كميته. وهناك من القرائن القوية ما يشهد بأن هذا النمط من الاستثمار يصل بصورة متزايدة إلى أفقر البلدان. وفيما يظل متركزاً في مجال الصناعات الاستخراجية في أفقر البلدان فهو يتسم بالتنوع بصورة متزايدة إلى حيث يصل إلى قطاعات أخرى. ومع ذلك ففي كثير من الحالات لا يصل هذا النمط من الاستثمار إلى أفقر المناطق ضمن البلدان ذاتها نظراً لغياب الهياكل الأساسية؛ ولا يتوافر سوى قرائن محدودة تشهد بأن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر المتجهة إلى تلك البلدان تفضي إلى ترقية ملموسة للمهارات أو إلى نقل التكنولوجيا أو إلى تعزيز الروابط مع الصناعات المحلية. بل أن معظم الأرباح ما زالت خاضعة للإعادة إلى أوطانها وكثير من المستثمرين يتمتعون بإعفاءات ضريبية. ومن ثم يحتاج الأمر إلى بذل الكثير لتعزيز المساهمة الإنمائية للاستثمار الأجنبي المباشر وخاصة من خلال تنفيذ اتفاقات بشأن تبادل المعلومات حول الضرائب المتعددة الأطراف وحمل الشركات عبر الوطنية على أن تقدم تقارير عن أرباحها على مستوى كل بلد بحيث يمكن للإيرادات الضريبية العائدة من الاستثمار أن تمول النفقات الإنمائية الجوهرية.

تخفيضات التكاليف وسندات المهجر يمكن أن توجه التحويلات الخارجية إلى مجال الاستثمار لصالح الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً

٨ - تمثل تحويلات المهاجرين جانباً كبيراً من الناتج المحلي الإجمالي لكثير من البلدان بل وتشكل دعماً حيوياً للإيرادات بالنسبة لكثير من الأسر المعيشية الفقيرة. ولقد زادت بمقدار أربعة أضعاف منذ بدايات عقد التسعينات من القرن الماضي ثم انخفضت بصورة أقل حدة من التدفقات الأخرى خلال الأزمة العالمية. ومع ذلك فإن توجيه المزيد من هذه التحويلات من خلال النظم المصرفية في بلدان البرامج مع خفض تكاليف التحويلات وتوجيهها إلى مجال الاستثمارات العامة عن طريق "سندات المهجر" يمكن أن يؤدي إلى زيادة أثرها الإنمائي زيادة كبيرة.

التجارة تسترد عافيتها من جراء الأزمة ولكن لا يلوح في الأفق تقدم بشأن التنمية

٩ - أشعلت الأزمة العالمية شرارة انكماش بنسبة ١٣ في المائة في مجال التجارة العالمية، وهو أكبر انخفاض يطرأ منذ الحرب العالمية الثانية فيما صاحبه عدد من التدابير الحمائية برغم أنها كانت ذات كثافة منخفضة. ومن المتوقع أن تتعافى التجارة بنسبة ٦,٧ في عام ٢٠١٠.

ولكن من شأن استمرار ظاهرة البطالة أن يضاعف من الضغوط الحمائية. أما التجارة فيما بين البلدان النامية فهي تتعافى بصورة أكبر وتبدو وكأنها ستواصل نموها.

١٠ - وما زالت التجارة قاطرة رئيسية لدفع مسيرة التنمية في أفقر البلدان. ولكن النطاق الذي يمكنها به أن تدعم التنمية البشرية المستدامة يعتمد على القواعد التي تتبعها البلدان وعلى قدرتها في تعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل من خلال التجارة. إن الاختتام الناجح لدورة الدوحة الذي انطوى على نتيجة قوية في صالح التنمية وفي صالح الفقراء في مجالات الزراعة ومجالات الوصول إلى الأسواق غير الزراعية والخدمات، أمر تمس الحاجة إليه لمساعدة البلدان على اتباع أفضل استثمار انتفاع من الفرص التجارية وعلى تهيئة المزيد من الاستثمارات الموظفة لصالح الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. ومن الأمور الحيوية بشكل خاص إتاحة فرص دخول الأسواق أمام الصادرات الزراعية بما يتطلبه ذلك من إلغاء إعانات الدعم الزراعية في البلدان المتقدمة واتخاذ المبادرات الرامية إلى بناء قدرات بلدان البرامج على ممارسة التجارة من خلال تحسين الهياكل الأساسية والقدرات الإنتاجية بما في ذلك ما يتم من خلال دعم المعونات المقدمة من أجل المبادرات التجارية.

تخفيف عبء الديون ينكمش بصورة حادة وبالتالي تدعو الحاجة الماسة إلى وضع آلية في هذا المجال

١١ - في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩ طرأ انخفاض حاد على سُبل تخفيف عبء الديون وأدى ذلك إلى أثر متناقص بالنسبة لمبادرة تخفيف الديون عن كاهل البلدان الفقيرة المثقلة بعبء الديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتحقيق عبء الديون وإلى وضع نهاية لحِزَم استثنائية كانت مقدّمة للعراق ونيجيريا. وكانت هذه المبادرات قد ساعدت بعضاً من أفقر بلدان العالم وأشدّها معاناة لعبء الديون على تعبئة الموارد اللازمة للاستثمار في مجالات الحد من الفقر وتحقيق التنمية. ومع ذلك فإن جانباً كبيراً من تمويل التخفيف من حدة الديون لم يكن مضافاً إلى مبالغ المعونات القائمة بل كان يمثل تحويلات محاسبية فيما بين الوكالات الدائنة من أجل تصفية المتأخرات.

١٢ - وقد أسهمت الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في زيادة أعباء المديونية في معظم البلدان المتقدمة والنامية، حيث تأكل معها جزء من التقدّم الذي سبق إحرازه منذ اتخاذ مبادرة تخفيف المديونية عن كاهل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومنذ عقد قمة الألفية. على أن مخاطر الديون التي لا يمكن تحمّل أعباءها في البلدان المنخفضة الدخل زادت بصورة كبيرة، فضلاً عن أن خدمة الديون في كثير من بلدان البرامج ما زالت مرتفعة بصورة غير مقبولة حيث تحول بين الحكومات وبين زيادة الاستثمارات لخدمة الغايات الإنمائية المتفق عليها

دولياً. وبصورة خاصة فقد أولي اهتمام لا يكفي لأعباء الديون بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل والاقتصادات الصغيرة والهشة بما في ذلك ما تم في إطار مبادرة تخفيف عبء الديون عن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وكذلك للقطاع الخاص والديون المحلية. وسوف يقتضي الأمر مزيداً من تخفيف الديون من أجل تخفيف الأعباء عن كاهل بلدان أخرى إلى مستويات يمكن تحملها مع تبني إمكانيات التعافي الاقتصادي. ويمكن أن يتخذ هذا شكل تأجيل معفى من الفوائد على مدفوعات خدمة الديون بالنسبة لجميع البلدان النامية التي تتحمل أعباء معتدلة إلى فادحة في مجال الديون. ويقصد ذلك إلى الإفراج عن المزيد من الأموال لاستثمارها في خدمة الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. وينبغي أيضاً بذل الجهود الرامية لتوسيع آفاق المبادرة المذكورة أعلاه كي ما تشمل جميع البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المستضعفة ذات الدخل الأقل من المتوسط.

١٣ - ولقد أدت المخاوف بشأن دورات جديدة من الديون التي لا يمكن تحملها غداة حدوث ظاهرة الركود العالمي، إلى زيادة الحاجة الماسة إلى اتفاق دولي بشأن إجراء عادل وشفاف يتعامل مع عبء الديون. ويتم ذلك بصورة نموذجية تحت إشراف الأمم المتحدة ومن أجل توافر عنصري الشرعية والمصادقية. ومن شأن آلية من هذا القبيل أن تعمل على إعادة تشكيل الديون السيادية غير المسددة ولكن بطريقة عادلة وقابلة للتنبؤ وتتسم بحسن التنظيم ومن ثم تخفض التكاليف بالنسبة للدائنين وتضمن تقاسم الأعباء فيما بينهم وتقلل من الاحتمال المرجح بأن الأزمة الاقتصادية وتخفيضات الإنفاق قد ينجم عنها أثر مدمر بالنسبة لآفاق التنمية في البلدان المدينة.

ثمة احتياجات عاجلة للأخذ بتنظيم مالي موجه إنمائياً

١٤ - جاءت الأزمة لتضيف حاجة ماسة إلى توافر عنصر ملائم لتنظيم الأسواق المالية الدولية. وما زالت الأدوات المالية المعولة والمعقدة تتطور فتؤدي إلى تفاقم المخاطر التي يواجهها الاقتصاد العالمي وتقتضي من ثم إصلاحات لدعم الأطر التنظيمية والإشرافية وتعزيز المعايير المالية الوطنية والدولية والنظم الضريبية المتعلقة بالمؤسسات والمعاملات المالية. وبصورة خاصة فما زالت البلدان النامية لا تتمتع سوى بهامش صغير للغاية يتيح لها إبداء الرأي في صياغة اللوائح المالية العالمية التي ما زالت أقل تكيفاً مع احتياجات وقدرات تلك البلدان فضلاً عن طموحاتها الإنمائية. ومن اللازم العمل على تعزيز تمثيل البلدان النامية ولا سيما البلدان المنخفضة الدخل على صعيد الهيئات التي تعمل في مجال وضع اللوائح والمعايير ومن ذلك مثلاً مجلس الثببت المالي من أجل زيادة مشروعية وفعالية تلك الهيئات.

زيادة فرص إبداء الرأي والمشاركة

١٥ - تحقّق تقدّم منذ انعقاد المنتدى السابق للتعاون الإنمائي بشأن الهيكل المالي العالمي، بفضل زيادة سُبُل إبداء الرأي والمشاركة لصالح بعض البلدان النامية فيما يتصل بصنع القرار ووضع المعايير على الصعيد المالي الدولي. وهذا الأمر الذي يعكس تزايد الوزن الاقتصادي للاقتصادات الكبيرة الناشئة جاء ليشمل التحوّل التدريجي في صنع القرار المتعلّق بالنظام المالي الدولي إضافة إلى ما طرأ من تغييرات على حقوق التصويت في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ومن الأمور الحيوية أن تزداد أهمية التغييرات التي تطرأ على حقوق تصويت الاقتصادات الصاعدة من أجل أن تعكس واقع التغيير في القوة الاقتصادية العالمية. ولا غنى عن مواصلة الدور المشروع الذي تضطلع به الأمم المتحدة في قيادة المناقشات الاقتصادية العالمية وتعزيزها. ومثل هذه الإصلاحات، خصوصاً إذا ما انعكست على شكل حوكمة عالمية أكثر توازناً للتعاون الإنمائي، يمكن أن تفضي إلى تحسينات جذرية في إمكانية التوصل إلى تحقيق الهدف الإنمائي ٨ وبلوغ الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً ككل مع إمكانية تخطّي الأزمات.

ثالثاً - تجانس السياسات من أجل زيادة أثر التعاون الإنمائي

١٦ - لا يمكن للتعاون الإنمائي وحده أن يؤدّي إلى نتائج. أنه بحاجة إلى التعزيز من خلال نطاق متنوّع ولكن متسق من السياسات التي يؤخذ بها في البلدان المتقدمة والنامية، بحيث توجّه نحو دعم الأولويات الإنمائية الوطنية وتُحقّق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. إن المزيد من تجانس السياسات لصالح التنمية يعني ضمان أن تصاغ جميع السياسات بحيث تولي الأهمية الأولى للغايات الإنمائية مع تجنّب الغايات التي من شأنها تقويض مسيرة التنمية. ولكفالة أن تفضي هذه السياسات "التي تتجاوز إطار المعونة" إلى تحقيق التنمية، يحتاج الأمر إلى التقدّم على جبهتين اثنتين، حيث تحتاج البلدان المتقدمة إلى أن تكفل لجميع السياسات أن تؤدّي لدعم التقدّم نحو الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً، فيما تحتاج البلدان النامية إلى المشاركة بصورة أكثر فعالية في القضايا "التي تتجاوز نطاق المعونة" من خلال تصميم سياسات شاملة وتعزيز مؤسسات تنفيذها.

١٧ - وبالنسبة للبلدان التي تقدّم وتلقّى تعاوناً إنمائياً فإن تجانس السياسات يمتد ليشمل أربعة أبعاد: التجانس بين التعاون الإنمائي والسياسات الأخرى لكل طرف من البلدان المقدّمة والبلدان المتلقية (نهج "الحكومة بأسرها")؛ ثم التجانس ضمن نطاق برامج التعاون الإنمائي للمانحين العديدين وتجانس سياسات المعونة واللامعونة على نطاق جميع البلدان المقدّمة أو المتلقية لها والتجانس (أو "الاتساق") بين سياسات تقديم المعونة للبلدان المانحة

والاستراتيجيات الإنمائية لبلدان البرامج. وهذا التقرير يركّز على الجانب الأول - نهج "الحكومة بأسرها" ويتطلع إلى ما تقوم به بلدان تقديم المعونة وبلدان البرامج على السواء.

بلدان تقديم المعونة: التقدّم المختلط يعكس إرادة سياسية منخفضة ويشير إلى قرائن محدودة

١٨ - السياسات الإنمائية للبلدان المانحة تتركز أساساً على المساعدة الإنمائية الرسمية دون أن تراعي الأثر الرئيسي الناجم عن السياسات الأخرى مثل تلك المتبعة في مجالات التجارة والبيئة وتغيّر المناخ والأمن والزراعة والمصادر السمكية فضلاً عن الأبعاد الاجتماعية للعولمة والاستخدام والعمل اللائق والهجرة والأبحاث والابتكار ومجتمع المعلومات والنقل والطاقة والتمويل والاستثمار الدوليين وسياسات المؤسسات المتعددة الأطراف. وهذا النطاق الواسع من السياسات ينطلق على أساس جداول أعمال وأولويات وأساليب بيروقراطية ومفاهيم شتى للعملية الإنمائية إضافة إلى مجموعة متنوعة من العوامل الفاعلة التي قد لا تتوازي منظوراتها ولا أولوياتها ولا آفاقها الزمنية ولا المصالح التي تتوخاها.

١٩ - ومع ذلك فما برحت البلدان المانحة بسبيل اتخاذ تدابير لزيادة الاتساق، فالاتحاد الأوروبي وافق في عام ٢٠٠٥ على طرح سياسة جديدة لتجانس السياسات من أجل التنمية يقوم على أساس خمسة موضوعات. وظل منذ ذلك الحين يعمل على تعزيز الإجراءات والأدوات والآليات المتعلقة بهذا التجانس في الدول الأعضاء مما أدّى إلى أن ١٢ على الأقل من هذه الدول الأعضاء باتت تطرح أو تؤكد على عناصر التشريع التي تُلزمها إزاء تجانس السياسات من أجل التنمية. ومع ذلك فإن كلاً من الدول الأعضاء تعمل على تحديد الأولويات الخاصة بها وعلى طرح أهدافها والبت بشأن الآليات التي سوف تتبعها (التشريعات والترتيبات المؤسسية وأدوات التقييم) وذلك من أجل تحقيق التجانس بين السياسات.

٢٠ - وقد عملت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على تقييم التقدّم المحرز على ثلاث مراحل. وفيما وضعت بعض بلدان المساعدة الإنمائية التابعة للمنظمة المذكورة (ولا سيما أعضاء الاتحاد الأوروبي) أهدافاً أحلتها محل الأولوية من خلال إصدار بيانات بالسياسات، وعمد قليل منها إلى إضفاء موقع محوري على تجانس السياسات الإنمائية ضمن نهج يأخذ بفكرة الحكومة بأسرها إزاء التنمية، فما زال يتعيّن على بعضها الآخر أن تتعهد بأي التزامات في مجالات السياسات. ومعظم هذه البلدان الأعضاء التي لديها بيانات تتعلق بالسياسات تملك أيضاً آليات غير رسمية لتنسيق السياسات وحلّ مشاكل التنازع أو عدم الاتساق. ولكن يقتصر الأمر على قلة منها هي التي تعمل بصورة منهجية على مراجعة المقترحات التشريعية الرامية إلى تحقيق آثار إنمائية، كما أن طرفاً واحداً منها لديه وحدة

مكرّسة لتحقيق تجانس السياسات. وهناك خمسة من أعضاء الاتحاد الأوروبي لديهم نظم للرصد والتحليل وتقديم التقارير إلى البرلمانات وإلى الجمهور العام وإن كان معظم أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية لم يفعلوا الشيء نفسه.

٢١ - على أن التقدّم الذي أحرزه أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية بشأن تجانس السياسات جاء مختلطاً إذ لم تكن التنمية مدرجة على قمة جدول الأعمال السياسي. وينبغي أن تتوافر أيضاً قرائن منهجية بشأن فوائد التجانس وتكاليف عدم التجانس، كذلك يستلزم الأمر جمع قرائن أفضل من البلدان النامية بما في ذلك تحديد دقيق لأثر العوامل الخارجية على التنمية فضلاً عن العمل مع المنظمات القائمة في البلدان النامية. كما أن الأمر يستلزم تحسين العمليات التحليلية في البلدان المقدّمة للمعونة مع التركيز على قضايا محدّدة في مجال السياسات ومنها مثلاً الهجرة والتجارة أو تغيّر المناخ وهو ما من شأنه أن يكفل أولوية أعلى لعملية تحقيق التجانس بين السياسات. ومن الأمور الحيوية كذلك تحقيق المزيد من المشاركة السياسية المنتظمة لإقناع الأطراف صاحبة المصلحة بالفوائد الناجمة عن تحقيق التجانس ولتغيير الآراء السياسية ودفع خطى التقدّم إلى الأمام.

بلدان البرامج، والحاجة إلى التعجيل بالجهود الأوليّة المبذولة من أجل وضع سياسات "تتجاوز نطاق المعونة"

٢٢ - بلدان البرامج تحتاج بدورها إلى كفالة التجانس بين السياسات وإلى أن تجمع على صعيد واحد جميع الوزارات والوكالات الحكومية من أجل تصميم السياسات المتكاملة. ويكاد يكون جميع بلدان البرامج لا تملك سياسات واضحة للتجانس "فيما يتجاوز نطاق المعونة". وعلى سبيل المثال، فهي لم تقم بوضع تعريف واضح للدور الذي تتوخاه بالنسبة للنوعيات المختلفة من التمويل الإنمائي الخارجي والمحلي دعماً لاستراتيجيتها الإنمائية الوطنية. ومن نتيجة ذلك أن ليس لديها أيضاً هياكل واضحة للتنسيق ولا للرصد ولا مقتضيات تقديم التقارير المرتبطة ببيانات السياسة. وهذه الثغرات يفسرها جزئياً الافتقار إلى القدرة وإلى توثيق أفضل الممارسات أو آليات التنسيق الوطنية.

٢٣ - وفي مثل حالة تلك البلدان، فإن التجانس ينطبق على مجموعتين من القضايا؛ أولها أنه يعني الاتساق عبر نطاق واسع من مجالات القضايا التي تتناولها مع الأطراف الخارجية من أصحاب المصلحة ليغطي بمحمل الشراكة بالنسبة للهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية. وهذا ينطوي على التعامل - في أقل القليل - مع قضايا التجارة والزراعة والاستثمار الأجنبي المباشر وسائر مصادر التمويل والديون والتكامل الإقليمي والعولمة والهجرة وتحويلات العمالة الخارجية وتغيّر المناخ والبيئة ونقل التكنولوجيا. وثمة أمثلة على السياسات الرئيسية قد تشمل

في هذا المجال ما يلي: تجنّب تقديم إعفاءات ضريبية للمستثمرين ومقدّمي التعاون الإنمائي ما أمكن وهو ما يكفل تعظيم الإيرادات الضريبية اللازمة للتنمية وخفض الاعتماد على التعاون الإنمائي في مجال تمويل الميزانيات. ومثل هذه السياسات سوف ييسرها وجود إطار ضريبي دولي للتعاون الإنمائي.

٢٤ - ثانياً، أنه يعني كفالة أن تكون جميع جوانب سياساتها المتعلقة بالسلوك الخارجي والآثار التي تنجم عنها بالنسبة للتنمية، تظل متسقة مع المحور الرئيسي لاستراتيجيتها الإنمائية الوطنية. وعلى سبيل المثال تحتاج سياسات التجارة والاستثمار أن تكون في صالح الفقراء فتركز على تعزيز فرص العمل وسبل المعيشة بالنسبة لأفقر الأسر والمناطق (ولا سيما النساء المزارعات واللاتي يقمن بتنظيم المشاريع). ويمكن لجهود مماثلة أن تُبدّل بالنسبة للسياسات الإنمائية في القطاع المالي للتشديد على تعبئة واستثمار المدخرات المحلية فضلاً عن تعزيز الاستثمار الأجنبي وإقامة صلات مع الأسواق العالمية أو الاستثمار من أجل استخدام أكفأ للطاقة وبما يفضي إلى زيادة تنافسية الصادرات.

الحاجة إلى المزيد من "تجانس المعونة" من أجل خفض الاعتماد على المعونات

٢٥ - أعربت بلدان البرامج وغيرها من الأطراف صاحبة المصلحة عن شواغل تتعلق بنوعين من تجانس السياسات، وهما يرتبطان تحديداً بأثر التعاون الإنمائي، مع تسليط الضوء على الحاجة إلى ما يمكن أن يوصف بأنه "تجانس المعونة" وأول هذين العاملين يتمثل في أن غياب التجانس في سياسات تقديم المعونات يمكن أن يقوّض أثر التعاون الإنمائي على النمو والتنمية المستدامة. ولمواجهة هذا الأمر يحتاج مقدمو المعونة إلى العمل بنشاط على اتباع سياسات من شأنها أن تجعل المعونة التي يقدمونها أكثر فعالية.

٢٦ - أما العامل الثاني فيتمثل في الحاجة إلى وضع المؤشرات والحرص على اتباع أفضل الممارسات من أجل التعاون الإنمائي بحيث تكون مصمّمة لتعزيز الأشكال الأخرى من التمويل المقدم لأغراض التنمية، ألا وهي طرق التعاون الإنمائي اللازمة لخفض الاعتماد على المعونة في الأجل الطويل. ويتم حالياً تقديم أنصبة متنامية وسريعة من التعاون الإنمائي من أجل تشجيع التجارة ("المعونة من أجل التجارة") - في سبيل بناء القدرات اللازمة للتجارة وهايكلاها الأساسية) إضافة إلى الاستثمار الأجنبي والمحلي للقطاع الخاص (من خلال إصلاح مناخ الاستثمار وتهيئة الهياكل الأساسية والمشاركة في تمويل مشاريع القطاع الخاص) وكذلك إصلاحات القطاع المالي والمدخرات والاستثمارات المحلية وتعبئة الإيرادات أو تعزيز كفاءة الإدارة والإنفاق في القطاع المالي العام. ومع ذلك لا توجد دراسات مرجعية موثوقة بشأن أفضل الممارسات في هذه المجالات.

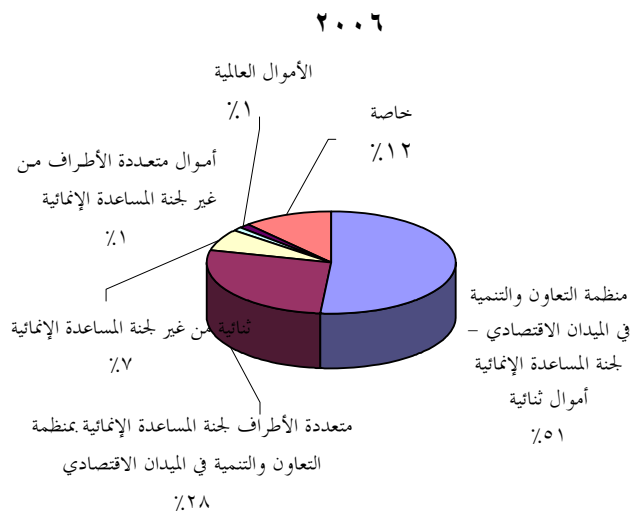
٢٧ - أما السبيل النموذجي في تطوير تجانس السياسات بالنسبة لكل بلد من بلدان البرنامج فيتمثل في وضع استراتيجية متجانسة "فيما يتجاوز إطار المعونة" تتعلق بالهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية بالنسبة لمقدمي المعونة، لكي يؤيدوا هذه الاستراتيجية، ثم بالنسبة لكلتا المجموعتين من أجل الالتزام باتخاذ الإجراءات وتبني المؤشرات بشأن تنفيذها الاستراتيجية بأسلوب يمكن رصده سنوياً. وهناك العديد من بلدان البرامج، بما في ذلك أوغندا وفيت نام، بدأت الآن مثل هذه العملية. وسوف يواصل منتدى التعاون الإنمائي تقييم تلك العمليات بغية إقرار أفضل الممارسات بالنسبة للسياسات التي تتجاوز "ما بعد نطاق المعونة" حيث تمتد إلى جميع جوانب التعاون.

رابعاً - الاتجاهات التي تحققت مؤخراً في مجال التعاون الإنمائي الدولي

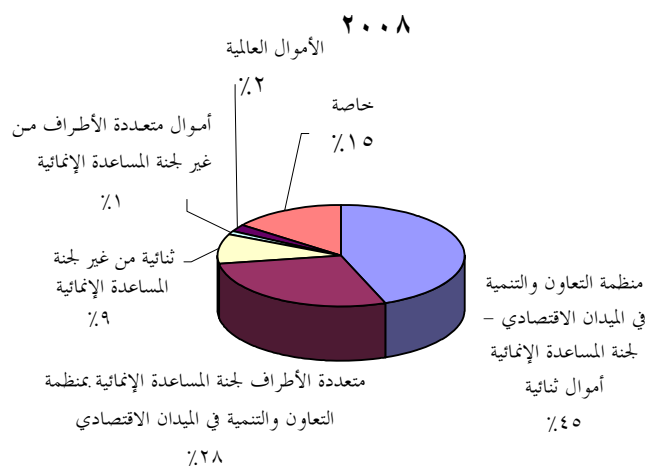
ألف - حجم المعونة: التنوع مستمر لكن الأمر يستلزم المزيد

٢٨ - في نهاية عام ٢٠٠٩ يُقدَّر أن التعاون الإنمائي الدولي بشكل عام قد تجاوز مبلغ ١٧٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة. وضمن هذا المجموع (انظر الشكلين الأول والثاني) استمر في الانخفاض نصيب المساعدة الثنائية المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من ٥١ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ٤٥ في المائة في عام ٢٠٠٨ فيما حافظت لجنة المساعدة الإنمائية بالمنظمة المذكورة على أنصبتها من المعونة المتعددة الأطراف. كما شهد الأمر زيادة متواصلة في أهمية التعاون من خارج نطاق لجنة المساعدة الإنمائية (بما في ذلك التعاون بين بلدان الجنوب) (إلى ١٠,٥ في المائة) وكذلك في الأموال العالمية والمبالغ الخيرية الخاصة (إلى ١٧ في المائة).

الشكل الأول التعاون الإنمائي الدولي، ٢٠٠٦



الشكل الثاني التعاون الإنمائي الدولي، ٢٠٠٨



٢٩ - وقد طرأت زيادة ملموسة على تدفقات التعاون الإنمائي منذ عام ٢٠٠٥. ومع ذلك ففيما زادت معونة لجنة المساعدة الإنمائية بنسبة ٢٠ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨ فقد اتسع التعاون فيما بين بلدان الجنوب بنسبة ٦٣ في المائة كما زادت المساهمات الخاصة بنسبة ٦٢ في المائة على الأقل.

٣٠ - وفي عام ٢٠٠٩ كان المانحون في إطار لجنة المساعدة الإنمائية - يقدمون من المساعدة الإنمائية الرسمية بالأسعار الحقيقية أقل مما كانوا يقدمونه في عام ٢٠٠٥. وبالمقارنة مع التبرعات المعلنة بمبلغ ١٢٦ بليون دولار بأسعار، وأسعار صرف ٢٠٠٤ أو بنسبة ٠,٣٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي في عام ٢٠٠٥، فإن مانحي لجنة المساعدة الإنمائية من المرجح أن يقصروا عن مبلغ ١٨ بليون دولار بأسعار، وأسعار صرف ٢٠٠٤ (٠,٤) في المائة من الناتج القومي الإجمالي) عالمياً بنهاية عام ٢٠١٠ فضلاً عن ١٤ بليون دولار بأسعار، وأسعار صرف ٢٠٠٤ بالنسبة لأفريقيا جنوب الصحراء^(٢). ومن الناحية الأخرى، وبسبب انخفاض حاد طرأ على عملية تخفيف حدة الديون في السنوات الأخيرة، فإن نسبة أكبر بكثير من تدفقات المعونة باتت تحسب حالياً المعونة القطرية المبرمجة التي تمثل بدورها تحويلات إضافية حقيقية إلى البلدان النامية.

٣١ - وقد ظلت القدرة على تلبية الأهداف محدّدة بصورة أساسية من واقع طموح خطط الميزانية الثابتة التي يضعها مقدمو المعونات، إضافة إلى تحسين التخطيط التطلّعي للمبالغ المنصرفة ويرجع ذلك إلى زيادة استخدام الدعم على أساس البرامج.

٣٢ - وفي نظرة إلى الأمام يبقى خمسة عشر من أعضاء الاتحاد الأوروبي ملتزمين جماعياً بالوصول بما يقدمونه من المساعدة الإنمائية الرسمية إلى، أو البقاء عند ما يزيد على نسبة ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٥. ومن المتوقّع أيضاً أن تواصل الترويج المساهمة بنسبة ١ في المائة من الناتج القومي الإجمالي. وثمة حاجة ماسة لأن يحدّد المانحون الآخرون في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مواعيد نهائية للوصول إلى نسبة ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي بحلول ٢٠١٥ لدى انعقاد قمة الأهداف الإنمائية للألفية، وأن يقوم جميع المانحين فوراً بوضع الخطط التي تكفل زيادة المبالغ المنصرفة عن طريق تعزيز استخدام المعونات القائمة على أساس البرامج وبما يكفل زيادة مستويات المعونة بما يكفي لتمويل الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. ويتطلب الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية أن يقوم جميع المانحين في إطار لجنة المساعدة الإنمائية بإدراج التزاماتهم ضمن عمليات تخطيط الميزنة التي يباشرونها.

(٢) أرقام الدولارات بأسعار، وأسعار صرف عام ٢٠٠٤.

باء - أثر الأزمات: احتياجات أكبر وبعض التمويل الإضافي ومعونات أقل

٣٣ - أفضت الأزمات العالمية المتعددة التي شهدتها الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ إلى أربعة آثار رئيسية انعكست على التعاون الإنمائي.

٣٤ - أولاً، أدت إلى زيادة كبيرة في الاحتياجات من تمويل البرامج القطرية سواء من أجل الأمن الغذائي أو أمن الطاقة، فضلاً عن العمل على سدّ ثغرات الميزانية وتمويل موازين المدفوعات. ومعظم بلدان البرامج تعيّن عليها أن تزيد مبالغ المعونات لكي تيسّر مواجهة الزيادات التي طرأت على أسعار الأغذية والوقود، فضلاً عن الإنفاق على برامج الأمن الغذائي وزيادة الأجور وغير ذلك من التحويلات التي تتوخّى تعويض أثر ارتفاع التضخم. ولقد أوضح التحليل الذي أجري مؤخراً أنه لا أسعار الأغذية ولا أسعار البترول قد هبطت بصورة ملموسة بالنسبة لمستهلكي البلدان النامية في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠ بل إن الأزمة المالية العالمية أدت إلى زيادة حادة في البطالة والفقر في كثير من البلدان مما اقتضى زيادة في الإنفاق من أجل إعادة التدريب والحفاظ على شبكات الأمان الاجتماعي، فضلاً عن إيجاد "ثغرة ضريبية" ضخمة تزيد على ٦٤ بليون دولار في البلدان المنخفضة الدخل في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠.

٣٥ - ثانياً، أدت الأزمات إلى مزيد من تحليل احتياجات التمويل في بلدان البرامج، وتم تسليط الضوء على المشاكل الكامنة المتعلقة بالأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً التي لم يتم التعامل معها، مع الوقوف على القنوات المفضّلة من أجل تعبئة أو تهيئة التمويل. بما في ذلك الآليات المبتكرة اللازمة لتمويل التنمية.

٣٦ - ثالثاً، أدت الأزمات الغذائية والمالية إلى تعهّدات كبيرة بالتبرع في مجال التمويل، ولكن نسباً صغيرة فقط من هذه التعهّدات كانت إضافية. وهكذا اقتصر الأمر على مبلغ ٦ بلايين من واقع مبلغ الـ ٢٢ بليون التي أعلن التبرّع بها لأغراض الأغذية والتغذية في اجتماع مجموعة العشرين في بتسبرغ في عام ٢٠٠٩ وهو ما يرجّح أن يكون إضافياً. وأدّت الأزمة الاقتصادية إلى إعلان تبرعات بمبلغ ٢٤٠ بليون دولار لبلدان البرنامج في اجتماع قمة لندن لمجموعة العشرين. ولكن نحو مائة بليون دولار فقط من هذا المبلغ جاءت إضافية (إصدار حقوق السحب الخاصة وزيادة الإقراض من صندوق النقد الدولي المقدم إلى البلدان المنخفضة الدخل وبعض التمويل الإضافي للتجارة): أما البقية فقد مثّلت مبالغ مركزة سبقت إلى دفعها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ووكالات تمويل التجارة الثنائية.

٣٧ - رابعاً، أدّت الأزمة المالية العالمية إلى تخفيض خطط ميزانيات المعونة المقدمة من المانحين. وفيما كان الأثر على التدفقات الفعلية في عام ٢٠٠٩ هامشياً، إلّا أن جميع المانحين في لجنة المساعدة الإنمائية بغير استثناء خفّضوا خطط صرف معوناتهم الاسمية بما يتفق مع الانخفاض الذي طرأ على ناتجهم القومي الإجمالي. ولكن لا ينبغي المبالغة في تقييم هذا الأثر: لأنه اعتباراً من أيار/مايو ٢٠١٠ اقتصر الأمر على ٩ فقط من مقدّمي المعونة في لجنة المساعدة الإنمائية هم الذين قاموا بخفض أو إبطاء التزاماتهم لعام ٢٠١٠. وبالإضافة إلى ذلك، فبرغم أن قلة من مقدّمي المعونة الجنوبيين خفّضوا بدورهم حجم تعاونهم، إلّا أن كثيرين آخرين قاموا بزيادتها وفي مقدمتهم كل من البرازيل والصين والمملكة العربية السعودية والهند. كذلك فقد واصلت أطراف خيرية خاصة (شمالية وجنوبية زيادة ما تقدمه).

جيم - التمويل المقدّم لقضايا المناخ: الاحتياجات العاجلة لتمويل إضافي مبتكر من أجل الإنفاق على الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً

٣٨ - جاء انعقاد مؤتمر تغيّر المناخ في عام ٢٠٠٩ في كوبنهاغن ليَشكّل انطلاقة لقضية تغيّر المناخ ومن ثم فقد وُضعت في بؤرة النشاط المبذول حيث تمّ التعهّد بالتزامات من جانب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتقديم مبلغ عشرة بلايين من دولارات الولايات المتحدة سنوياً في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢ ثم مبلغ ١٠٠ بليون دولار سنوياً بحلول عام ٢٠٢٠، مع تلبية احتياجات بلدان البرنامج لأغراض التكيّف والتخفيف للإنفاق اللازم من أجل مواجهة تغيّر المناخ. على أن هذه الالتزامات تقصر كثيراً عن الاحتياجات التي قُدّرت بمبلغ ١٧٠-٢٧٥ بليون دولار سنوياً على مدار السنوات العشرين القادمة.

٣٩ - أما الآليات الرئيسية الراهنة التي تُستخدم حالياً لتمويل تدابير التخفيف فهي آلية التنمية النظيفة وغيرها من الآليات القائمة على أساس السوق. ومع ذلك فهناك مسائل رئيسية تتعلق بما إذا كانت تعزّز بحق التنمية المستدامة من خلال تبني المشروعات المطلوبة، وتقديم التمويل الذي يمثّل تمويلاً إضافياً فضلاً عن التساؤل بشأن القدرة على اعتماد وتقييم المشاريع بالسرعة الكافية وتركيزها التمويل في الاقتصادات الكبيرة الناشئة فيما لا يقدم سوى النذر اليسير في البلدان المنخفضة الدخل أو أقل البلدان نمواً.

٤٠ - وعليه فإذا لم يُتّح مصادر إضافية للتمويل فقد يتم تحويل المساعدة الإنمائية الرسمية من مجال تمويل الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً إلى تمويل قضايا المناخ وهذا الاتجاه يتفاقم بالفعل من واقع فشل جميع حكومات لجنة المساعدة الإنمائية في التعهّد بأن ما تقدمه لتمويل قضايا المناخ سيكون مضافاً إلى المساعدة الإنمائية الرسمية، ثم إلى حقيقة أن هناك بالفعل

ما يقرب من ٤ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية يتجه إلى البرامج والمشاريع التي ينجم عنها أثر يتعلق بالمناخ، وبالإضافة إلى ذلك فإذا ما حدث هذا التحويل فمن المرجح أن يتحوّل مسار المساعدة الإنمائية الرسمية بعيداً عن أفريقيا جنوبي الصحراء إلى مناطق أخرى، وبعيداً عن قضايا الصحة والتعليم والزراعة إلى قضايا المياه والطاقة. ومن الواضح أن جموع الفقراء وأشدّ المستضعفين في بلدان البرامج يحتاجون إلى التمويل التقليدي من المساعدة الإنمائية الرسمية فيما يحتاجون أيضاً إلى تمويل قضايا المناخ بحيث يتم تخصيص هذا الدعم بصورة شاملة وبأساليب يمكن أن تساعد البلدان التي تمس فيها أكثر الاحتياجات إلى تمويل التنمية وتمويل المناخ على السواء.

٤١ - وثمة قضية أخرى تتصل بتمويل المناخ، وهي كيفية إنفاق تلك الأموال. أما الدروس المستفادة من المساعدة الإنمائية الرسمية فتتمثل في أن تحقيق أقصى أثر لها بالنسبة للحدّ من الفقر ومكافحة تغيّر المناخ، يستوجب ضرورة إنفاقها بأنجع السبل وبواسطة ولمصلحة الفقراء والمستضعفين في بلدان البرامج ويتم ذلك من خلال البرامج التي يجري تنسيقها مع حكومات تلك البلدان فضلاً عن تكاملها مع برامجها الإنمائية الوطنية والمجتمعية في مجال التنمية المستدامة وليس من خلال الصناديق الرأسية العالمية التي لديها برامج تسير في خطوط متوازية مع الحكومات، ولا من خلال القطاع الخاص الذي يتبع آليات السوق. ومع ذلك فمعظم التمويل المُنفق حالياً على التكيّف والتخفيف تم إنفاقه في البلدان المتوسطة الدخل وبواسطة القطاع الخاص بل أن كثيراً من المقترحات الراهنة المتعلقة بالتمويل الابتكاري تؤدّي إلى إيجاد صناديق رأسية جديدة.

٤٢ - وعليه، فقد كان ثمة سلسلة من المقترحات طرحت مؤخراً بشأن التماس مصادر مبتكرة لتمويل قضايا المناخ بما في ذلك ضرائب الكربون العالمية والضرائب المفروضة على انبعاثات وسائل النقل الدولي والضرائب المتعلقة بالمعاملات المالية أو النقدية الدولية، مع تحسين أو توسيع آليات السوق وإنشاء صناديق خضراء يتم تمويلها بواسطة حقوق السحب الخاصة لصندوق النقد الدولي ومبيعات الذهب أو من خلال بيع "السندات الخضراء" في أسواق رأس المال العالمية.

دال - توزيع المعونة والتقدّم نحو الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً

٤٣ - هناك مشكلة رئيسية سوف تظل قائمة وتتمثل في أن توزيع التعاون الإنمائي الدولي لا يكفي لكي يفضي إلى تعظيم خطى التقدّم نحو تحقيق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. وينطبق هذا على التوزيع فيما بين مجموعات البلدان

النامية والمناطق وعلى فرادى البلدان والمناطق داخل البلدان نفسها فضلاً عن التوزيع فيما بين المسارات والقطاعات وأنواع المعونات.

١ - التوزيع على مستوى البلدان: المعونة لا تتجه إلى البلدان التي تمسّ حاجتها إليها

٤٤ - منذ عام ٢٠٠٦ انعكس مسار الاتجاه الإيجابي في نسبة المعونات التي تتجه إلى البلدان المنخفضة الدخل فانخفضت من ٦٧ في المائة إلى ٦١ في المائة. وثمة جانب كبير من هذا الانعكاس يعبر عنه ما طرأ من انخفاض على تدابير تخفيف حدة الديون، وفي الوقت نفسه فقد انخفضت بدورها أنصبة معظم الجماعات القطرية المستضعفة فيما يتعلق بأقل البلدان نمواً، من ٣٨ في المائة إلى ٢٩ في المائة، وبالنسبة إلى البلدان غير الساحلية من ٢٣ في المائة إلى ١٧ في المائة، وبالنسبة للدول الهشة من ٤٠ في المائة إلى ٣٥ في المائة. وكان الاستثناء الوحيد في هذا الصدد هو الدول الجزرية الصغيرة بين مجموعات الدول المستضعفة إذ تلقت نصيباً أكبر بصورة طفيفة (٠,٥ في المائة). وأدّى ذلك إلى أنه في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ تلقت البلدان ذات الدخل المنخفض - المتوسط نسبة من المعونة أكبر مما تلقتها أقل البلدان نمواً كما تلقت نسباً أكبر من المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الناتج القومي الإجمالي ونسباً أكبر للفرد وأكثر مما نالته البلدان المنخفضة الدخل.

٤٥ - وطبقاً للتبرعات المعلنة لعام ٢٠٠٥ كان من المفترض أن يرتفع نصيب أفريقيا من المعونات العالمية من ٣٠ في المائة إلى ٤٠ في المائة. ومع ذلك فالأنصبة الإقليمية لأعضاء لجنة المساعدة الإنمائية من المعونات التي قدموها لم تتغير بصورة ملموسة في السنوات الأخيرة. وفيما قد ترتفع المعونة إلى أفريقيا إلى ٣٥ في المائة في سنة ٢٠١٠ بفضل ما يبذله بعض المانحين من جهود مضاعفة في تمويل أفريقيا، فإن هذا سيظل أدنى بكثير عن الهدف المتوخى نظراً لنقص رئيسي اعترى المعونة المقدمة إلى أفريقيا من جانب منحي لجنة المساعدة الإنمائية. ويوضح أحدث تنبؤات اللجنة المذكورة بالنسبة للمعونات المبرمجة للبلدان ذات الصلة أن لم يطرأ تغيير رئيسي على هذه الأنصبة.

٤٦ - وما زالت قائمة مشاكل التوزيع الأخرى التي تم تسليط الضوء عليها في التقرير المقدم إلى منتدى عام ٢٠٠٨. وما برحت مبالغ كبيرة من المعونة تتجه إلى بلدان تضم أعداداً صغيرة نسبياً من المواطنين الفقراء، كما أن التخصيصات لا ترتبط بتدابير الفقر المتعدد الأبعاد، ولا بالاحتياجات التي تتجاوز دخل الفرد، ولا تراعي حجم نتائج الحد من الفقر التي يمكن تحقيقها بفضل كل دولار من مبالغ المعونة. وما زال معظم المانحين يتعيّن عليهم أن يُقرّوا أساساً موضوعياً وشفافاً في تخصيص المعونات عبر البلدان حيث ما برحوا يخصصون معونات ثنائية استناداً إلى المصالح السياسية والاستراتيجية والاقتصادية. كما أن بعضهم

اعتمد نماذج في تخصيص المعونة أو تقديمها إلى مستفيدين محددين سلفاً في ضوء الاستناد إلى حد كبير في هذا الخصوص إلى تقييمات ”الأداء“ التي يجريها المانحون - وتستند إلى نوعية السياسات والمؤسسات في بلدان البرامج. وكل هذا يقوّض مبدأ الملكية الوطنية نظراً لغياب مشاركة الحكومات والمجتمع المدني كما أنه لا يتصف بالشفافية ولا بالموضوعية من حيث إيضاح وجود صلة جلية مع النتائج التي تتحقق على نحو يمكن قياسه موضوعياً في مجال التنمية. وثمة مانحون آخرون يراعون احتياجات البلدان والنتائج والمحصلات أو حجم المعونة التي يتلقاها بلد ما من المانحين الآخرين، ويتم ذلك إلى حد كبير ومن ثم فهم في الأرجح يخصصون المعونة بطرق تفضي إلى تحقيق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً.

٤٧ - وما زال عدد كبير من البلدان يتلقى المزيد من المعونات بأكبر من المتوقع على أساس الاحتياج أو الأداء (”مدللو المانحين“). ولكن ما يكاد يكون عدد مساو يتلقى أقل من المتوقع (”أيتام المانحين“). فالبلدان التي تتلقى مزيداً من المعونات للفرد أو كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي بأكثر من المتوقع طبقاً لاحتياجاتها من أجل أن تتوصل إلى تحقيق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً، تخرج إلى أن تكون تلك البلدان ذات الحجم الصغير من السكان، وتلك المتضررة من النزاعات إلى جانب بعض البلدان المتوسطة الدخل. ومن الناحية الأخرى فالدول الهشة التي لم تتعرض بعد للنزاعات ولكنها مع ذلك تواجه ضغوطاً داخلية قاسية فضلاً عن البلدان الأفريقية والآسيوية التي تضم أحجاماً أكبر من السكان تتلقى معونات للفرد أدنى بكثير أو كنسبة ضئيلة من الناتج القومي الإجمالي.

٤٨ - على أن توزيع المعونة لا بد من الناحية النموذجية أن يجمع بين تعظيم التقدم في تحقيق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً وبين مبادئ الفعالية والإنصاف ضمن إطار شفاف مع مراعاة المشاشة الهيكلية للبلدان إزاء تعرضها للصدمات الخارجية. وثمة حاجة ماسة إلى أن تعمل الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف على مراجعة أسلوب توزيعها على ضوء الاحتياجات وعنصر التعرض للمؤثرات الخارجية. وأخيراً، يلزم مواصلة إجراء تقييمات منتظمة لعمليات التوزيع وطرح توصيات قوية لتغيير أسلوب التوزيع بما يكفل لأنماطه أن تفضي إلى تعظيم التقدم نحو الغايات الدولية المذكورة أعلاه.

٤٩ - وفي نطاق البلدان لا تتجه المعونات بالضرورة إلى أفقر مناطقها ولا أفقر فئاتها. وما زال الكثير من بلدان البرامج يوضّح أن المانحين ينجحون إلى التركيز على المناطق أو الفئات السكانية الأقرب إلى العاصمة أو إلى المرافق الأساسية اللائقة في ضوء التصور بأنهم الأفقر أو إلى الذين تربطهم صلات طويلة الأمد مع فرادى المانحين. بيد أن المانحين يشيرون إلى أن بعض الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية لا تركز على المناطق أو الفئات ذات

الاحتياجات الماسة وأدى ذلك داخل البلدان إلى أن المعونات لا تتجه بالضرورة حيث يمكنها أن تُحدث أكبر تغيير بالنسبة لتحقيق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً.

٢ - القنوات: لا بد من وقف التخصيص الراكد والمتزايد في أنصبة المعونة المتعددة الأطراف

٥٠ - تسعة وعشرون في المائة من التعاون الإنمائي يتجه حالياً عن طريق المؤسسات المتعددة الأطراف. وقد زاد مانحو لجنة المساعدة الإنمائية من مبالغ المعونة المتعددة الأطراف التي يقدمونها من ٢٦ في المائة إلى ٣٠ في المائة (رغم أن بعضهم لا يقدم سوى ١٠ في المائة على أساس متعدد الأطراف).

٥١ - كما شهدت الأمم المتحدة زيادة حقيقية بنسبة ١٣ في المائة من المساهمات بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨ لتصل إلى ٢٢ بليون دولار. وقد جاءت نسبة اثنين وستين في المائة منها من المانحين في لجنة المساعدة الإنمائية، كما زادت مساهمات الحكومات من غير لجنة المساعدة المذكورة من ٧ في المائة إلى ١٢ في المائة فضلاً عن أن المصادر غير الحكومية ترتفع مساهماتها من ١٣ في المائة إلى ٢٦ في المائة. ومع ذلك فما يكاد يكون ٧١ في المائة من هذا التمويل كان "غير أساسي" وجاء مصحوباً بدرجات متفاوتة من القيود على استخداماته ومن ثم ارتفعت المبالغ غير الأساسية بأكثر من ٣٠٠ في المائة مقابل ٥ في المائة فقط في حالة الموارد الأساسية بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨.

٥٢ - ويشكّل هذا جزءاً من اتجاه أوسع نطاقاً ينهجه المانحون في مجال تخصيص ٤٠ في المائة من المعونات وأكثر من ٥٠ في المائة من الأموال المتعددة الأطراف لتمويل مبادرات أو قطاعات أو موضوعات معيّنة حيث يوزّعونها تحديداً على الصناديق العالمية "الرأسية" (المتصلة بقطاعات أو بقضايا محددة) أو على الصناديق الاستثمارية في المؤسسات المتعددة الأطراف، أو من خلال هئية مشاريع مخصصة ثنائية أو برامج تمويل على مستوى البلدان المتلقية للمعونة. وهذا يؤدي إلى تقويض شديد لحرية البرمجة من جانب المؤسسات المتعددة الأطراف وكذلك لحالة التملك من جانب بلدان البرامج. وكثير من الأموال تعتمد خارج بنود الميزانيات أو يتعرض للتشتت ومن ثم تزيد تكاليف المعاملات وتقل مزايا تجميع الأموال عن طريق القنوات المتعددة الأطراف.

٣ - التوزيع القطاعي: زيادة بالغة من أجل الهياكل الأساسية وزيادة أقل لأغراض الحوكمة والزراعة

٥٣ - سلّط تقرير ٢٠٠٨ الضوء على ما طرأ من زيادة طائلة على نصيب معونات لجنة المساعدة الإنمائية الذي اتجه إلى القطاعات الاجتماعية وإلى الحوكمة عبر الفترة ١٩٨٠ -

٢٠٠٥ على نحو ما يصوّره انخفاض حاد في الجزء المتجه إلى الهياكل الأساسية الاقتصادية والإنتاجية (عما في ذلك الزراعة). وخلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨ ظلت معونات لجنة المساعدة الإنمائية المقدمة لمجال الحوكمة في ازدياد من نسبة ١٠ في المائة إلى نسبة ١٢ في المائة بينما انخفضت كثيراً المعونة المقدمة للقطاعات الاجتماعية من ٣٠ في المائة إلى ٢٦ في المائة وارتفعت المعونة المقدمة إلى الهياكل الأساسية والإنتاج من ١٩ في المائة إلى ٢٦ في المائة (حيث شكّلت الهياكل الأساسية ما يكاد يكون جميع عناصر هذه الزيادة وتلتها بعد ذلك الزراعة).

٥٤ - هذه الاتجاهات تُعدّ موضع الترحيب من حيث أنها تستجيب إلى احتياجات الهياكل الأساسية الرئيسية (النقل والطاقة والمياه وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) واحتياجات التنمية الزراعية الواردة في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية ولكنها كانت في السابق منقوصة التمويل من جانب مقدميه. ثم أنها أيضاً جوهرية من أجل التوصل إلى مواجهة عناصر فقر الدخل والجوع ضمن الهدف الإنمائي للألفية رقم ١. وقد كان مقدمو المعونة الجنوبيون مستجيبين بالذات في هذا المضمار ولكن في الآونة الأحدث بدأت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وكذلك مانحو لجنة المساعدة الإنمائية في إعادة تركيز المعونات لتتجه إلى تلك القطاعات وقد تسارعت هذه الخطوة في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠ عندما عمد المانحون إلى توجيه المزيد من التمويل إلى القطاع الخاص وإلى الهياكل الأساسية والزراعة لمكافحة أثر الأزمات العالمية. ومع ذلك فإن نصيب الهياكل الأساسية من مجموع المعونات ما زال دون نظيره في عام ٢٠٠٠.

٥٥ - على أن الزيادة في المعونة المقدمة لأغراض الحوكمة ما زالت فائدتها غير مؤكدة: ففيما يمكن أن تعزّز عناصر الشفافية والمساءلة في إدارة المالية العامة في بلدان البرامج، إلا أن أثرها في الأجل الطويل بحاجة إلى تحليل أوفى، وخاصة لأن هذه المعونة خاضعة لسيطرة البرامج الكبيرة المنفذة في مجال المساعدة التقنية.

احتياجات أكثر من مائة من أجل الأهداف الإنمائية للألفية في مجالات التعليم والصحة والمياه والتغذية

٥٦ - الانخفاض في أنصبة المعونة المتجهة إلى التعليم والصحة أمر يدعو إلى القلق، كما يدعو إلى قلق مساو أيضاً التحويل الذي طرأ على معونات التعليم من هدف تعميم التعليم لصالح الجميع إلى المنح الدراسية في مجال التعليم الثالثي بالبلدان المانحة فضلاً عما طرأ من تحويل في مجال الصحة من دعم النظم الصحية الشاملة وصحة الأم والطفل إلى "تحقيق مكاسب سريعة" تتصل بمكافحة أمراض رئيسية. من هنا فالزيادات الرئيسية مطلوبة في مجال

المعونة المقدمة إلى التعليم الأساسي والمعونة المقدمة إلى النظم الصحية الأساسية من أجل تحقيق الغايات الإنمائية للألفية. وبالإضافة إلى ذلك فالمعونات المقدمة إلى مجالات المياه والمرافق الصحية ما زالت تعاني من قيود شديدة إذ تنخفض كثيراً عن نصيبها في عام ٢٠٠٠، وتقتصر كثيراً عن الاحتياجات اللازم تلبيتها من أجل تحقيق الهدف الإنمائي للألفية رقم ٧. وعلى نحو ما سبقت مناقشته. فإن المساعدة المقدمة لتحقيق الأمن الغذائي بحاجة إلى أن تزيد بمقدار ١٢ بليون دولار سنوياً بحلول عام ٢٠١٢ من أجل الوصول إلى غاية التغذية التي يقول بها الهدف رقم ١ من بين الغايات الإنمائية للألفية.

٥٧ - كذلك يحتاج الأمر إلى توجيه بالغ الوضوح لمبلغ أكبر بكثير من المعونة من أجل التوصل إلى الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً فيما يتصل بنوع الجنس (الهدفان رقم ٣ و ٥ من الأهداف الإنمائية للألفية) وينبغي أن يكون ثمة تركيز جنساني واضح في جميع البرامج الأخرى من أجل تحقيق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. ولكن نسبة المعونة التي ترتبط بهذا الهدف ما زالت أبعد ما تكون عن إمكانية تقييدها بصورة فعّالة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تنقضي فقط نسبة ٦٤ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية للجنة المساعدة الإنمائية فيما يتعلق بدرجة تركيزها على الجانب الجنساني). وخلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٢ كانت نسبة ٦ في المائة تقريباً من هذه المعونات تتسم بطابع جنساني محدد ونسبة ٦ في المائة كان لها أثر جنساني غير مباشر ومن ثم فقد انخفضت المعونة المقدمة على أساس جنساني محدد دون أن تزيد في عام ٢٠٠٨ على ٧ في المائة من مجموع المعونات للمرة الأولى.

٤ - نوعيات وطرائق المعونة

نذر يسير من المساعدة الإنمائية الرسمية يصل إلى بلدان البرامج

٥٨ - زادت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المتأتمية من مقدّمي لجنة المعونة الإنمائية والمتجهة إلى البلدان النامية لتحقيق الأغراض الإنمائية، في حال قياسها على أساس المعونة القطرية المبرمجة، من ٤٧ في المائة في عام ٢٠٠٥ لتصل إلى ٥٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ مما يعكس انخفاضاً بنسبة ١٧ في المائة في نصيب مبادرات تخفيض حدة الديون فيا تعوّض عنه زيادة بنسبة ١ في المائة في معونات الطوارئ والأغذية وزيادة بنسبة ٥ في المائة في تكاليف الإدارة والمنح الدراسية واللاجئين بالبلدان المتقدمة. ومن واقع المؤسسات المتعددة الأطراف للمساعدة الإنمائية الرسمية فإن أكثر من ٩٠ في المائة منها يتجه إلى بلدان البرامج.

دعم الميزانية أصبح أكثر فعالية وكفاءة واستدامة ... ولكنه ينمو بخطى بطيئة للغاية

٥٩ - في نطاق المعونة القطرية المبرمجة الشاملة (المتعددة الأطراف والثنائية من لجنة المعونة الإنمائية) ما زالت المشاريع تمثل أكثر من ٥٠ في المائة فيما يمثل التعاون التقني أكثر من ٣٠ في المائة، في حين أن برامج الميزانية والبرامج القطاعية زادت إلى نسبة ١٤ في المائة. وما برحت الدراسات توضح أن الدعم العام والدعم القطاعي المقدم للميزانية يتسم بكونه أكثر فعالية وكفاءة واستدامة في تحقيق النتائج الإنمائية لأنه يزيد من عناصر الملكية الوطنية والمساءلة وسرعة الإنفاق إلى جانب الكفاءة التوزيعية والتشغيلية للنفقات العامة، كما يخفف من تكاليف المعاملات الهامشية المتعلقة بالزيادة دون أن ينطوي على مزيد من مخاطر الفساد أو تقليل تعبئة موارد الميزانية. وهذا هو السبب في أن عدداً متزايداً من المانحين يتحولون إلى دعم الميزانية كما بات عدد كبير من بلدان البرامج تتلقى حالياً أكثر من ٥٠ في المائة من المعونات المتجهة إليها على شكل دعم للميزانية.

هاء - تعزيز جودة المعونة وإطار فعاليتها

٦٠ - تمثل جودة وفعالية المعونة عاملاً جوهرياً في تحقيق التنمية المستدامة وفي التوصل إلى نتائج الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. وينظر هذا الفرع في العمليات الراهنة المنفذة من أجل تحسين نوعية المعونة فضلاً عن تحقيق التقدم بشأن المؤشرات الرئيسية سواء في عمليات لجنة المساعدة الإنمائية أو الأولويات الإضافية التي تتبناها الأطراف الرئيسية صاحبة المصلحة.

١ - من باريس إلى أكرا: يحتاج الأمر إلى مزيد من تغيير السلوك والتوسع في تمثيل أصحاب المصلحة المتعددين

٦١ - جاء إعلان باريس الصادر في عام ٢٠٠٥ بشأن فعالية المعونة، بما احتواه من ١٢ مؤشراً لأغراض الرصد، ليمثل المرة الأولى التي وافق فيها مانحو لجنة المعونة الإنمائية والمؤسسات المتعددة الأطراف بصورة جماعية على تحسين نوعية المعونة من خلال تغيير السلوكيات المتبعة. كما أن عملية رصد لتقدم على مسار هذه المؤشرات ظلت تركز الاهتمام منذ عام ٢٠٠٥ على فعالية المعونة المنخفضة على الصعيد القطري مما نجم عنه وضع خطط عمل من جانب الكثيرين من مانحي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والوكالات المتعددة الأطراف.

٦٢ - مع ذلك فالتقدم في تنفيذ إعلان باريس جاء مخيباً للآمال. وبشكل عام، فإن بلدان البرامج أحرزت تقدماً أكثر من مقدّم المعونة من حيث تلبية الأهداف وخاصة ما يتعلق بتحسين الإدارة المالية العامة.

٦٣ - وفيما اتخذ بعض مقدّمي المعونة خطوات جذرية لإعادة تشكيل علاقاتهم مع بلدان البرامج فإن جدول أعمال فعالية المعونة لم يدلّل بصورة مقنعة على توافر قدرة للتغيير بالنسبة لمعظم سلوكيات المانحين. ويصدق هذا بالذات في البلدان التي تتلقى مستويات أقل من المعونة مما تتفاهم معه تشوّهات توزيع المعونة إذ تجعلها أقل فعالية فضلاً عن عدم كفايتها بما يعني أن تشهد الدول الهشّة والبلدان المنخفضة الدخل نمطاً من المعونة أدنى فعالية بالذات فيما يحتاج الأمر إلى تعظيم النتائج التي تحقّقها.

٦٤ - ومن ناحيتها فإن عملية التفاوض على جدول أعمال أكرّا أشركت القوى صاحبة المصلحة بصورة أكمل من عملية التفاوض بشأن إعلان باريس. وانطلاقاً من التزام وارد في جدول أعمال أكرّا فإن الفريق العامل التابع للجنة المساعدة الإنمائية المعني بفعالية المعونة بذل جهوداً حثيثة لإشراك أطراف أخرى صاحبة مصلحة منذ أكرّا.

٢ - ما وراء إعلان باريس: رصد الجوانب الرئيسية من جدول أعمال أكرّا

٦٥ - لم يشهد لا إعلان باريس ولا جدول أعمال أكرّا مؤشرات واضحة بما يكفي بالنسبة إلى القضايا العديدة ذات الأهمية الرئيسية لحكومات بلدان البرامج أو البرلمانيين أو منظمات المجتمع المدني (ومن ذلك مثلاً رفع قيود المعونة وبناء القدرات وإمكانية التنبؤ والمساءلة والشفافية). ولم يضع مؤشرات لجوانب أخرى (مثل المرونة والمرونة والشفافية والتمسك بالمواعيد المتشابكة مثل نوع الجنس وحقوق الإنسان والبيئة). وعليه فقد أثر هذا التقرير أن يعوّل على مصادر أخرى من أجل رصد التقدّم المحرز في هذه المجالات.

٦٦ - إن فرض قيود على المعونة من خلال ربطها بمشتريات السلع والخدمات في البلدان المانحة يزيد التكاليف بنسبة تتراوح بين ٢٥ و ٦٠ في المائة ويقلل قيمة النقود. وفي عام ٢٠٠١ وافق مانحو لجنة المساعدة الإنمائية على رفع القيود عن المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً (باستثناء الأغذية والمساعدة التقنية). كما مضى كثير من المانحين أشواطاً أبعد فزادوا من المعونة الثنائية غير المقيدة إلى نسبة ٧٣ في المائة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧ من ٥٠ في المائة في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠١. ومع ذلك فنسبة ٣٠ في المائة على الأقل من التعاون التقني ونسبة ٥٠ في المائة من المعونة الغذائية ما زالت خاضعة للقيود. وبالإضافة إلى ذلك فثمة تشوّهات غير رسمية في طرائق الشراء تمنح إلى محابة الموردين من البلد المقدّم للمعونة.

٦٧ - وما زال التقدم متعثراً في تحويل المساعدة التقنية لكي تصبح ناجعة بحق في مجال بناء القدرات. ولا تعمل مؤشرات باريس على تقصّي أثر المساعدة التقنية بالنسبة لتنمية القدرة الوطنية. أما بلدان البرامج فتشير إلى أن ما يقرب فقط من ربع هذه المساعدة يؤدي إلى بناء القدرات. وثمة حاجة ماسة لزيادة الدقة في رصد نتائج بناء القدرات الناجمة عن المساعدة

الإغاثية ورصد عنصر القيادة في بلدان البرامج من حيث تصميم وإدارة المساعدة وتهيئة الخبرات في تلك البلدان.

٣ - كفاءة التنبؤية مع الحفاظ على المرونة

٦٨ - من شأن المعونة القابلة للتنبؤ أن تتيح للبلدان النامية تخطيط استراتيجيات إنمائية في الأجل الطويل أو لوضع أطر للإنفاق وميزانيات سنوية في الأجل المتوسط.

التنبؤية تحسّنت بالنسبة لبعض بلدان البرامج

٦٩ - ما زالت المعونة أكثر تذبذباً من إيرادات الميزانية. وقد اقتصر الأمر على ما يتراوح بين ٦٥ و ٧٠ في المائة من تدفقات المعونة التي صرفها المانحون في السنة المالية التي حُدّدت من أجلها. وقد حرص جدول أعمال أكرّا بالفعل على حثّ المانحين بقوة على زيادة إمكانية التنبؤ المتعدد السنوات من خلال طرح إسقاطات تأشيرية متعددة السنوات على بلدان البرامج، وأدّى ذلك إلى زيادة بالغة في تقارير الإسقاط المتعدد السنوات المقدّمة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولكن أسفر عن زيادة أقل بكثير في تقديم التقارير إلى بلدان البرامج (من ٤٠ في المائة فقط إلى ٥٠ في المائة). والحاصل أن ما يزيد قليلاً على نصف المعونة هو الذي يتعلق بجدول محددة للصرف مدرجة ضمن الاتفاقات. ولكن لم يتحقق سوى أوجه تقدّم قليلة في زيادة التنبؤية في غضون السنة الواحدة أو في زيادة إمكانات التنبؤ المتعدد السنوات.

يستلزم الأمر مزيداً من المرونة لتمويل الأولويات المتغيّرة والتصدي للصدمات الخارجية

٧٠ - المرونة أمر لا غنى عنه للاستجابة إزاء الأولويات والتكليفات المتغيّرة التي تضطلع بها الحكومات، ولمواجهة الصدمات الخارجية سواء كانت في مجال الاقتصاد الكلي أو كانت ترتبط بالكوارث الطبيعية. وبرغم أن المانحين اتخذوا من الخطوات ما يكفل زيادة المرونة في السنوات الأخيرة من خلال تقديم المزيد من دعم الميزانية وتحسين آليات صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة في مكافحة الصدمات، فإن هذا الأمر ما زال واحداً من أضعف جوانب الأداء في مجال المعونة حيث يفتقر إلى المرونة أكثر من ٨٠ في المائة من المعونات.

٤ - السياسات والمشروطة الإجرائية

ما زالت مشروطة السياسات تمثّل سبباً رئيسياً للافتقار إلى عنصر التنبؤ والمرونة

٧١ - ثمة سبب رئيسي للافتقار إلى إمكانية التنبؤ وعنصر المرونة وهو ما يتمثل في مشروطة السياسات؛ فمعظم المانحين في لجنة المعونة الإنمائية والمنظمات المتعددة الأطراف ما زالوا يدفعون مبالغ المعونة على أساس تنفيذ تدابير متفاوض عليها في مجال السياسات، حتى برغم ما أوضحه البحث من أن المشروطة القائمة على أساس السياسات هي في العادة أمر عقيم بل وعنصر تقييد بغير لزوم لمجال السياسات. كذلك فالشروط عديدة وتفصيلية بصورة مبالغ فيها بما يفضي إلى تأخير مطوّل في صرف المعونة التي تساعد على مواجهة الصدمات بل فيما يؤدي ذلك إلى مفارقة آثارها السلبية على الميزانيات ثم على التنمية ذاتها.

٧١ - ولم يتحقق في السنوات الأخيرة سوى النذر اليسير من التقدّم في تقليل الشروط لأن الحوافز المطروحة في إطار الوكالات ما زالت تشجّع على هذه الممارسة. وبدلاً من ذلك استمر التحول نحو الشروط المفروضة على "الحكومة" التي يتم النظر إليها من جانب بلدان البرامج على أنها أكثر تدخلاً عندما لا تقتصر على مسائل الإدارة المالية العامة أو المسائل الائتمانية. وقد عمد بعض المانحين إلى خفض شروطهم خفضاً شديداً إذ لم يتطلبوا سوى استراتيجيات إنمائية وإدارة مالية عامة قوية واحترام للاتفاقات الدولية بشأن الديمقراطية وحقوق الإنسان. ومع ذلك فهم لا يزالون يحدّون وجود شروط مشتركة في مجال السياسات مع المانحين الآخرين لأغراض دعم الميزانية والدعم القطاعي مما يقي على الشروط في صور عديدة مبالغ فيها. وبعض بلدان البرامج حاول زيادة عنصر التنبؤ في مجال دعم الميزانية من خلال خفض عدد الشروط وطرح أنصبة كبيرة من المدفوعات السنوية المسبقة المكفولة والأخذ بمزيد من الشفافية والمرونة في تفسير الامتثال من أجل تقييد وقف صرف المعونات بصورة تعسفية.

٧٣ - ثم جاءت الأزمة المالية العالمية لتزيد المشروطة من خلال إجبار كثير من بلدان البرامج على الاقتراض من صندوق النقد الدولي والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وفيما أظهر صندوق النقد الدولي مزيداً من المرونة من حيث السماح لبلدان البرامج باعتماد تدابير تخفيف مالية في عام ٢٠٠٩ فإن هذا الأمر يتعرض للتحجيم في عام ٢٠١٠ كما أن تيسيره للمشروطة الهيكلية لا تنظر إليه بلدان البرامج على أنه يمثل تغييراً رئيسياً في هذا الصدد. وتشير بلدان البرامج أيضاً إلى أن شروط الإقراض الإنمائي في سياسة البنك الدولي ما زالت مبالغاً في عددها برغم أنها أصبحت أقل تدخلاً بحكم ازدياد استنادها إلى النتائج بدلاً من قيامها على أساس تدابير السياسات.

٧٤ - ويأتي التحول إلى جعل الشروط مرتبطة بالخصلة ومستندة إلى النتائج كجزء من اتجاه عالمي أوسع نطاقاً سبق إليه الاتحاد الأوروبي وكثير من دوله الأعضاء من أجل الاستعاضة

عن شروط سياسية مفصلة بشروط تقوم على أساس النتائج. ويمكن لهذا الاتجاه أن يتيح لبلدان البرامج فسحة أوسع من حيز السياسات لكي تختار تدابير السياسة الخاصة بها من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية. ومع ذلك فثمة مقدّمون آخرون للمعونات اختاروا مسبقاً البلدان المستحقة للمعونة على أساس مؤشرات سياسية متعددة يعرفونها على أنها "نتائج"، ومن تنطبق على مؤشرات قطاعية فرعية مخصصة بصورة ضيقة أو في ضوء رصد النتائج على نحو تدخلي أو بغير مرونة اعتماداً في الأساس على عناصر فاعلة خارجية ومن ذلك مثلاً مراجعو الحسابات. وهذا النوع من المشروطة المستندة إلى النتائج، وخاصة إذا ما أدت إلى تأخير صرف المبالغ المطلوبة على أساس "الدفع على أساس النتائج" يمكن أن يشكل خطوة إلى الوراء.

٧٥ - كذلك فما برحت المشروطة الإجرائية تؤدي إلى تأخير الصرف وخاصة بالنسبة إلى معونات المشاريع. وبعض مقدّميها لديهم سجل بالمدفوعات السريعة (ولا سيما مقدمو التعاون بين بلدان الجنوب) ولكن غيرهم عمل على تيسير الإجراءات وإضفاء اللامركزية على تنفيذها إلى المستوى القطري في السنوات الأخيرة. ومع ذلك ففي حالة أسوأ الأطراف أداءً، يمكن للشروط المالية والمؤسسية المسبقة وشروط التقييم أن تؤخر بدء المبالغ المنصرفة بواقع ١٨ شهراً، كما تؤخر إجراءات الصرف والشراء بواقع ٢١ شهراً. فيما يمكن أن تنجم نفس الآثار عن الإجراءات المعقّدة لبعض بلدان البرامج بما يؤخر الامتثال لشروط المانحين أو يؤخر تنفيذ المشاريع.

٧٦ - وبشكل عام فإن تأخيرات الصرف تقوّض إمكانية تنفيذ المشاريع الرئيسية وتبدد الموارد التي يمكن تخصيصها لصالح الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً، بل تفضي إلى تصوّر غير حقيقي بأن بلدان البرامج تواجه مشاكل في استيعاب المعونة. ويتجاهل إعلان مبادئ باريس كثيراً من هذه العوامل الرئيسية المتعلقة بعنصر التأخير.

٥ - زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية أمر لازم للإبقاء على إمكانية تحمّل وطأة الديون

٧٧ - تعرّض عنصر التيسير في المساعدة الإنمائية الرسمية للتقلّص إلى حدٍ ما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨، في إطار اتجاه معاكس للاتجاهات السابقة سواء جاء ذلك مقاساً بنسبة المنح الخالصة أو بعنصر المنح في القروض المقدمة أو في حجم مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية. وقد وضع المجتمع الدولي أطراً لتشجيع حصة العمليات الجديدة للإقراض والاقتراض بما جعلها أكثر مرونة بصورة طفيفة في عام ٢٠٠٩ فأتاح المزيد من الاقتراض أمام البلدان التي تتحمل أعباء أقل من حيث الديون أو لصالح المشاريع المرتفعة العائد. كذلك فلا يزال المقرضون المتعدّدو الأطراف يقدمون أنصبة كبيرة من المنح إلى أكثر البلدان

مديونية، فيما قام صندوق النقد الدولي بخفض تكاليف إقراضه المقدم إلى البلدان المنخفضة الدخل خلال الأزمة. وفيما لا تلوح حتى الآن مخاطرة كبرى تنذر بأزمة ديون جديدة في البلدان النامية، إلا أن خدمة الديون ما زالت تؤدي باطراد إلى تحويل ميزانيات بلدان البرامج بعيداً عن الإنفاق الإنمائي. وخلال الأزمة المالية تعيّن على كثير من تلك البلدان أن تقتصر على أسس باهظة من الأسواق المالية المحلية لأن التمويل الخارجي تعرّض للتأخير أو لم يكن متاحاً من الأساس. أما العامل الجوهري الذي يحدّد ما إذا كان بوسع بلدان البرامج أن تموّل تنميتها بينما تُبقي على ديونها قابلة للتحمّل فيتمثل في توافر قدر كافٍ من المنح والقروض التيسيرية في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية وخاصة بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل أو البلدان المستضعفة التي ما زالت إيراداتها من النقد الأجنبي أو من إيرادات الميزانية متواضعة ومذبذبة. وعليه فمواصلة الالتزامات بزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية التيسيرية أمر لا غنى عنه بالنسبة لإمكانية تحمّل وطأة الديون، شريطة أن ينصبّ التركيز على تمويل المنح وعلى كفاءة دور متزايد لعملية تخفيف عبء الديون.

٦ - التشتت وتقسيم العمل

٧٨ - ثمة عامل إضافي رئيسي من عوامل الانشغال يتمثل في توزّع مقدمي المعونات وفي تشتت المعونة ذاتها بين مشاريع متعددة، وهو ما تسارعت خطاه في السنوات الأخيرة بل ويمكن أن يزداد كثيراً إذا ما تم إنشاء صناديق جديدة رأسية لتمويل قضايا المناخ.

٧٩ - وتفضّل بلدان البرامج وجود قاعدة منوّعة نسبياً من المانحين بما يكفل تعزيز الاستقرار وإمكانية التنبؤ بالتدفقات المتاحة من خلال تنويع المخاطر وهيئة الميزيد من المنظورات المتنوعة بشأن القضايا الإنمائية، وزيادة التمويل المقدم إلى القطاعات المنقوصة التمويل، ومن ذلك مثلاً قطاعات الهياكل الأساسية والإنتاج. وهي تفضّل كذلك أن يكون لديها عدد معقول من المانحين "الفعالين" والمتقاربين معها فكرياً بحيث يتواجدون عبر نطاق واسع من القطاعات. ومن ثم فهي تنظر إلى مغبة التشتت بقدر أقل من الانشغال مما يفعل مقدّمو المعونة. ومع ذلك فالتوزّع المفرط ينطوي على الكثير من السلبيات بما في ذلك أوجه التضارب بشأن الأولويات والمشروطيات الإنمائية وزيادة عنصر التخصيص الضيق وارتفاع تكاليف المعاملات لكل دولار من أموال المعونة، كما أنه يقوّض قدرة بلدان البرامج في ضوء ما يتم من تحويل جهود الموظفين ليعملوا كأهمّ نظراء لمقدمي المعونة فضلاً عن إنفاق المعونة على المساعدة التقنية أو وحدات التنفيذ لإدارة المشروعات وزيادة تكاليف تنسيق المعونة.

٨٠ - ومن أجل مجابهة عناصر الانتشار والتشتت فقد حاول المانحون ما يلي:

(أ) تقليل عدد البلدان النامية التي تعامل بوصفها شركاء الأولوية وتتلقى مبالغ كبيرة من المعونة. وبين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٠ قام ١١ من مانحي لجنة المعونة الإنمائية بتخفيض شركاء الأولوية بينما قام خمسة فقط بتوسيع نطاقهم (وتم ذلك بشكل عام باعتبار أنهم كانوا يضيفون زيادة كبيرة على تدفقات المعونة) ومع ذلك فقد أدّى هذا إلى التعجيل بتركيز المعونة في بلدان "مدللو المانحين" وخفض عنصر الاستقرار وإمكانية التنبؤ في بلدان "يتامى المانحين"؛

(ب) خفض عدد المانحين في بلد ما أو في قطاعات معينة في بلد ما من خلال ممارسة "تقسيم العمل". إن التقييمات التي تمت مؤخراً تشير إلى أن هذه الإجراءات كانت ناجحة في تخطيط وجود المانحين وتحديد المانحين الرئيسيين بالنسبة إلى القطاعات، ولكنها كانت أقل جدوى في تقييم الميزة النسبية وإعادة برمجة التدفقات على هذا الأساس. وبالمثل فمن ناحية الأثر، ففيما قد يطرأ خفض على تكاليف المعاملات فإن نوعية حوار القطاع لا يطرأ عليها تحسّن، فضلاً عن أن عدد المانحين لا يخضع لترشيد كافٍ مما يؤخر تحسين فعالية المعونات. والأسباب الرئيسية لهذا البطء في التقدّم تتمثل في أنه في كثير من بلدان البرامج ينطلق تقسيم العمل من واقع مجموعات المانحين (ويعارضه آخرون يريدون البقاء في قطاعات متعددة) بدلاً من أن يتم في بلد البرامج المعني تحليل بشأن أفضل المانحين أداءً في هذا القطاع أو ذاك وما هي القطاعات التي تحتاج عدداً أكبر من المانحين.

واو - المساءلة المتبادلة والشفافية بشأن التعاون الإنمائي

٨١ - المساءلة المتبادلة والشفافية عنصران رئيسيان ينطويان على إمكانية دعم أثر التعاون الإنمائي بالنسبة إلى الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. فالمساءلة المتبادلة فيما بين مقدّمي التعاون الإنمائي وحكومات بلدان البرامج والأطراف غير التنفيذية صاحبة المصلحة، سواء في البلدان المقدمة للمعونة أو بلدان البرامج، تنطوي على إمكانية أن يُكفل لجميع أهداف التعاون الإنمائي تحقيق نتائج واضحة تتوازى مع الاستراتيجيات الإنمائية في بلدان البرامج وكذلك مع الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً وبأنجع الطرق من حيث التكاليف وكذلك على مستوى من الجودة العالية والمستدامة. أما الشفافية في النشر الكامل للمعلومات والوثائق بشأن النتائج المستهدفة والفعالية، فضلاً عن الجوانب الأخرى من التعاون الإنمائي، فهي أساس رئيسي من أسس المساءلة باعتبار أنها تقدّم المعلومات إلى جميع الأطراف المعنية التي تحتاجها تلك الأطراف من أجل تحليل النتائج المتحققة.

٨٢ - ويعرض هذا الفصل نتائج استعراض مستقل للتقدّم المحرز فيما يتعلق بالمسؤولية المتبادلة والشفافية على الصُّعد الوطنية والدولية. وهذا الاستعراض الذي تم إجراؤه في إطار

الاستعدادات لانعقاد منتدى التعاون الإنمائي ضم دراسات استقصائية وشاملة للآليات القائمة والعمليات المنفّذة؛ إضافة إلى آثارها على تغيّر السلوك من جانب بلدان البرامج ومقدّمي التعاون الإنمائي. كما قامت هذه الاستقصاءات على أساس أفضل الممارسات التي اتفقت عليها الأطراف المعنية في الندوة الرفيعة المستوى المعقودة في فيينا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. ويركّز التحليل في هذا الفرع على العوامل التي تحدّد التقدّم وعلى نوعية الآليات المتبعة إضافة إلى الخطوات الأخرى التي يحتاج إليها الأمر من أجل التعجيل بالتقدّم مع التأكيد على أن الخطوات المحدّدة بحاجة إلى تكييفها حسب ظروف كل بلد.

١ - تحسين المساءلة والشفافية على المستوى الوطني

تقدّم محدود ولكن أسس قوية في قلة من البلدان

٨٣ - التقدّم محدود على طريق المساءلة المتبادلة. وفي معظم البلدان النامية يوجد نقص في منتديات الحوار بين البلدان المقدمة للمعونة وبلدان البرامج بشأن البرامج الإنمائية الوطنية واحتياجات تمويلها، وإن كان التحديّ يتمثل في تحويلها إلى أن تصبح مناهج فعّالة للعمل في مجال المساءلة المتبادلة. كما أن الآليات الوطنية للمساءلة المتبادلة هي تلك التي تتيح لبلدان البرامج، فضلاً عن جعلها مسؤولة عن النتائج الإنمائية وعن إدارة المعونات الخاصة بها، سُبُل مساءلة مقدّمي المعونات بشأن ما يقدمونه؛ فبلدان البرامج مسؤولة إلى حدٍ كبير بالفعل أمام مقدّمي المعونات من خلال مصنفات متعددة تتعلق بالأداء وتقوم برصد تقدمها الشامل والقطاعي، إضافة إلى ما يطرأ من تحسينات على استراتيجياتها الإنمائية وأسلوب إدارتها في مجال المالية العامة وطرائق المشتريات وكذلك عمليات الرصد والتقييم. على أن مقدّمي التعاون الإنمائي أقل مساءلة أمام حكومات بلدان البرامج، فمساءلة مقدّمي التعاون وبلدان البرامج، أمام سائر الأطراف المعنية (البرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات والمجتمع المدني) ولا سيما في بلدان البرامج، ما زالت محدودة للغاية بقدر ما يصدق الأمر نفسه على مساءلة منظمات ومؤسسات المجتمع المدني أمام بلدان البرامج.

٨٤ - كما أن سياسات المعونة الوطنية في بلدان البرامج التي تشمل أهدافاً بالنسبة لفرادى مقدّمي التعاون إلى جانب الاستعراضات السنوية المنتظمة للتقدّم المحرز في تلبية مثل هذه الأهداف أمور لا غنى عنها للتعجيل بخطى التقدّم على طريق المساءلة المتبادلة. وعلى المجتمع الدولي أن يرسم الأولويات التي تدعم جهود الطرف المتلقي في تطوير مثل هذه الاستراتيجيات، مع إجراء تحليل سنوي يتم بصورة مستقلة أو تقوده بلدان البرامج بشأن أداء مقدّم المعونة. وهذه العملية لا بد وأن تصل إلى ما لا يقل عن ٣٠ بلداً مع نهاية عام ٢٠١١ من أجل الكشف عن قدر أسرع بكثير من التقدّم نحو هدف إعلان باريس الذي بمقتضاه

ينبغي للموقعين على إعلان باريس أن يكون لديهم آليات فعّالة في مجال المساءلة المتبادلة مع نهاية عام ٢٠١٠. وعلى كبار مقدّمي التعاون الإنمائي أن يلتزموا بدورهم بإقرار وتنفيذ الأهداف المرسومة على الصُّعد الوطنية وهو ما يتسق مع تعهّدهم العالمية.

الحاجة إلى تقييمات عالمية سنوية للتقدّم المحرز وسدّ ثغرات المعلومات

٨٥ - ثمة حاجة ماسة لإجراء تقييمات عالمية سنوية للتقدّم المحرز على الصعيد الوطني فيما يتصل بالمساءلة المتبادلة من أجل استقاء الدروس المستفادة وإيجاد الضغوط اللازمة من أجل التعجيل بتغيير السلوكيات، سواء من جانب بلدان البرامج أو من جانب مقدّمي معونات التعاون الإنمائي. ويمكن لمنتدى التعاون الإنمائي إجراء هذه التقييمات التي يمكن مناقشتها في اجتماعات رفيعة المستوى وفي اجتماعات فنية أخرى من أجل الوقوف على الأسلوب الذي يمكن به للمجتمع الدولي أن يعجّل بخطى التقدّم المنشود. وهناك أيضاً كثير من ثغرات المعلومات بشأن ما الذي يشكل أفضل ممارسة على الصعيد الوطني فيما يتصل بالمساءلة المتبادلة مما تمس معه الحاجة إلى إنشاء مركز تنسيق على الصعيد الدولي لتيسير التقاسم الأفضل للممارسات وخاصة فيما بين بلدان البرامج.

تحسين مشاركة الأطراف غير التنفيذية من أصحاب المصلحة يمثل أولوية عليا

٨٦ - على المجتمع الدولي أن يقوم بتعريف المساءلة المتبادلة على أنها تعني أن البرلمانات وسائر أصحاب المصلحة المحليين لا يسائلون حكومتهم التنفيذية فقط، بل يسائلون أيضاً مقدّمي التعاون الإنمائي فيما يتعلق بالمسؤولية عن المعونة ونتائجها. ويلزم إدراج البرلمانات والوكالات الحكومية غير المركزية ومنظمات المجتمع المدني على نحو منتظم ضمن حوكمة مننديات المساءلة المتبادلة مع التوصل إلى مخرجات تحليلية مستقلة يكفل الحيّز الكافي لمناقشتها كاملاً في هذا الصدد وضمن إطار اجتماعات تتم على مستوى القمة الوطنية فيما يتعلق بالمساءلة المتبادلة.

السياسات والأهداف وعمليات المساءلة المتبادلة لا بد وأن تركز على الأثر الجنساني للمعونة

٨٧ - برغم هيمنة موضوع نوع الجنس في سياق الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً فلم تكن فعالية المعونات على المستوى الوطني بكافية للتركيز على هذا الجانب الجنساني. ومن أجل تهيئة منطلق واضح في هذا المجال ينبغي للمنتدى الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة، المقرر عقده في سول في عام ٢٠١١ أن يضع في صدارة أولوياته أهدافاً تتعلق بهذا الجانب الجنساني.

تواجه أفريقيا جنوب الصحراء والبلدان المتسمة بالهشاشة بصورة خاصة تحديات قوية

٨٨ - تُعد معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء والبلدان المستضعفة بحالة الهشاشة أقل تقدماً بأشواط بعيدة فيما يتعلق بالمساءلة المتبادلة على المستوى الوطني بالنسبة إلى المجموعات الأخرى، مما يفاقم من الاتجاه نحو تركيز المعونات الأقل فعالية في تلك البلدان. وتدعو الحاجة الماسة إلى أن ينشئ المجتمع الدولي برامج قوية لبناء القدرات وتعزيز المؤسسات اللازمة من أجل إدارة المعونة وتفعيل عمليات المساءلة المتبادلة لصالح تلك البلدان. كما أن الدول الهشة ينبغي التعامل معها على نفس الأساس الذي يتم به التعامل مع سائر البلدان من خلال اقتضاء زيادة المساءلة المتبادلة وتحسين الأداء من جانب بلدان البرامج وكذلك من جانب مقدمي المعونة الإنمائية في تلك البلدان.

يحتاج الأمر إلى شفافية على المستوى الوطني لمساعدة الأخذ بالمساءلة

٨٩ - لا غنى عن توافر الشفافية على المستوى الوطني فيما يتصل بمعلومات المعونة وبما يكفل تحسين عنصر المساءلة على المستوى الوطني. ولا بد من العمل على إضفاء تحسينات جذرية في هذا المجال مع التركيز على الخطوات التي تساعد على تفعيل المساءلة. وهذا يعني: كفالة أن تتقصى نظم معلومات المعونة الوطنية أثر أهداف فعالية المعونة مع مزيد من إتاحة هذه النظم أمام العناصر الفاعلة من غير الدولة وتوفير نطاق أوسع من المعلومات بحيث يتسنى لأصحاب المصلحة استخدامها لأغراض المساءلة (وخاصة ما يتعلق بالمبالغ المنصرفة وتنبؤات المعونة والتقدم من أجل تحقيق نتائج تتصل بالغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً وكذلك القضايا الجنسانية)؛ مع العمل على تشجيع نطاق أوسع من مقدمي المعونة على طرح بيانات على المستوى الوطني وخاصة ما يتعلق بنتائج وتقدم الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً، فضلاً عن مساعدة الأطراف المعنية غير التنفيذية (ولا سيما البرلمانات) على بناء القدرة التي تمكنهم من تحليل تلك المعلومات.

يحتاج المانحون المتقاربون فكرياً إلى أن يتحلوا بقدرة استباقية أكبر في قيادة المساءلة المتبادلة على المستوى الوطني

٩٠ - التغييرات في مجال السياسات على المستوى العالمي وأهداف فرادى مقدمي المعونات وضغوط النظراء كانت تمثل العوامل الرئيسية في تعزيز تغييرات السلوك من جانب مقدمي سبل التعاون الإنمائي. وقد كان من اللازم توافر عنصر القيادة على مستوى المانحين المتقاربين فكرياً من أجل أن يتاح لبلدان البرامج أن تضع الأهداف المتوخاة بالنسبة إلى فرادى مقدمي هذا النمط من التعاون. وعليه، فمن أجل كفالة تقدم متوازن بين صفوف مقدمي التعاون

يحتاج الأمر إلى ممارسة النظراء ضغوطهم بقوة لصالح الأهداف الوطنية وإلى أن تطرأ التغيرات في مجال السياسات على المستوى العالمي وخاصة في البلدان التي تشهد عدداً أقل من مقدمي التعاون الإنمائي ممن يلتزمون بقوة إزاء المساءلة المتبادلة. وعلى المانحين المتقاربن فكرياً أن يعملوا على تقييم فعالية تقدّم المعونات على المستوى الوطني دون أن يستخدموا فقط أداءهم الخاص ولكن بالإحالة إلى تقدّم عمليات المساءلة المتبادلة عبر مجموعة المانحين الأوسع نطاقاً.

مقدمو التعاون الإنمائي من غير لجنة المساعدة الإنمائية ينبغي تشجيعهم بقوة على المشاركة في عمليات المساءلة المتبادلة الوطنية

٩١ - ينبغي أن يشجّع مقدمو المعونات من غير لجنة المعونة الإنمائية (الحكومات والصناديق العالمية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة) على المشاركة في عمليات المساءلة المتبادلة التي تتم على المستوى الوطني. ولتحقيق ذلك تحتاج هذه الأطراف إلى تيسير عملياتهما من أجل رسم الأهداف الخاصة بها وبما يحقق تحسين الجودة ويعكس بوضوح المزايا النسبية لتعاونها الإنمائي. وقد تحتاج هذه الأهداف إلى مناقشتها في المنتديات الدولية ومنها مثلاً الأمم المتحدة.

يحتاج الأمر إلى مزيد من تحليل المساءلة في بلدان ومؤسسات تقديم التعاون الإنمائي

٩٢ - لم تقم هذه الدورة من دورات منتدى التعاون الإنمائي بتحليل قضية المساءلة بالنسبة للمعونة، لا في بلدان تقديمها ولا في مؤسسات تلك البلدان. ولكن يمكن أن تشكل هدفاً من أهداف الأولوية في الدورة القادمة لمنتدى التعاون الإنمائي بحيث يتم الوقوف على أفضل ممارسة في مجال مساءلة مقدمي المعونة والعمل بصورة وثيقة مع المنظمات والاتلافات التي تمثل الأطراف المعنية غير التنفيذية في هذا الميدان.

يحتاج الأمر إلى صلات أقوى بكثير بين العمليات التي تتم على الصعيد الدولي ونظيرتها على المستوى الوطني

٩٣ - يحتاج الأمر إلى مزيد من الجهود للربط بين عمليات المساءلة المتبادلة والشفافية التي تتم على الصعيد الدولي وعلى الصعيد الوطني. وينبغي العمل بصورة منهجية على طرح النتائج المفيدة المتحصلة من الآليات الدولية أو من الأداء المقارن، سواء أمام مقدمي المعونة أو لبلدان البرامج على صعيد المنتديات الوطنية المعنية بالمساءلة المتبادلة بحيث تساعد على رسم المنطلقات التي تتيح مواصلة التقدم واقتراح السبل التي تكفل إحرازه.

٢ - تحسين الشفافية الدولية

يحتاج الأمر إلى توسيع نطاق المعلومات المقدمة من جانب مبادرات الشفافية الدولية

٩٤ - المعلومات المقدمة في سياق مبادرات الشفافية الدولية ينبغي أن تشمل المبالغ المنصرفة المتوقعة والمؤشرات الراهنة المتبعة والتبرعات المعلنة وثورات التمويل المقدم للبرامج والمشاريع، مع التمييز الواضح للمبالغ الخارجة عن الميزانيات والمعونات الخارجة عن الخطط، وبما يجعلها مفيدة لأغراض التخطيط والميزنة من جانب بلدان البرامج وبلدان تقديم المعونة على السواء. وينبغي لهذه المعلومات أن تشمل أيضاً الامتثال لأهداف فعالية المعونة الوطنية والدولية ولنتائج الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً ولعنصر التوجه الجنساني، مع إتاحة توثيق سبل التقصي لتبين ما إذا تم تحقيق النتائج. ويجب كذلك أن تحوي معلومات بشأن الحكومات من غير لجنة المعونة الإنمائية والأطراف صاحبة المصلحة من منظمات ومؤسسات مما يجعل التغطية أوسع شمولاً إضافة إلى عنصر التوثيق الشامل بما في ذلك الاتفاقات المبرمة بشأن القروض والمنح وكذلك شروط ومستندات الشراء واستراتيجيات البلدان المقدمة للمعونة بما ييسر إجراء تحليل أكثر تعمقاً تقوم به الأطراف المعنية صاحبة المصلحة.

... مزيد من الانضباط الزمني والتجانس الموضوعي والإحالة إلى مصادر أوسع نطاقاً...

٩٥ - يحتاج الأمر إلى أن تكون المعلومات أكثر انضباطاً من ناحية التوقيت وأشدّ تجانساً من ناحية الموضوع وأوسع نطاقاً من ناحية المصادر. وهذا يعني: معلومات وقائية بحيث يقوم مقدّمو المعونة باستكمال المعاملات المتصلة بالإنفاق فور تنفيذها وبما يتيح تقصي المعونة من مقدّمها إلى المستفيد النهائي منها، إضافة إلى مدخلات تقدمها الحكومات والأطراف صاحبة المصلحة في بلدان البرامج بما يكفل دقة المدخلات المتاحة من مقدّم المعونة وتجانسها مع الميزانيات والخطط ودورات الرصد والتقييم في بلدان البرامج ونظمها، وبالذات المدخلات الواردة من الأطراف المعنية على المستويات الشعبية فيما يتعلق بتقصي أثر إنفاق المعونة ونتائجها المتحققة.

... وجعلها أكثر إتاحة وأوسع انتشاراً بصورة منهجية

٩٦ - لا غنى كذلك عن زيادة نشر المعلومات على نطاق أوسع بكثير ليضم الأطراف صاحبة المصلحة، مع نشر المستندات التي تساعد المستخدمين الذين تنقصهم التجارب على الاطلاع على العناصر الرئيسية اللازمة لتوافر الشفافية على المستوى الوطني، ورصد أي مشكلات (وخاصة في بلدان البرامج) تواجه الأطراف صاحبة المصلحة في إتاحة حصولها على المعلومات أو تفسيرها.

تحتاج المبادرة الدولية لشفافية المعونة إلى التعجيل بخطاها وتوسيع آفاقها
الأطراف صاحبة المصلحة بحاجة إلى القدرة على استخدام المعلومات من أجل تفعيل عنصر
المساءلة

٩٧ - الأسبقية الأولى في هذا الشأن تتمثل في كفالة أن تتمكن الأطراف المعنية، ولا سيما
في بلدان البرامج، من استخدام المعلومات لأغراض المساءلة. وهذا يعني: إتاحة دليل شامل
يرشد إلى موقع المعلومات الرئيسية وسبل الوصول إليها وما يتطلبه تحقيق الشفافية/المساءلة.
كما ينبغي لقضايا الشفافية وإتاحة البيانات/وقضايا تحليلها أن تكون مدرجة بجلاء ضمن
برامج بناء القدرات لصالح حكومات بلدان البرامج والأطراف المعنية غير التنفيذية.

٩٨ - هذا وتهدف المبادرة الدولية لشفافية المعونة إلى التصدي لكثير من المشكلات
المذكورة أعلاه ولكن تقدمها كان بطيء الخطى وهي من ثم بحاجة إلى تغطية جانب أكبر
من تدفقات التعاون الإنمائي الدولي.

٣ - تحسين المساءلة المتبادلة الدولية

ينبغي الجمع بين المساءلة المتبادلة الدولية والمعونة الإنمائية والإنسانية

٩٩ - يوجد على الصعيد الدولي نطاق معقد من الآليات من أجل كفالة المساءلة
فيما يتصل بالتعاون الإنمائي. وهي تشمل عمليات رسمية تقوم من خلالها بلدان البرامج
وبلدان تقديم المعونة بتقييم بعضها البعض (ويستند هذا في معظمه إلى استقصاء إعلان
باريس) وإلى العمليات الرسمية التي تتصل بـ "استعراض النظراء". وهناك أيضاً كثير من
التقييمات التي تتم بصورة مستقلة وتنطوي على درجات متباينة من حيث إتاحتها وأثرها
على المناقشات الرسمية. ومعظم الآليات تقوم على أسس عالمية وإن كان بعضها يضم محور
تركيز إقليمي على وجه التحديد وخاصة على أفريقيا.

١٠٠ - وهناك أيضاً آليات منفصلة تماماً بالنسبة إلى المساءلة المتبادلة فيما يتعلق بالمعونة
الإنمائية والإنسانية، فضلاً عن نظام إضافي مواز لتقييم التعامل بين المانحين وبين الدول الهشة.
وعلى المجتمع الدولي أن يعمل من أجل إنهاء الفصل بين آليات المساءلة المتبادلة للمعونة
الإنمائية والإنسانية والفتات المختلفة من البلدان. ويمكن أن يتم ذلك من خلال إدراج
الأهداف التي تتعلق بالمعونة الإنسانية وأدائها ضمن نتائج المنتدى الرابع الرفيع المستوى بشأن
فعالية المعونة وفي الآليات الوطنية للمساءلة المتبادلة وكذلك من خلال دمج عملية تقييم
الدول الهشة ضمن المناقشات الشاملة التي تجري بشأن فعالية المعونة.

المساءلة المتبادلة الدولية بحاجة إلى تحسين مصادرها وتصميمها من أجل زيادة أهميتها

١٠١ - ثمة حاجة قوية لدعم المدخلات المتأتية من حكومات بلدان البرامج ومن الأطراف صاحبة المصلحة غير التنفيذية إلى آليات المساءلة المتبادلة الدولية. ومن شأن هذا أن يجعل مضمون المساءلة المتبادلة الدولية أكثر أهمية بالنسبة للشواغل المطروحة على المستوى الوطني من خلال إدراج المؤشرات المتعلقة بالشفافية وعنصر التنبؤ المتعدد السنوات على مستوى بلدان البرامج، فضلاً عما يتعلق بذلك من درجة مشاركة مقدمي المعونات في آليات المساءلة المتبادلة والشفافية على الصعيد الوطني. ومن شأن هذا أيضاً أن يشمل مؤشرات الشواغل الرئيسية التي تساور هذه الأطراف المعنية ومن ذلك مثلاً المشروطة وبناء القدرات والمرونة وتدابير مكافحة الفساد ومحور التركيز على القضايا الجنسانية.

يحتاج الأمر كذلك إلى تحسين الشمول والتبادل ودقة التوقيت والتعاون والانتفاع على المستوى القطري

١٠٢ - بالإضافة إلى ذلك تحتاج آليات المساءلة المتبادلة الدولية إلى تحسين شمولها من خلال مواصلة تعزيز الجهود الرامية إلى إشراك مقدمي المعونات من غير لجنة المعونة الإنمائية، وكذلك أصحاب المصلحة من منظمات ومؤسسات. وعليهم أن يقيموا أداء فرادى مقدمي المعونة على مستوى فرادى بلدان البرامج، على أن تُستكمل تقييماتهم بصورة نموذجية، ويفضّل أن يتم ذلك بمواصلة البناء قدر الإمكان على ما سبق من تقييمات سنوية تمت على الصعيد الوطني تحسباً لازدواجية الجهود. ويجب كذلك توسيع نطاق التعاون فيما بين الآليات الدولية المعنية بالمساءلة المتبادلة من خلال كفالة أن تستخدم الآليات والمعونات الرسمية (ومن ذلك مثلاً برامج الممارسات المجتمعية وبرامج تنمية القدرات) تحليلات مستقلة إلى أقصى درجة. وينبغي كذلك أن تقوم الآليات الدولية بتتبع المؤشرات المتصلة بأهداف/غايات المساءلة المتبادلة على المستوى الوطني.

لا بد من تعزيز الأثر على سلوك بلدان البرامج ومقدمي المعونة

١٠٣ - من شأن هذه الخطوات جميعاً أن تساعد المساءلة المتبادلة الدولية على تعزيز أثرها بالنسبة لسلوك مقدمي المعونة وبلدان البرامج. ولكن الأمر يحتاج إلى خطوات إضافية تكفل التعجيل بخطى التقدم في هذا المجال، على أن تشمل هذه الخطوات: تقييم سلوك فرادى مقدمي التعاون الإنمائي في تقارير استقصاء إعلان باريس وكفالة تقديم التقييمات المستقلة إلى منتدى التعاون الإنمائي والفريق العامل المعني بفعالية المعونة، وضمان أن تواصل بلدان البرامج، إضافة إلى الأطراف المعنية غير التنفيذية، تعزيز دورها في وضع جداول الأعمال

وصياغة المعايير والأهداف، سواء في إطار الفريق العامل المعني بفعالية المعونة أو في منتدى التعاون الإنمائي، مع إجراء استقصاءات بشأن المستخدمين المحتملين لآليات المساءلة المتبادلة الدولية من أجل البتّ بشأن احتياجاتهم الأساسية، ولجعل هذه الآليات الدولية أكثر فعالية في دعم العمليات التي تتم على المستوى الوطني في مجال المساءلة المتبادلة. كما ينبغي دعم تطوير آليات استعراض النظراء بإشراك البلدان النامية ضمن آليات المساءلة المتبادلة الدولية بما في ذلك منتدى التعاون الإنمائي.

تدعو الحاجة إلى تقييمات سنوية للتقدم وإلى مزيد من التمويل للآليات ذات الأولوية

١٠٤ - من المهم أن يواصل منتدى التعاون الإنمائي تقييم التقدم المحرز بشأن المساءلة المتبادلة والشفافية المتحققة على الصعيد الدولي برغم أن تواتر هذه التقييمات ينبغي من الناحية النموذجية أن يكون سنوياً من أجل تقصّي التقدم الحاصل على نحو أوثق. وينبغي توسيع نطاق هذه التقييمات لتشمل طرْحاً عاماً للتقدم الذي أحرزته فرادى الآليات في تنفيذ التوصيات سالفة الذكر. واستناداً إلى تلك التقييمات لا بد للمجتمع الدولي أن يرسم الأولويات اللازمة لتوفير تمويل إضافي للآليات الأربع أو الخمس التي من شأنها أن تلبّي على أفضل وجه المعايير التي ورد وصفها أعلاه (وبخاصة التقييم المنهجي لفرادى مقدّمي المعونات بواسطة بلدان البرامج والمصادر المستقلة والآراء المطروحة بقوة من جانب الأطراف غير التنفيذية من أصحاب المصلحة) وبما يكفل تخطّي عوامل قصورها وزيادة أثرها على تغيير السلوكيات سواء على المستوى الدولي أو على الصعيد الوطني.

زاي - التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي الأبعاد

١٠٥ - ما زال التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي في مجالات التنمية ينمو في أهميته. وبعد أن ارتفع من نسبة ٨ في المائة إلى ١٠ في المائة من مجمل التعاون الإنمائي بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨. إلّا أن خصائصه ومزاياه النسبية في كثير من النواحي ظلت كما هي على نحو ما أفادت به التقارير المقدمة إلى منتدى التعاون الإنمائي في عام ٢٠٠٨. وقد جاء انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى المعني بالتعاون بين بلدان الجنوب في نيروبي، كينيا في الفترة من ١ إلى ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ ليؤكد على أن التعاون بين بلدان الجنوب ليس بديلاً عن، ولكنه مكمل، للتعاون بين الشمال والجنوب، وأن التعاون بين بلدان الجنوب يمثّل عنصراً مهماً من عناصر التعاون الدولي من أجل التنمية.

١ - درجة ونطاق التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب^(٣)

سجل التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب زيادة حادة ليصل إلى ١٦,٢ بليون دولار في عام ٢٠٠٨ ...

١٠٦ - أدى استمرار التعاون الاقتصادي السريع في عدد من البلدان النامية وكذلك سرعة التعافي من الأزمة الاقتصادية العالمية، فضلاً عن زيادة الوعي بدورها في الاقتصاد العالمي، إلى زيادة بنسبة ٦٣ في المائة في التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨. ويرجع ذلك أساساً إلى ما طرأ من زيادات حادة على التدفقات الواردة من الصين والمملكة العربية السعودية. ومن هذا المجموع قُدم ما يصل إلى ٢٥ في المائة عن طريق منظمات متعددة الأطراف.

... وهو يقدم في معظمه على شكل معونات للمشاريع ومساعدات تقنية ولكن من خلال محور إنساني متزايد

١٠٧ - ما زال معظم التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب (نحو ٩٠ في المائة) يأتي على شكل تمويل للمشاريع ومساعدات تقنية، حيث أن ما يقرب من ١٠ في المائة فقط هو المتعلق بميزان المدفوعات أو بدعم الميزانية. ويخطط بعض المساهمين للتحوّل إلى نهج أكثر استناداً إلى البرامج في المستقبل. وبالإضافة إلى ذلك فهناك تركيز متزايد على المساعدات الإنسانية التي فاقت مبلغ بليون دولار في عام ٢٠٠٨ وخاصة من جانب مقدّمي المعونة العرب (حيث تحتل المملكة العربية السعودية موقع ثالث أكبر مقدّم عالمي للمساعدة الإنسانية).

١٠٨ - ولدى كثير من المساهمين في التعاون بين بلدان الجنوب برامج يتم تمويلها بصورة مشتركة بواسطة التعاون الثلاثي حيث يقوم المانحون في لجنة المساعدة الإنمائية بتمويل مشاريع يتم تنفيذها بواسطة مؤسسات جنوبية. على أن تركيز التعاون الإنمائي الثلاثي ينصبّ أساساً على التعاون التقني لأن مؤسسات الجنوب يُنظر إليها على أنها تتمتع بالخبرة المتصلة بتلبية احتياجات البلدان النامية. وبين حقوق المانحين في لجنة المساعدة الإنمائية، البالغ عددهم ٢٣، شارك ١٦ في مشاريع التعاون الثلاثي. كذلك فإن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ووكالات الأمم المتحدة ومقدّمي التعاون الإنمائي الجنوبيين يستخدمون بدورهم هذه الطريقة بصورة متزايدة. ولكن ثمة حاجة لمزيد من المعلومات من أجل التوصل إلى

(٣) من أجل تمييزه عن التدفقات الأخرى فيما بين بلدان الجنوب التي تنمو بدورها بسرعة، فإن التعاون الإنمائي الوارد مناقشته في هذا التقرير يغطّي فقط التدفقات التي تلبي تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية على النحو الذي تستخدمه لجنة المساعدة الإنمائية.

حساب كمّي للمبالغ المتاحة أو لإجراء تحليل تفصيلي لنطاق ونوعية أو أثر التعاون الإنمائي الثلاثي.

١٠٩ - وما برح المساهمون في مجال التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب يخصصون معظم المساعدة للبلدان التي تربطهم بها علاقات سياسية وتجارية واستثمارية وثيقة، وهذا يشمل تركيزاً قوياً في المناطق الأقرب كما يعكس حقيقة الصلات الثقافية واللغوية والفهم الأفضل للاحتياجات وللفرص التجارية والاستثمارية فضلاً عن التكاليف الإدارية الأقل. كما أن هذا التركيز يتيح للمساهمين الجنوبيين إمكانية التركيز بقوة على المشاريع الإقليمية التي تمثل أولوية بالنسبة للكثير من بلدان البرامج. وقد تسارعت خطاها منذ عام ٢٠٠٦ مع استحداث مبادرات جديدة من قبيل صندوق لتنمية الهياكل الأساسية على مستوى منظمة أمم جنوب شرق آسيا وبنك الجنوب. كذلك فقد شهد الأمر توسعاً للتعاون عبر المناطق وخاصة لصالح أفريقيا من جانب البرازيل والصين والهند ثم لصالح آسيا من جانب المملكة العربية السعودية.

٢ - الملامح البارزة للتعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب

الإقراض التيسيري للتعاون بين بلدان الجنوب ينطوي على مخاطرة أقل فيما يتعلق بصعوبة تحمّل عبء الديون

١١٠ - ما يقرب من ثلثي المساعدة الجنوبية يقدّم على شكل ديون يقدم ثلثها تقريباً في صورة منح. وبالنسبة لمعظم البلدان المنخفضة الدخل فإن هذه الديون تنطوي على مخاطرة قليلة فيما يتعلق بجعل الديون عبئاً لا يمكن تحمّله لأنها ديون تساهلية وتتسق مع سياسات بلدان البرامج. ومع ذلك فقد كان ثمة استثناءات بارزة بالنسبة لمشاريع الهياكل الأساسية أو المعادن بما أثار شواغل بشأن إمكانية تحمّل الديون في حالة عدد قليل من البلدان.

١١١ - وتنظر بلدان البرامج إلى التعاون بين بلدان الجنوب على أنه يتفق مع أولوياتها بطريقة متوازنة نسبياً إذ يتيح تمويلاً كبيراً لأغراض الهياكل الأساسية والقطاعين الإنتاجي والاجتماعي (انظر الفقرات ١١٤-١٢١ أدناه) وبعض المساهمين يقدّمون ما يكاد يكون كل المعونة من خلال ميزانية بلد البرنامج فيما يقدّم آخرون جميع معوناتهم موجهة تماماً من خلال موارد خارج الميزانية.

التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب ما زال يوازن بين عنصر المرونة وإمكانية التنبؤ

١١٢ - المساهمون في مجال التعاون بين بلدان الجنوب يُنظر إليهم أيضاً على أنهم يستجيبون إزاء الأولويات المتغيرة في بلدان البرامج وإزاء الكوارث الطبيعية حتى لو لم يُتاح لهم سبل رسمية في حالات الطوارئ أو مرافق مصممة تحديداً لمواجهة الصدمات الخارجية.

١١٣ - ويُنظر إلى التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب على أنه قابل للتنبؤ نسبياً لأن ما يقرب من ثلاثة أرباعه يتم صرفه في سياق السنة المالية المخطط لها، وتلك عملية تيسر التخطيط المالي. كما أن كثيراً من المشاريع تنفذ بدورها بوتيرة أسرع من مشاريع مقدمي المعونة في إطار لجنة المساعدة الإنمائية برغم أن بعض المساهمين كانوا أقل من ناحية التنبؤ من سواهم فيما تعرضت بعض المشاريع لتأخيرات في التنفيذ.

مشروطة السياسات غائبة إلى حد كبير والإجراءات تتسم بمزيد من المرونة

١١٤ - من أسباب هذه القابلية للتنبؤ ما يتمثل في أن مشروطيات السياسات غائبة إلى حد كبير من تعاون بلدان الجنوب بما يجعلها أكثر جاذبية بالنسبة إلى بلدان البرامج. وثمة سبب ثان لهذه الإمكانية في التنبؤ ويتمثل في أنها إلى حدٍ نسيبي غير مثقلة بتأخيرات إجرائية أو إدارية. ويرجع هذا إلى أن معظم مقدمي التعاون بين بلدان الجنوب، يتبعون إجراءاتهم غير المعقدة نسبياً فيما يتعلق بالإدارة المالية وإدارة المشتريات بل إن بعضهم يستخدم إجراءات الإدارة المالية الوطنية ذاتها.

١١٥ - كذلك فإن التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب مرتبط في معظمه بشراء السلع والخدمات من البلد المقدم للمعونة، وخاصة فيما يتصل بمعونات التعاون التقني ومعونات حالات الطوارئ. ولا يعني هذا بالضرورة أنها تنطوي على كلفة مرتفعة أو على مستوى منخفض لأن سلع الجنوب كثيراً ما تكون ذات قيمة جيدة وفعالة من حيث التكاليف، كما أن بعض المساهمين، وخاصة المساهمين العرب يعطون الأولوية لمقدمي العطاءات من بلدان البرامج.

٣ - التنسيق والتفاعل على الصعيد القطري

١١٦ - يخضع التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب إلى تقييم محدود نسبياً فيما يتجاوز التدقيق في عامل الانضباط الزمني وإنجاز المشاريع. وهذا يقلل من المهام والدراسات ويخفض من تكاليف المعاملات بالنسبة لحكومات بلدان البرامج، ولكنه يعني أيضاً أن سيكون هناك منظور أقل في الأجل الطويل بشأن استدامة الأثر الإنمائي للمشروع ذي الصلة. كما أن هذا التعاون ينطوي على تقييم أقل بكثير فيما يتصل بالأثر البيئي والاجتماعي وخاصة في حالة مشاريع الهياكل الأساسية.

مقدّمو التعاون بين بلدان الجنوب يمكنهم إثراء الحوارات الوطنية في مجال التعاون الإنمائي

١١٧ - لا يشارك معظم مقدمي التعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب في مبادرات المواءمة مع سائر مقدمي التعاون، اللهم إلا من خلال بعض المنتديات الإقليمية أو المنتديات ذات القيادة القطرية. وثمة استثناء مهم يتمثل في الدرجة العالية من المواءمة الإجرائية فيما بين المساهمين العرب عن طريق مجموعة التنسيق العربية التي عادة ما يقوم أعضاؤها بالمشاركة في تمويل المشاريع. وبالمثل فإن معظم مقدمي التعاون بين بلدان الجنوب لا يشاركون في الحوارات الوطنية التي تقودها بلدان البرامج ولا في عمليات المساءلة.

١١٨ - ويمكن لاتساع المشاركة في هذا الجانب أن يثري الحوارات التي تتم داخل البلدان من خلال طرح سبل جديدة لتقييم جودة وأثر التعاون الإنمائي (بما في ذلك سرعة التنفيذ وقيمة الأموال ونقل التكنولوجيا الملائم وتنمية القدرات المستدامة). كما يتيح كذلك لبلدان البرامج أن تتوافر لها نظرة عامة أفضل على التعاون الإنمائي على نحو ما كان مشهوداً عندما شاركت في حوارات بلدان البرامج في منطقة جنوب شرقي آسيا وينبغي من ثم تشجيع هذا المنحى.

٤ - القطاعات الرئيسية: إمكانية تحقيق أثر مرتفع في مجال الهياكل الأساسية والطب والزراعة

١١٩ - تمثل تنمية الهياكل الأساسية جانباً كبيراً من جوانب التعاون بين بلدان الجنوب، ففي أفريقيا يقدّر أن البلدان من غير أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التزمت بمبلغ ٢,٦ بليون دولار في مجال الهياكل الأساسية سنوياً بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٦ واستمر هذا التمويل في نموه في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨. وما برحت كل من الصين والهند والدول العربية المساهمين الجنوبيين الرئيسيين في الهياكل الأساسية بأفريقيا. على أنه يوجد عناصر تكميلية ملموسة بين مقدمي المعونة من غير أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأعضاء المنظمة المذكورة حيث يقوم أعضاء الفئة الأولى بدور مهم في مجال الطرق وإمدادات المياه وشبكات الطاقة وعمليات الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية. ويجري حالياً تحليل لتحديد أوضح للمزايا النسبية للتعاون بين بلدان الجنوب في مجال الهياكل الأساسية.

١٢٠ - أما التعاون الطبي بين بلدان الجنوب فقد توسّع بسرعة في السنوات الأخيرة. ويركّز التعاون الثنائي على تنفيذ البرامج الصحية (تنمية الموارد البشرية وبناء النظم الصحية وإتاحة المرافق والهياكل الأساسية الطبية). كذلك يزداد التعاون العلمي والتكنولوجي وإجراء البحوث المشتركة بشأن المشاكل الصحية برغم أن ذلك يتم أساساً بين صفوف مقدمي

التعاون الجنوبيين المتقدمين تكنولوجياً. وتوجد شبكات للتعاون متنوعة بما ييسر سبل التعاون بين بلدان الجنوب، مع تركيز قوي على المشاكل التي تتصل تحديداً بالبلدان النامية، ومن ذلك مثلاً الملاريا وغيرها من الأمراض المدارية المعدية. كما قام القطاع الخاص بدور حفّاز في التطوير والتسويق والتوزيع بالنسبة إلى المدخلات الصحية المنخفضة التكاليف. ومع ذلك فإن مستوى التعاون بين بلدان الجنوب ما زال منخفضاً نظراً للافتقار إلى الموارد الداعمة من جانب القطاع العام ولهيمنة الشركات المتعددة الجنسيات على مجال الشراء العالمي. ويتواصل التحليل من أجل تحديد آفاق الموارد العامة وإتاحة المزيد من عمليات الشراء المفتوحة من أجل توسيع تقديم المدخلات الصحية المنخفضة التكاليف لصالح البلدان المنخفضة الدخل.

١٢١ - وفيما يتعلق بالزراعة فإن للتعاون بين بلدان الجنوب تاريخاً طويلاً في إتاحة التجارب المنقذة في مجال السياسات والتكنولوجيات الملائمة من أجل دعم الإنتاجية الزراعية (في ضوء الظروف المتشابهة من حيث التربة والمناخ والنواحي الإيكولوجية) كما أنه ركّز مؤخراً على خلق فرص استثمارية وسوقية جديدة لصالح منتجات بلدان البرامج. وقد أعلنت الصين والهند مؤخراً عن توسّعات كبيرة في مجال التعاون الزراعي. كذلك فإن التعاون التقني ولا سيما نقل التكنولوجيا وبناء القدرات المحلية ما زالا هما الشكّلين الرئيسيين للتعاون حيث يضم المقدّمون الرئيسيون لهذا التعاون الدول العربية والبرازيل والصين والهند وجنوب أفريقيا وخاصة في إطار الشراكة مع أفريقيا. ومع ذلك فالتعاون بين بلدان الجنوب في مجال الزراعة لا يمكنه تعظيم الأثر الإنمائي إلا إذا ما تصدّى لمسائل أوسع نطاقاً ومن ذلك فرص الوصول إلى الأسواق في البلدان المتقدمة إضافة إلى تمويل وتيسير التجارة.

خامساً - رسائل وتوصيات في مجال السياسات

١٢٢ - معظم مجالات الشراكة العالمية من أجل التنمية لا تنهض إلى حيث التوقعات. وبغير تحقيق تقدّم شامل فلسوف يظل للتعاون الإنمائي أثر محدود. ومن هنا يحتاج الأمر إلى اتخاذ تدابير لتقليل عنصر التذبذب وزيادة الأثر الإنمائي للتدفقات الخاصة (الاستثمار الأجنبي المباشر، وتحويلات العاملين من الخارج) واستكمال دورة قوية للتجارة تمت في الدوحة لصالح الفقراء مع توسيع نطاق تخفيف حدة الديون وإقرار إجراء عادل وشفاف للتعامل مع مشكلة الديون وتطوير لوائح عالمية مالية تصبّ في صالح التنمية فضلاً عن مواصلة تعزيز صوت ومشاركة البلدان النامية في الهيكل المالي الدولي؛

١٢٣ - ولقد تحقّق تقدّم محدود نسبياً بشأن تجانس السياسات من أجل التنمية. ويمكن لمزيد من تحليل الأثر ولمشاركة سياسية منهجية من جانب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فضلاً عن نشر التقارير السنوية من جانب مقدّمي التعاون الإنمائي بشأن تقدمهم

نحو تحقيق الهدف ٨ من بين الأهداف الإنمائية للألفية وقيام بلدان البرامج بوضع سياسات شراكة "تتجاوز المعونات" كي تغطي جميع جوانب الهدف الإنمائي المذكور، أن تساعد بلدان تقديم المعونات على اتباع السياسات التي من شأنها أن تزيد من فعالية ما يتيحونه من سبل التعاون الإنمائي. وثمة حاجة ماسة أيضاً إلى وضع المعايير وطرح أفضل الممارسات لتحسين كمية ونوعية المعونات التي تقصد إلى تعزيز النوعيات الأخرى من التمويل المقدم لصالح التنمية (الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة والمدخرات المحلية والإيرادات الضريبية)؛

١٢٤ - هذا وقد فاق التعاون الإنمائي في مجموعه مبلغ ١٧٠ بليون دولار في عام ٢٠٠٩. وبرغم ما طرأ من زيادة كبيرة على أسعاره الحقيقية، فإن نصيب حكومات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلا أن نصيب هذه الحكومات بات في حال من الانخفاض بينما ارتفع بصورة حادة التعاون بين بلدان الجنوب كما زادت الأموال المقدمة من الدوائر الخيرية الخاصة. وتدعو الحاجة لمواصلة رصد وتحليل التدفقات المتأتية من مؤسسات الجنوب إضافة إلى الأخذ بلامركزية التعاون. ويحتاج جميع مقدمي التعاون من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى رسم أهداف طموحة لعام ٢٠١٥ ووضع خطط خمسية لزيادة المدفوعات وهو ما يتم تحقيقه على أنجع وجه بزيادة تدفقات المعونة التي يقدمونها على أساس البرامج بما في ذلك دعم الميزانية. هذا ولسوف يكون المتدنى الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة فرصة طيبة لإيضاح هذه الالتزامات؛

١٢٥ - ولقد جاءت الأزمات العالمية المتعددة (الأغذية والنفط والأزمة المالية) في الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ لتزيد من احتياجات التمويل لبلدان البرامج زيادة درامية وتؤدي إلى تعزيز تطبيق الآليات المبتكرة من أجل تلبية احتياجات التمويل. ومع ذلك فلم ينتج عنها سوى إضافات محدودة نسبياً إلى التمويل المقدم، بل وتمت استقطاعات في الميزانيات المستقبلية لمعونات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مما سيحتاج إلى جهود أوسع نطاقاً من أجل زيادة التعاون الإنمائي باستخدام آليات تمويل مبتكرة ومن ثم وقف الأثر السلبي الناجم عن الأزمة بالنسبة للتقدم نحو الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً؛

١٢٦ - كما أدى مؤتمر كوبنهاغن في عام ٢٠٠٩ إلى التعهد بالتزامات رئيسية بتمويل قضايا المناخ ولكنها تُقصر بكثير عن تمويل القطاع العام اللازم لعنصري التكيف والتخفيف الذي يساوي ما يتراوح بين ٥٠ و ٨٠ في المائة من تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، إضافة إلى ما يلوح من قلق رئيسي بشأن تحويل التمويل وخاصة بعيداً عن بلوغ الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً في أفريقيا. وعلى الحكومات المقدمة للتعاون أن تتعهد بأن يكون كل التمويل في مجال المناخ بمثابة إضافة إلى مبالغ المساعدة الإنمائية الرسمية اللازمة لبلوغ الغايات

الإثائية المتفق عليها دولياً، مع تعظيم استخدام التمويل المبتكر (الضرائب وحقوق السحب الخاصة) وكفالة إنفاق التمويل في مجال المناخ بسبل تتم لصالح الفقراء بما يؤدي إلى تعظيم أثره على التقدم نحو الغايات الإثائية المذكورة أعلاه؛

١٢٧ - كما أن توزيع التعاون الإثائي - فيما بين الجماعات القطرية والمناطق والبلدان والأقاليم الواقعة ضمن البلدان النامية ما زال أقل من التوزيع الأمثل الذي يكفل التقدم على طريق الغايات الإثائية المتفق عليها دولياً. ولا غنى عن زيادة نسبة المعونات الموجهة إلى تلك البلدان التي تضم أكبر الاحتياجات المتعلقة ببلوغ تلك الغايات فيما تعاني من ثغرات التمويل ومن أوجه الاستضعاف الهيكلية إزاء الصدمات الخارجية (أقل البلدان نمواً والبلدان غير الساحلية والدول الهشة ولا سيما في أفريقيا). ولتحقيق هذا الهدف يحتاج الأمر إلى أن تقوم الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف بمراجعة صيغ التخصيص التي تعتمد عليها مع رسم أهداف عملية سنوية ووضع خطط مستقبلية من أجل زيادة معوناتها المقدمة إلى تلك البلدان؛

١٢٨ - كذلك فالتوزيع فيما يتعلق بالقنوات والقطاعات والنوعيات يتسم بأنه دون الأمثل؛ فالمؤسسات المتعددة الأطراف بحاجة إلى أن تتلقى أنصبة أكبر ولكن مع تخصيص أقل لقطاعات أو مبادرات محددة. كما أن الجوانب المتعلقة بالقضايا الجنسانية والأمن الغذائي والتعليم والصحة والمياه والمرافق الصحية بحاجة جميعاً إلى زيادات أكثر من سخية، فضلاً عما تدعو إليه الحاجة لمواصلة الزيادات التي تمت مؤخراً في مجال الهياكل الأساسية والمعونات الأوسع نطاقاً المقدمة للتجارة وبما يتسق مع الاستراتيجيات الإثائية الوطنية. ويحتاج المزيد من أعضاء لجنة المساعدة الإثائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن يتواصلوا مع بلدان البرامج. وعلى هذا الأساس ينبغي أن يتم تقييم تقدّم المانحين في المستقبل. كذلك يحتاج الأمر إلى زيادة أكبر بكثير من أجل دعم الميزانيات على المستويين العام والقطاعي وبما يزداد معه عنصر التملك والمساءلة والكفاءة؛

١٢٩ - وبالنسبة للتقدم بشأن أهداف إعلان باريس يحتاج الأمر كذلك لضمان فعالية المعونة (وخاصة من جانب مقدميها) بحيث تمضي خطاها بخطى بالغة السرعة وخاصة في الدول الهشة. كما أن المنتدى الرفيع المستوى المقرر عقده في عام ٢٠١١ بشأن فعالية المعونة يحتاج بدوره إلى أن تقوده على نحو أوسع بلدان البرامج والأطراف المعنية غير التنفيذية، فضلاً عن احتياجه إلى أن يستهدي بالتحسينات التي طرأت على الطريقة التي يقاس بها التقدم المحرز (بشأن رفع القيود وبناء القدرات وإتاحة إمكانات التنبؤ والمساءلة) مع توسيع الأهداف المنشودة كي ما تشمل قضايا إضافية رئيسية هم الأطراف صاحبة المصلحة (استخدام نظم التقييم لبلدان البرامج والمرونة في مواجهة الصدمات الخارجية وتقليل

مشروطة السياسات والإجراءات والحفاظ على مستويات التيسير واتباع نهج أدق إزاء تقسيم العمل فيما بين مقدمي التعاون الإنمائي وتوجيه المعونة إلى خدمة الأهداف الإنسانية وحقوق الإنسان وحماية البيئة ومكافحة الفساد).

١٣٠ - وقد جاءت الهجمات الأخيرة التي تعرّض لها التعاون الإنمائي الدولي لتوضح مدى الحاجة للتركيز على تعميم النتائج الرئيسية بالنسبة للأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً وللتنمية المستدامة الناتجة عن التعاون الإنمائي، فضلاً عن انخفاض مستويات الفساد على صعيده بالمقارنة مع قطاعات أخرى ويتم ذلك من خلال حملات متناسقة. وعلى الاجتماع الرفيع المستوى المقرر أن تعقده الجمعية العامة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ أن يدعم مثل هذه الحملة من خلال تعزيز قدرة وكالات الأمم المتحدة على الرصد المتزامن وعلى نشر نتائج الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً مع تحسين فعالية المعونة. ومن المهم التركيز على تعظيم النتائج المتحققة والبناء على أفضل الممارسات المتصلة بدعم الميزانية مما يتيح لبلدان البرامج فسحة أوسع في مجال السياسات، مع تجنّب الاختيار المسبق للبلدان على أساس المشروطة أو التخصيص أو الرصد التدخل أو غير المرن أو التأخيرات في صرف المبالغ ذات الصلة؛

١٣١ - إن المساءلة المتبادلة والشفافية سيبلان رئيسيان لدعم نتائج الغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً. ويحتاج مقدمو المعونات إلى الالتزام إزاءفرادى الأهداف من أجل تحسين نوعية المعونات في كل بلد من بلدان البرامج، مع إعطاء الأولوية إلى مجموعات بعينها من البلدان من قبيل أفريقيا جنوب الصحراء والدول الهشة التي ما زالت متعثرة الخطى خلف سيرة التقدم نحو إحراز تلك الغايات الإنمائية سالفة الذكر. أما بلدان البرامج فهي بحاجة إلى مواصلة التحسينات التي تضيفها على استراتيجياتها الإنمائية وعلى الإدارة العامة لماليتها وعلى إجراءات الشراء وعمليات التقييم. كما يحتاج الأمر إلى أن تقود عمليات المساءلة المتبادلة حكومات بلدان البرامج مع إشراك البرلمان ومنظمات المجتمع المدني فضلاً عن مزيد من التركيز على الأثر الجنساني الناجم عن المعونة. ويحتاج مقدمو المعونة إلى أن ينطلقوا من موقف استباقي يستهدف تعزيز التقدم المحرز على الصعيد الوطني مع ضرورة تشجيع مقدمي المعونة من غير بلدان لجنة المساعدة الإنمائية على المساهمة بآرائهم لصالح الأهداف المتوخاة من أجل تحسين جودة المعونة؛

١٣٢ - أما المجتمع الدولي فعليه أن يضع معايير رفيعة من أجل الآليات الدولية وبما يكفل المساءلة المتبادلة بين مقدمي التعاون الإنمائي والمستفيدين منه فيما يتعلق بالالتزامات المتعهد بها. وينبغي له أن يعمل سنوياً على تقييم التقدم المحرز مع استحداث مركز تنسيق لتقاسم

أفضل الدروس المستفادة من الممارسات المتبعة وتقديم التمويل الكامل لأنجح الآليات الدولية فائدة في هذا المضمار. وتحتاج آليات الشفافية إلى أن توسع آفاق المعلومات المتصلة بالمعونة ومصادرها مع جعلها أنسب توقيتاً وأكثر ملاءمة مع نظم بلدان البرامج إلى جانب كفالة أن يتم النشر بصورة وبناء قدرات الأطراف صاحبة المصلحة على استخدامها من أجل وضع المسألة موضع التنفيذ. وينبغي ترشيد آليات المسألة المتبادلة على الصعد العالمية الرسمية وزيادة المدخلات المقدمة من حكومات بلدان البرامج ومن الأطراف المعنية غير التنفيذية مع تحسين أساليب التغطية والتبادل ودقة التوقيت وزيادة الأهمية على المستويات القطرية من أجل تعزيز الأثر على سلوك بلدان البرامج ومقدمي التعاون الإنمائي على السواء.

١٣٣ - ويمكن للتعاون بين بلدان الجنوب أن يزيد من استخدامه دعم الميزانية والبرامج لتعزيز عنصر القيادة من جانب البلدان المستفيدة مع استخدام تقييم أكثر تفصيلاً للتدليل على ما تحقق من نتائج. ويحتاج نظام التعاون الإنمائي الدولي إلى الانطلاق الكامل من حيث المزايا النسبية للتعاون الإنمائي بين بلدان الجنوب في تقديم التكنولوجيا الملائمة والفعالة من حيث التكاليف في الميادين الطبية والزراعية فضلاً عن الخبرات في مجال الهياكل الأساسية. ويمكن لمقدمي التعاون بين بلدان الجنوب أن يكفلوا إثراء واسع النطاق لحوارات التعاون الإنمائي التي تدور على المستويات الوطنية من خلال اقتراح السبل الكفيلة بتقييم الجودة والأثر (بما في ذلك جوانب من قبيل سرعة التنفيذ وقيمة الأموال ونقل التكنولوجيا وتنمية القدرات).

١٣٤ - وأخيراً، ينبغي لمنتدى التعاون الإنمائي أن يعزز أعماله بشأن تجانس السياسات من خلال الوقوف على أفضل الممارسات بالنسبة للبلدان من أجل وضع سياساتها التي تمضي إلى "ما يتجاوز عنصر المعونة" لتغطية جميع جوانب الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية ومن أجل أن تعمل المعونة المقدمة على تعزيز النوعيات الأخرى من التمويل المقدم لأغراض التنمية. كما ينبغي له أن يواصل إجراء التقييمات المنتظمة للاتجاهات السائدة في مجال التعاون الإنمائي (ولا سيما جوانب التوزيع والقضايا الجنسانية) فضلاً عن التقدم المحرز بشأن المسألة المتبادلة والشفافية. كذلك ينبغي لمنتدى التعاون الإنمائي أن يزيد من أساليب رصده وتحليله للتعاون اللامركزي وللمؤسسات التي تنتمي للشمال والجنوب مع مواصلة دعمه لطابع المشاورات التي يجريها وبما يتسم بمشاركة الأطراف المعنية المتعددة وخاصة على مستوى منتدى التعاون الإنمائي ذاته.