

Distr.: General
15 May 2014
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



دورة عام ٢٠١٤

البند ٥ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

الجزء الرفيع المستوى: منتدى التعاون الإنمائي

اتجاهات التعاون الإنمائي الدولي والتقدم المحرز فيه

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم الأمين العام هذا التقرير، وفقا لقرار الجمعية العامة ١٦/٦١، لينظر فيه منتدى التعاون الإنمائي. ويستند التقرير إلى العملية التحضيرية على مدى سنتين للاجتماع الرفيع المستوى الذي يعقده المنتدى مرة كل سنتين، الذي سيعقد في نيويورك يومي ١٠ و ١١ تموز/يوليه ٢٠١٤. ويقدم التقرير لحة عامة موجزة عن هذه العملية التحضيرية وعن السبل التي تؤكد بها هذه العملية ضرورة اقتراح وصف جديد للتعاون الإنمائي يتلاءم مع التحوّل المتوخى في خطة التنمية الناشئة لما بعد ٢٠١٥ (الفرع الأول). ويستعرض الأمين العام الاتجاهات الأخيرة في مجال التعاون الإنمائي الدولي، مع التركيز على التقدم المحرز في المساعدة الإنمائية الرسمية وتخصيصها والاتجاهات في المصادر الأخرى للتعاون الإنمائي الدولي - كالموارد العامة والخاصة والدولية والمحلية - التي ستلزم لتوفير الدعم من أجل تنفيذ خطة تنمية طموحة لما بعد عام ٢٠١٥ (الفرع الثاني). ويبحث الأمين العام أيضا المبادئ المتعلقة بنوعية التعاون الإنمائي وفعاليته (الفرع الثالث)، ويستعرض التعاون فيما بين بلدان الجنوب من حيث المبادئ والنُهُج والسمات والاتجاهات والتحديات الأخيرة (الفرع الرابع). ويستكشف التقرير سمات الشراكة العالمية المتجددة من أجل التنمية (الفرع الخامس) ويتناول كيفية تعزيز المساءلة المتبادلة وتوافر معلومات سهلة الاستعمال، مع التطلع إلى وضع إطار عالمي للمساءلة والرصد في مجال التعاون الإنمائي بعد عام ٢٠١٥ (الفرع السادس). ويختتم التقرير برسائل وتوصيات رئيسية (الفرع السابع).

* E/2014/1/Rev.1، المرفق الثاني.



الرجاء إعادة استعمال الورق

1453595A



أولا - مقدمة

١ - يقدم الأمين العام هذا التقرير، وفقا لقرار الجمعية العامة ١٦/٦١، لكي ينظر فيه منتدى التعاون الإنمائي. ويستند التقرير إلى العملية التحضيرية على مدى سنتين لمنتدى عام ٢٠١٤ التي أدمجت العمل التحليلي مع إشراك الجهات المعنية وعقد الندوات التحضيرية الرفيعة المستوى في إثيوبيا وألمانيا وسويسرا.

٢ - ولقد سعى منتدى التعاون الإنمائي في دورته للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، على وجه الخصوص، إلى القيام بما يلي: (أ) دراسة آثار خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ على مستقبل التعاون الإنمائي؛ (ب) تقييم الطريقة التي يمكن بها للشراكة العالمية المتجددة أن تنجح في الممارسة العملية؛ (ج) النهوض بالحوار بشأن السياسات فيما بين الشركاء في التعاون الإنمائي في بلدان الجنوب بشأن القضايا والتحديات المشتركة؛ و (د) تحديد السبل الكفيلة بتعزيز الفعالية والرصد والمساءلة على الصعيد العالمي في مجال التعاون الإنمائي. ولقد عُقدت أيضا حوارات متخصصة بشأن السياسات تناولت دور مختلف الجهات الفاعلة في التعاون الإنمائي بعد عام ٢٠١٥، بما في ذلك الشركاء والنساء والمؤسسات الخيرية والسلطات المحلية والإقليمية في بلدان الجنوب.

٣ - والغرض من عقد منتدى عام ٢٠١٤ الإسهام في المناقشات حول خطة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ توحد الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة على الصعيد العالمي وتنطبق عالمياً على جميع البلدان. ويعكس هذا التقرير الرسائل الرئيسية المنبثقة عن الأعمال التحضيرية للمنتدى بشأن ضرورة اقتراح وصف جديد للتعاون الإنمائي يتلاءم مع التحوّل المتوخى في خطة التنمية الناشئة لما بعد عام ٢٠١٥.

ثانيا - اتجاهات التعاون الإنمائي الدولي في الآونة الأخيرة

ألف - التقدم المحرز في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية وتخصيصها

٤ - ستظل المساعدة الإنمائية الرسمية مصدرا بالغ الأهمية لتمويل التنمية بعد عام ٢٠١٥ إلا أنه يتعين إعادة التفكير في استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية بما يلي المطالب القائمة والجديدة على السواء ويتكيف مع خطة موحدة وشاملة للتنمية. وبوسع المساعدة الإنمائية الرسمية أن تكون محددة الأهداف على نحو أفضل من المصادر الأخرى للمساعدة في ضمان وصول الجميع إلى الخدمات العامة؛ والاستفادة من المصادر الأخرى للتمويل الإنمائي

أو تحسين توجيهها؛ ووضع العالم على مسار الاستدامة. وسيكون من بالغ الأهمية أيضاً إحراز مزيد من التقدم في نوعية المساعدة الإنمائية الرسمية وشفافيتها ومساءلتها.

٥ - ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، انتعشت المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ٢٠١٣، بعد سنتين من انخفاض حجمها، وبلغت أعلى مستوى لها على الإطلاق وهو ١٣٤,٨ بليون دولار في صافي المدفوعات^(١). ويمثل هذا المبلغ زيادة بنسبة ٦,١ في المائة في صافي المساعدة الإنمائية الرسمية بالقيمة الحقيقية مقارنة بعام ٢٠١٢، مع العلم أن الزيادات بمعظمها نجمت عن المعونة المتعددة الأطراف والإنسانية وزيادة تخفيف عبء الديون. وبالإضافة إلى ذلك، خصصت البلدان المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية نسبة ٠,٣٠ في المائة من مجموع دخلها القومي الإجمالي كمساعدة إنمائية رسمية. ولكن تلك النسبة لا تزال بعيدة عن هدف الأمم المتحدة المتمثل في تخصيص نسبة ٠,٧ في المائة. ولقد حققت خمسة بلدان مانحة فقط الهدف المتمثل في تخصيص نسبة ٠,٧ في المائة^(٢)، بما في ذلك المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، التي أصبحت أول بلد في مجموعة الثمانية يحقق هذا الهدف منذ الاتفاق عليه في عام ١٩٧٠. ولقد زاد سبعة عشر من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية البالغ عددها ٢٨ بلداً عضواً^(٣) المساعدة الإنمائية الرسمية في الوقت الذي أفاد فيه ١١ بلداً عضواً في اللجنة عن تناقص هذه المساعدة. وتشير الدراسة الاستقصائية التي أجرتها اللجنة عام ٢٠١٤ بشأن الإنفاق المستقبلي إلى أن المعونة القابلة للبرمجة قطرياً ارتفعت بنسبة ١٠,٢ في المائة بالقيمة الحقيقية في عام ٢٠١٣؛ ومن المتوقع أن تسجل هذه المعونة زيادة طفيفة بنسبة ٢,٤ في المائة بالقيمة الحقيقية في عام ٢٠١٤ وأن تظل مستقرة بعد عام ٢٠١٤^(٤). وسيُقدّم تحليل مفصل عن التقدم المحرز بشأن تنفيذ الهدف الثامن من الأهداف الإنمائية للألفية، بما في ذلك اتجاهات المساعدة الإنمائية الرسمية، في التقرير المقبل لفرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٤.

٦ - ولم تستفد جميع مجموعات البلدان النامية من زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية على قدم المساواة. فلقد ارتفع صافي المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المقدّمة إلى أقل البلدان نمواً

(١) OECD, "Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high" (Press release, Paris 8 April 2014).

(٢) الدانمرك والسويد ولكسمبرغ والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والنرويج.

(٣) يشمل التحليل تدفقات المعونة من أيسلندا والجمهورية التشيكية وسلوفاكيا وسلوفينيا.

(٤) OECD, *Outlook on aid : survey on donors' forward spending plans 2014-2017* (يصدر قريباً).

بنسبة ١٢,٣ في المائة بالقيمة الحقيقية في عام ٢٠١٣ إلى حوالي ٣٠ بليون دولار، مع أن ذلك المبلغ يعزى أساساً إلى تخفيف عبء الديون الذي استفادت منه ميانمار بصورة استثنائية. وتناقضت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة إلى القارة الأفريقية بنسبة ٥,٦ في المائة في عام ٢٠١٣، على الرغم مما تتمتع به أفريقيا من أولوية على الصعيد الدولي لدى تخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي عام ٢٠١٢ (بما أن البيانات الخاصة بعام ٢٠١٣ لم تكن متاحة بالكامل)، ظلت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة إلى أقل البلدان نمواً، والبالغة ٠,٩ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للبلدان المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، أقل بكثير من هدف الأمم المتحدة المتمثل في تخصيص نسبة تتراوح بين ٠,١٥ و ٠,٢٠ في المائة، واستوفتها ثمانية بلدان فقط^(٥). وما برحت حصة تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً تتناقص في السنوات الأخيرة، فيما ازدادت الاعتمادات المخصصة للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة العليا^(٦). وبالمثل، فإن إجمالي التزامات المعونة لصالح التجارة زادت بنسبة ٢٠ في المائة في عام ٢٠١٢. غير أن حصة أقل البلدان نمواً من مجموع المعونة لصالح التجارة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً انخفضت بنسبة ٢ في المائة عام ٢٠١٢^(٧). وبالنظر إلى السجل الضئيل لأقل البلدان نمواً في مجال تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وكون المساعدة الإنمائية الرسمية لا تزال تمثل ما يربو على ٧٠ في المائة من إجمالي التمويل الخارجي الذي تحصل عليه هذه البلدان^(٨)، فإن احتمال حدوث انخفاضات في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً، وبخاصة في أفريقيا، يثير القلق^(٩).

٧ - ولقد شهدت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة إلى البلدان النامية غير الساحلية ركوداً على مدى أربع سنوات متتالية منذ عام ٢٠٠٩، واستقرت عند حوالي ٢٤,٥ بليون دولار (بدولارات عام ٢٠١٢)^(١٠). ولقد انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة إلى الدول الجزرية الصغيرة النامية انخفاضاً حاداً من ٧,٣ بلايين دولار في عام ٢٠١٠ إلى ٤,٤ بلايين

(٥) أيرلندا والدانمرك والسويد وفنلندا ولكسمبرغ والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والنرويج وهولندا.

(٦) OECD, Targeting ODA Towards Countries in Greatest Need, DCD/DAC 2014 (20).

(٧) OECD, Aid for Trade in 2012: Increasing Volumes Hardening Terms, CTD Session on Aid for Trade, WTO, 9 April 2014.

(٨) OECD, Targeting ODA Towards Countries in Greatest Need, DCD/DAC 2014 (20).

(٩) OECD, Outlook on aid : survey on donors' forward spending plans 2014-2017 (يصدر قريباً).

(١٠) الأمم المتحدة، تقرير فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٤ (يصدر قريباً).

دولار في عام ٢٠١٢. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن تسجل المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة إلى البلدان المتأثرة بالتراعات أو التي تعاني أوضاعاً هشة، المزيد من الانخفاض، مع العلم أن العديد منها يتلقى أصلاً معونة تقل عن المستوى المطلوب^(١١).

٨ - وثمة إحساس واضح بأن التنمية المستدامة ستتقدم أيضاً إلى مركز الصدارة، على النحو المبين في الأنشطة الحالية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة، فيما سيظل القضاء على الفقر الضرورة القصوى بعد عام ٢٠١٥. وستكون جميع البلدان النامية بحاجة إلى تلقي الدعم المتواصل للسعي إلى تحقيق التنمية المستدامة، ولكن نوع الدعم اللازم سيتغير مع مرور الوقت. وسيلزم هذه البلدان الحصول على مزيج متنوع من الدعم المالي وبناء القدرات وتبادل المعارف ونقل التكنولوجيا. ومن الأهمية البالغة بالنسبة إلى جميع البلدان أن تكون بيئة الاقتصاد الكلي مؤاتية وأن يتوافر تعاون مالي دولي ملائم وأن يزيد الاتساق فيما بين السياسات المتعلقة بالمعونة والسياسات غير المتعلقة بالمعونة (التجارة والديون والإعانات الزراعية والأنظمة المالية والضريبية والتكنولوجيا على سبيل المثال)؛ غير أن هذه العناصر سيكون لها ثقلها بشكل خاص في العدد المتزايد من البلدان الأقل اعتماداً على المعونة.

٩ - وستظل المساعدة الإنمائية الرسمية تكتسب أهمية حيوية في أقل البلدان نمواً^(١٢). ومع ذلك، يمكن للدعم المحدد الأهداف جيداً أن يكون شديد الفعالية في دعم عملية الانتقال في البلدان المتوسطة الدخل. وفي البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا على وجه الخصوص، يمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تؤدي دوراً بالغ الأهمية في تذليل الحواجز الهيكلية وفي بناء الأطر المؤسسية اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي والإدارة الرشيدة والاستثمار^(١٣).

١٠ - ويتمثل التحدي الرئيسي الذي سيكون على مقرري السياسات مواجهته في التوفيق بين متطلبات المجموعات المختلفة من البلدان الناشئة عن خطة للتنمية أكثر طموحاً لما بعد عام ٢٠١٥. وفي الوقت الراهن، يعيش أغلبية الأفراد الذين يعد دخلهم أو استهلاكهم دون خطي الفقر المحددين بـ ١,٢٥ دولار و ٢ دولار يومياً في المجموعة غير المتجانسة من البلدان

(١١) OECD, *Fragile States 2014: domestic revenue mobilization*, 2014.

(١٢) ستستفيد أقل البلدان نمواً من مخصصات المساعدة الإنمائية الرسمية استناداً إلى المعايير المتفق عليها فيما يتعلق بالمؤشرات الخاصة بأقل البلدان نمواً ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي ومؤشر الموارد البشرية ومؤشر أوجه الضعف الاقتصادي (انظر قرار الجمعية العامة ٦٧/٢٢١).

(١٣) Jose Antonio Alonso, Jonathan Glennie and Andy Sumner, "Middle-income countries and the future of development cooperation", 2014.

المتوسطة الدخل. وحتى في عام ٢٠٣٠، قد تستأثر البلدان المتوسطة الدخل بحصة تتراوح بين الثلث إلى النصف من الفقر على الصعيد العالمي (مقدّرة في مقابل خطي الفقر المتعلقين بالدخل)، إذا ما ظلت اتجاهات التفاوت تسلك مسارها الحالي^(١٤) وفي الوقت نفسه، لا تزال مجموعة أساسية تضم نحو ٣٠ بلداً منخفض الدخل، العديد منها خارج من نزاعات، تعاني ضعفاً شديداً. وسيكون من الأهمية الحاسمة اعتماد نهج محدد الأهداف لمساعدة أولئك الذين يعيشون في فقر مدقع.

إعادة تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية

وتُناقش حالياً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عدة نُهج لتحديث منهجية قياس المساعدة الإنمائية الرسمية. وتشمل هذه النُهج الاكتفاء باحتساب مكافئ القروض من المنح مقابل مبلغ القيمة الاسمية الإجمالية في المساعدة الإنمائية الرسمية، وفي إلغاء التكاليف المتكبدة "داخل البلدان المانحة" من المساعدة الإنمائية الرسمية، مثل تكاليف اللاحقين أو التكاليف الإدارية لتشغيل وكالة التعاون الإنمائي، بهدف إلغاء الحوافز الضارة^(١٥).

وتتركز المناقشات حول وضع معايير كمّية واضحة لمصطلح "تساهلية بطبيعتها". وفي مسعى لتحسين إدراج وتسجيل ما تبذله البلدان المانحة من جهود متعلقة بالميزانية وما تتقاسمه من أعباء، تتراوح المقترحات بين تطبيق سعر فائدة ثابت (من قبيل نسبة ٥ في المائة أي أقل من ١٠ في المائة) على القروض بسعر مخفض وتحديد عنصر المنح فيها، أو استخدام سعر مرجعي متمايز معدّل حسب درجة المخاطر لكي يعكس الحالة العالمية الراهنة في الأسواق المالية على نحو أفضل.

وهناك قلق من احتمال أن تؤدي عملية إعادة التعريف إلى تضخيم المساعدة الإنمائية الرسمية من الناحية الإحصائية. ويمكن أن يسهّل ذلك على الجهات المانحة تحقيق النسبة المستهدفة للمساعدة الإنمائية الرسمية والبالغة ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي ببذل جهد أقل مما يلزم القيام به لتحقيق النسبة المستهدفة لهذه المساعدة في إطار التعريف الحالي. غير أن ذلك يعتبر كذلك فرصة لضمان موثوقية المساعدة الإنمائية الرسمية كمؤشر على

(١٤) Sumner, Andy "Where do the Poor Live?", World Development, 40, 2012.

(١٥) OECD, "Modernizing the DAC's Development Finance Statistics", DAC senior-level meeting, 3-4 March 2014.

الجهود التي تبذلها الجهات المانحة ومواصلة تحفيز المساعدة الإنمائية الرسمية وإعادة توجيهها حيث تشتد الحاجة إليها ويكون لها أعظم أثر.

وتنطوي هذه العملية، المقرر إنجازها قبل نهاية عام ٢٠١٤ أيضاً على بذل جهود لوضع قياس رئيسي أوسع نطاقاً لـ "مجموع الدعم الرسمي من أجل التنمية" بحيث يشمل تدفقات أخرى من قبيل الأدوات المبتكرة التي تحشد الموارد من القطاع الخاص، وتقديم الدعم إلى المنافع العامة العالمية، وربما كذلك بعض النفقات المتعلقة بالسلام والأمن.

وسيشمل مفهوم أوسع نطاقاً من هذا القبيل تدفقات تساهلية أقل من المساعدة الإنمائية الرسمية والأموال المخصصة للاستخدامات غير المدرجة في التعريف الراهن للمساعدة الإنمائية الرسمية. ويأتي هذا رداً على المناقشات الجارية بشأن حدود المساعدة الإنمائية الرسمية واحتمال توسع نطاق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، مع ظهور احتياجات تمويل غير مسبوقة.

١١ - ويتزايد استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية لتمويل المنافع العامة الإقليمية والعالمية، بما في ذلك البحوث التي تهدف إلى مكافحة الأمراض المعدية ومكافحة الجريمة وتحقيق الاستدامة البيئية^(١٦). ولقد تطور تمويل إجراءات مواجهة تغير المناخ إلى حد كبير على مسار منفصل. وتثير خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ التي توحد بين القضاء على الفقر والتنمية المستدامة القلق من أن تتحول المساعدة الإنمائية الرسمية وتخصص لمجالات غير القضاء على الفقر. وكثيراً ما يعود التمويل العام الدولي بمنافع إنمائية كبيرة على البلدان المتلقية، إلا أن استخدامه من أجل المنافع العامة العالمية هو أمر مختلف من حيث المفهوم، وينبغي أن يُفهم على هذا النحو. ومن الأهمية الحاسمة أن تحتسب تدفقات التمويل من أجل المنافع العامة العالمية، على حدة، وأن تضاف إلى الالتزامات القائمة بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية^(١٧).

باء - الاتجاهات السائدة في المصادر الأخرى للتعاون الإنمائي

١٢ - إن موارد القطاعين الخاص والعام - على الصعيدين الوطني والدولي - ضرورية لاستكمال الأعمال غير المنجزة في الأهداف الإنمائية للألفية وتمويل الاحتياجات الاستثمارية الطويلة الأجل الواسعة النطاق المرتبطة بالتنمية المستدامة. وتتناول الفقرات من ١٣ إلى ٢٠ أدناه هذه الاتجاهات في المساعدة الإنمائية الرسمية، والدور الذي يمكن أن تؤديه

(١٦) United Nations Task Team Working Group on Financing for Sustainable Development, background paper,

"The variety of national, regional and international public sources for development finance", 2013.

(١٧) المرجع نفسه.

هذه المساعدة في الاستفادة من مصادر أخرى لتمويل التنمية، لا سيما في المناطق التي تكون فيها مصادر القطاع الخاص غير كافية أو غير متاحة.

١٣ - وعلى الرغم من التقدم الذي أحرز مؤخرا، لا تزال هناك فجوة كبيرة في زيادة الإيرادات العامة، لا سيما لدى البلدان المنخفضة الدخل، حيث لم تشكل إيرادات الضرائب في عام ٢٠٠٩ إلا نسبة تتراوح بين ١٠ و ١٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك أقل بالثلث من إيرادات الضرائب في البلدان المتوسطة الدخل، وأقل بكثير من النسبة التي تم التوصل إليها في البلدان المرتفعة الدخل والتي تتراوح ما بين ٢٠ و ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^(١٨). وتتفاقم النسبة الضريبية المنخفضة إلى الناتج المحلي الإجمالي من جراء هروب رؤوس الأموال. وعلى الرغم من الالتزام السياسي القوي الذي أبدته الجهات المانحة ووجود أدلة متزايدة على نجاح المساعدة الإنمائية الرسمية المستخدمة في دعم المسائل الضريبية، لم يخصص في عام ٢٠١٢ سوى ١٢٠ مليون دولار أو ٠,٠٧ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى البلدان النامية لدعم الأنشطة ذات الصلة بالضرائب باعتبارها من مجالات التركيز الأساسية^(١٩). ومع قيام المجتمع الدولي بتوسيع نطاق المساعدة الإنمائية الرسمية دعما لتعبئة الموارد المحلية، فإن منتديات الحوار الضريبي الدولية، من قبيل الحوار الضريبي الدولي، والاتفاق الضريبي الدولي، ومنتدى الإدارة الضريبية الأفريقية، يمكنها أن تساعد على كفاءة الاتساق والتنسيق، ولكن لا يمكنها أن تكون بديلاً عن تحسين تقديم التقارير إلى الجهات المانحة^(٢٠).

١٤ - ولا يزال الاستثمار المباشر الأجنبي العالمي أكبر المصادر الخارجية للتمويل من القطاع الخاص في البلدان النامية وأكثرها استقراراً. ولقد بلغت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الداخلة إلى البلدان النامية مستوى مرتفعاً جديداً قدره ٧٥٩ بليون دولار في عام ٢٠١٣^(٢١). ولا يزال توزيع الاستثمار الأجنبي المباشر ونوعيته على السواء مدعاة للقلق. ولا يزال الاستثمار الأجنبي المباشر مركّزاً في عدد محدود من البلدان النامية. ويبلغ الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه إلى البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا ما مجموعه

(١٨) World Bank, *Financing for Development Post-2015*, 2013.

(١٩) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بيانات عام ٢٠١٢ بشأن التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية للأنشطة الضريبية (لا تشمل الأرقام الواردة من صندوق النقد الدولي).

(٢٠) كلفت الفرقة العاملة التابعة للجنة المساعدة الإنمائية المعنية بإحصاءات تمويل التنمية بإيجاد بدائل لتحسين تقديم التقارير إلى الجهات المانحة عن دعمها المباشر للأنشطة ذات الصلة بالضرائب.

(٢١) United Nations Conference on Trade and Development, *Global Investment Trends Monitor*, No. 15, 2014.

٣٢٢ بليون دولار. ومع أن التدفقات إلى أفريقيا في ازدياد، فهي تظل متركزة في البلدان الغنية بالموارد. وتشير البيانات إلى وجود تحول نحو أشكال من الاستثمار أكثر تقليداً^(٢٢). ويمكن أن تساعد المساعدة الإنمائية الرسمية في تحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر ودعم البلدان النامية في تهيئة بيئة محلية مؤاتية للاستثمار المباشر الأجنبي تشجع النمو والعمالة وغيرها من الأهداف الإنمائية. وينبغي أن تكون هذه الجهود مدعومة بيئة اقتصادية كلية ومالية مؤاتية، وبإمكانية أفضل للوصول إلى الأسواق المالية الدولية.

١٥ - ويجب أيضا اتخاذ خطوات للاستفادة من موارد المستثمرين المؤسسيين. وحاليا، يُخصص أقل من ١ في المائة من حافظة مشاريع المستثمرين المؤسسيين للاستثمارات في الهياكل الأساسية في البلدان النامية^(٢٣). وتعتبر صناديق المعاشات التقاعدية، وشركات التأمين، وصناديق الاستثمار أو صناديق الثروة السيادية في الاقتصادات الناشئة والمرتفعة الدخل مجموعات محتملة لضخ هذه الاستثمارات^(٢٤). وتشمل بعض العقبات الرئيسية أمام إطلاق هذه الإمكانية الافتقار إلى دراسات جدوى عالية الجودة ومشاريع استثمارية مقبولة مصرفيا، وبيئة تمكينية مشجعة للاستثمار في البلدان النامية، وخبرة في تقييم مشاريع الهياكل الأساسية، وآليات ومؤسسات فعالة في مجال الحوكمة.

١٦ - وينطوي حشد التمويل العام على إمكانية إيجاد موارد إضافية للتعاون الإنمائي. ويمكن أن يشجع هذا التمويل الاستثمارات التي ستعتبر بخلاف ذلك شديدة المخاطرة أو غير مربحة. وسيكون هناك أثر إضافي إذا كانت الاستثمارات مدعومة بيئة اقتصادية كلية مؤاتية وهياكل تربطها بسلاسل القيمة التي يمكن أن يشارك فيها المزارعون الفقراء ومقدمو الخدمات. وينبغي الاسترشاد بمبادئ فعالية التنمية عند حشد التمويل العام والخاص والمزج بينهما، وذلك من أجل منع وجود عيوب من قبيل عدم الوضوح في ما يضيفه الاستثمار والغرض منه؛ ومحدودية تأثير الجهات المانحة والجهات المستفيدة على تصميم الاستثمارات وتنفيذها؛ وتقلص الشفافية والمساءلة؛ والمخاطرة بعدم تماشي أولويات القطاع الخاص مع أولويات البلد؛ وخطر زيادة عبء الدين؛ وعدم إيلاء الاهتمام للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم؛ وكون تكلفة الفرصة البديلة المتكبدة عند استخدام الأموال العامة لتعبئة

(٢٢) انظر E/2014/53.

(٢٣) DESA, "Mapping of global public sector financing flows (2013); background paper for the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing"

(٢٤) المرجع نفسه.

موارد القطاع الخاص ليس لها نفس الأثر الإنمائي أو ليس لها أثر إنمائي أكبر مما إذا كانت مكرسة بشكل مباشر لغرض إنمائي؛ ومخاطر الاختلاس.

١٧ - ولا تتاح بسهولة بيانات دقيقة عن المساهمات المتزايدة الواردة من طائفة متنوعة من المؤسسات الخيرية، بما في ذلك، وعلى نحو متزايد، في الاقتصادات الناشئة. والجهود التي تبذلها جهات استثمارية خيرية قليلة إنما متزايدة - أو جهات استثمارية معنية بتحقيق أثر - تبشّر بالخير^(٢٥)، ولكنها تتطلب الفحص المتأني لتقييم استدامة مبادراتها وإمكانية توسيع نطاقها.

١٨ - والتعاون فيما بين بلدان الجنوب مستمر في الارتفاع من حيث الحجم والأهمية، وذلك إلى جانب تزايد التجارة والاستثمار والتكامل الإقليمي فيما بين بلدان الجنوب (انظر الفرع الرابع أدناه). ومن المتوقع أن يواصل التعاون فيما بين بلدان الجنوب نموه، كنسبة من التعاون الإنمائي الدولي، بالنظر إلى خطط الاقتصادات النامية الكبيرة الرامية إلى زيادة هذا التعاون زيادة كبيرة خلال السنوات الخمس المقبلة.

١٩ - ولقد أدى التوسع الحضري السريع ونشوء أشكال جديدة من الإدارة اللامركزية والتعاون إلى زيادة ملحوظة في مشاركة الحكومات المحلية والإقليمية في تخطيط التعاون الإنمائي وتنفيذه. ويتعاضد الاهتمام بالتحديد الكمي لهذا التعاون الإنمائي اللامركزي باعتباره قناة ذات أهمية متزايدة، وبضمان وجود أوجه للتآزر مع البرامج الوطنية لتقديم الدعم من أجل تحقيق اللامركزية.

٢٠ - وحتى الآن، لم تتمكن الآليات المبتكرة لتمويل التنمية من أن تجمع سوى قدر متواضع من الموارد يبلغ ٥,٨ بلايين دولار للصحة و ٢,٦ بليون دولار للبرامج المتعلقة بالمناخ وغير ذلك من البرامج البيئية، أو أدت دور الوسيط في جمعها. ومع ذلك، فإن بإمكان هذه الآليات، إذا ما نُفذت بنجاح، أن تدرّ مبلغاً يتراوح بين ٤٠٠ بليون و ٤٥٠ بليون دولار سنوياً من التمويل الإضافي الطويل الأجل الذي يمكن التنبؤ به^(٢٦)، بما في ذلك، على سبيل المثال، الاستثمارات الرامية إلى تخفيض انبعاثات الكربون^(٢٧).

(٢٥) OECD netFWD (2014), *Venture Philanthropy in Development: dynamics, challenges and lessons in the search for greater impact*, 2014.

(٢٦) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، سعياً إلى تمويل جديد للتنمية، ٢٠١٢.

(٢٧) United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda Working Group on Financing for Sustainable Development, *The variety of national, regional and international public sources of development finance*, 2013.

ثالثاً - ضمان نوعية التعاون الإنمائي وفعاليته

٢١ - تنشأ المسائل المتعلقة بالفعالية فيما بين جميع الشركاء الإنمائيين ويمكن أن تكون ذات صلة بالتحديات القائمة على الصعيد التقني وبعدم إيلائها الأولوية. وثمة حاجة إلى تحسين فعالية جميع أشكال التعاون الإنمائي بما يدعم تولي الجهات القطرية زمام الأمور على نحو شامل للجميع، وكذلك إقامة شراكات قائمة على أساس الثقة وشاملة للجميع، والتركيز على الأثر الإنمائي الطويل الأجل الذي يتسم بالفعالية من حيث التكلفة. ويمكن أن تؤدي الجداول الزمنية المفرطة في الطموح أو غير الواقعية التي لا تأخذ في الاعتبار القدرات الاستيعابية والتنفيذية، والمسائل المتعلقة بالميزانية والعوامل السياسية، والتفكك وعدم الاتساق المرتبطين بتعدد الجهات الفاعلة، إلى الحيلولة دون تقديم التعاون الإنمائي الدولي واستخدامه بفعالية.

٢٢ - ويستعرض التقرير المرحلي لعام ٢٠١٤ الذي جرى إعداده لتقديمه إلى الشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعال المبادئ المتفق عليها في عام ٢٠١١ في المنتدى الرابع الرفيع المستوى بشأن فعالية المعونة ويبين أن بعض التقدم أحرز بشأن التزامات حيوية للمساعدة الإنمائية الرسمية وجوانب أخرى للتعاون الإنمائي الفعال، مع دعوته إلى إدخال المزيد من التحسينات.

٢٣ - ويتعين وجود رصد فعال واستمرار الحوار بشأن السياسات في الأمم المتحدة بين جميع الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى من أجل إحراز مزيد من التقدم نحو تحقيق تعاون إنمائي فعال. وبوسع الشراكة العالمية أن تقدم إسهامات محددة في السعي لتحقيق هذه الغاية.

ألف - المبادئ المتعلقة بنوعية المساعدة الإنمائية الرسمية: سبل المضي قدماً من أجل تحسين العمليات

٢٤ - جرى التأكيد على الجهود الدولية الرامية إلى زيادة فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية وأثر الحد من الفقر منذ توافق آراء مونتييري بشأن تمويل التنمية في عام ٢٠٠٢. ولقد أحرز بعض التقدم بشأن بعض المبادئ التي تشملها خطة فعالية المعونة، من قبيل تحرير القيود (فتح باب المنافسة للمشتريات الممولة بمساعدات)، والإبلاغ عن المساعدة الإنمائية الرسمية في الميزانية الوطنية للبلدان المتلقية للمعونة واستخدام النظم الإدارية القطرية في إدارة البرامج والمشاريع الممولة من المعونة. أما المبادئ الأخرى "لنوعية المساعدة الإنمائية الرسمية" المشار

إليها في مختلف المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة فلم تلق اهتماماً كافياً نظراً لعدم وجود مؤشرات أو أهداف قابلة للقياس.

٢٥ - ولا تزال الشروط المرتبطة بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية كثيرة ومفصلة للغاية في بعض الحالات. وتعمل مشروعية السياسات على أفضل نحو إذا ما صممت من جانب جميع مقدمي المساعدة الإنمائية الرسمية كمنظومة منسقة من الحوافز واستندت إلى زيادة الاتساق مع مجالات السياسات الأخرى. ومن شأن إجراء تقييمات مستقلة للممارسات الجيدة التي يجري السعي لتحقيقها في إطار التوصل إلى اتفاق متبادل بشأن أهداف إنجاز المساعدة الإنمائية الرسمية ومقاييسها وسياساتها، واقتراح ذلك بتتبع التقدم المحرز على الصعيد العالمي استناداً إلى مؤشرات واضحة، أن يواصل النهوض بالتقدم المحرز.

٢٦ - ولقد بلغت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية غير المقيّدة ٧٩ في المائة في عام ٢٠١٢^(٢٨). ويمكن أن تؤدي المساعدة الإنمائية الرسمية غير المقيّدة بالكامل المقدّمة لجميع البلدان المستفيدة إلى خفض تكاليف السلع والخدمات بنسبة ١٥ إلى ٣٠ في المائة، أو حتى أكثر من ذلك، وذلك في حالة المساعدة الغذائية على سبيل المثال^(٢٩).

٢٧ - وأسفرت النُهُج الشاملة للقطاعات أو القائمة على البرامج عن نتائج جيدة في دعم الجهود التي تبذلها البلدان من أجل تنسيق إجراءات التخطيط والدفع والإبلاغ، ويشمل ذلك استخدام التمويل المشترك وتقديم الدعم المباشر للميزانية. وينبغي مواصلة تحليل الطرائق الفعالة من هذا القبيل وتقاسمها بشكل أفضل.

٢٨ - وعلى الرغم من الإصلاحات الجارية، تظل الإجراءات الداخلية لدى الجهات المانحة معقدة وغير مرنة بما فيه الكفاية، مما يعوّق سبل التعاون التي يتولى البلد زمامها. ولا يزال تحقيق اللامركزية في صنع القرار وزيادة عمليات البرمجة والتمويل والتحليل المشتركة المتعددة السنوات من الأولويات. ويؤثر الوضع الذي يتسم بالتشتت فيما يتعلق بمقدمي المساعدة الإنمائية الرسمية تأثيراً متفاوتاً على الحكومات المستفيدة، ويعتمد ذلك بشكل رئيسي على قدرتها على إدارة هذا التنوع، وذلك على سبيل المثال عن طريق إيجاد قدر أكبر من الاتساق في هيئات التنسيق الوطنية لديها من أجل إدارة المساعدة الإنمائية الرسمية.

(٢٨) OECD/UNDP (2014), *Making development cooperation more effective: 2014 progress report*.

(٢٩) OECD (2009), *Untying Aid: Is it working? Thematic study on the developmental effectiveness of untied aid: evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the LDCs*.

٢٩ - وتؤدي إمكانية التنبؤ بمدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقررة والفعلية، أو توفر معلومات أكثر موثوقية بشأنها، إلى تمكين الحكومات من التخطيط لتخصيص الأموال بشكل مفيد وفقا للأولويات. ولقد صرف ٨٤ في المائة من النفقات المقرر أن يدفعها ٧٧ من مقدمي المساعدة الإنمائية الرسمية خلال السنة المالية، على النحو المقرر، وذلك بعد أن كانت النسبة ٧٩ في المائة في عام ٢٠١٠^(٣٠). ومع ذلك، فلا تزال هناك فجوات تشوب عملية إضفاء الدقة على خطط صرف هذه المساعدة. ففي المتوسط، تغطي خطط الإنفاق المستقبلي للسنة المالية المنتهية في عام ٢٠١٤ نسبة ٨٣ في المائة من مجموع التمويل المقدّر، وتبلغ النسبة ٧٠ في المائة لعام ٢٠١٥ و ٥٧ في المائة لعام ٢٠١٦^(٣١). ويجب أن يستمر بذل الجهود لتنفيذ خطط الإنفاق المستقبلي الثلاثية إلى الخماسية المتابعة وذلك لإتاحة إمكانية التنبؤ بالكامل في الأجل المتوسط.

٣٠ - ويؤدي كل من البرلمانات ومنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك وسائل الإعلام المستقلة ومكاتب المراجعة والتقييم المستقلة والسلطات والمكاتب الحكومية المحلية والإقليمية، دورا متفردا وضروريا في تعزيز المساءلة والحوكمة القائمة على المشاركة. ولا بد من تهيئة بيئة ديمقراطية ومؤاتية تتوافر فيها الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة، وتطبيق آليات لتوعية المواطنين والتشاور معهم وإشراكهم، ونشر التربية المدنية، من أجل تشجيع المساءلة الاجتماعية عن إنفاق المساعدة الإنمائية الرسمية والميزانية الوطنية.

٣١ - ويتعين أن تصبح المعلومات المتوافرة بشأن إنفاق المساعدة الإنمائية الرسمية وبشأن القطاعات التي تستوعب هذه المساعدة أداة أصلح للاستعمال تسخرها البلدان النامية لكي يتسنى لها تخطيط برامجها الإنمائية وإدارتها بفعالية، وتقديم الخدمات في القطاعات التي تحتاجها بشدة، وإخضاع مقدميها للمساءلة عن الأهداف المتفق عليها. ويتعين أيضا على البرلمانات ومقدمي المساعدة الإنمائية الرسمية والمواطنين أن يخضعوا حكوماتهم للمساءلة.

٣٢ - وينبغي لمقدمي الخدمات أن يساهموا في بناء القدرات بما يعزّز جمع البيانات والتحليل الإحصائي. ويمكن رصد هذا الدعم من خلال المبادرات العالمية القائمة مثل المبادرة الدولية للشفافية في المعونة أو شراكة الحكومات المنفتحة أو الشراكة من أجل الانفتاح في شؤون الموازنة. ورغم إحراز بعض التقدم على طريق تعزيز المساءلة المتبادلة عن التعاون الإنمائي على المستوى الوطني، فإن هذا التقدم لا يزال محدودا (انظر الفرع السادس أدناه).

(٣٠) OECD/UNDP (2014), *Making development cooperation more effective*.

(٣١) المرجع نفسه.

٣٣ - وتضاعف الدول جهودها لتتبع موارد المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة لتحقيق المساواة بين الجنسين^(٣٢). وبرغم أن نسبة تغطية المساعدة الإنمائية الرسمية في نظام مؤشرات المساواة بين الجنسين قد زادت، فيجب على مقدمي الخدمات أيضا أن يُعدّوا نظاماً للتتبع تتيح لهم تحديد الالتزامات المرتبطة بالاستثمار المباشر في مجالات تنمية النساء والفتيات. ويلزم تشديد إجراءات الرصد والمساءلة فيما يتعلق بمراعاة الفوارق بين الجنسين وتنفيذ تقييمات دقيقة لتعزيز هذه الإجراءات.

٣٤ - ويمكن تسهيل إحداث التغييرات السلوكية والإصلاحات السياسية والتنفيذية والإجرائية من خلال التتبع الطوعي للتقدم المحرز في تنفيذ المبادئ. وينبغي أن يتسع نطاق هذا التتبع ليشمل مجموعة المبادئ المعمول بها في قياس جودة المساعدة الإنمائية الرسمية وأن يُدمج في مبادرات المساءلة والشفافية المتصلة بتتبع أداء المساعدة الإنمائية الرسمية. ويمكن أيضا الاستفادة من الاستعراضات المستقلة للتقدم الذي يحرزه مقدمو الخدمات والمستفيدون منها، بوصفها أداة فعالة في ممارسة الضغط. وينبغي لهذه الاستعراضات أن تتلقى تمويلا كاملا وأن تُنفذ بطريقة تتسق مع جهود الرصد الوطنية.

باء - جودة وفعالية التعاون الإنمائي خارج إطار المساعدة الإنمائية الرسمية

٣٥ - تتشكل شراكات التعاون الإنمائي بناء على العلاقات التاريخية بين أطرافها الفاعلة وبناء على الممارسات المميزة لهذه الأطراف. ومن المُجدي إخضاع المبادئ التي تسترشد بها مختلف الأطراف الفاعلة للمزيد من الاستكشاف، بهدف المساهمة في تأسيس شراكة عالمية متجددة من أجل التنمية واقتراح رؤية مشتركة للتعاون الإنمائي بعد عام ٢٠١٥ (انظر الفرع الخامس أدناه). ورغم أن هذه الشراكات تتباين في جوانبها التقنية، فإنها تتشابه مع بعضها البعض في جوانب من بينها إمساك الجهات الوطنية بزمام هذه الشراكات، وارتكازها على الثقة، وطبيعتها غير الإقصائية، وتركيزها على إحداث أثر إنمائي بعيد المدى يتسم بفعاليتها من حيث التكلفة. وسيتعين أن يجري تقييم الأثر المترتب على إشراك القطاع الخاص في التنمية بانتظام مستقبلا.

٣٦ - ورغم أن المنظمات الخيرية تضطلع بأعمالها في إطار نماذج مبتكرة تتسم بالجاذبية، فإن الطريقة التي تنفذ بها أنشطة المساعدة يمكن أن تتسبب في حدوث أثار غير مقصودة.

(٣٢) OECD/UNDP (2014), Making development cooperation more effective.

ولقد شرعت بعض المؤسسات في التفاوض بشأن فعالية التعاون الإنمائي من أجل تحديد فرص التآزر وتبادل البيانات، بما فيها البيانات النابعة من تقييمات الأثر^(٣٣).

٣٧ - ولقد جرت العادة أن تبدأ بلدان الجنوب التعاون فيما بينها بناء على طلب البلدان النامية التي تنشئ مثل هذا التعاون لتلبية احتياجاتها المحددة، دون أن تُروّج هذه البلدان لنموذج إنمائي معين أو تفرض شروطها السياسية، مع تركيزها على تبادل المنفعة (انظر الفرع الرابع أدناه). وفي المعتاد، تُقدّم المساعدة في حينها وتنفَّذ أنشطتها بمرونة. ويتيح التعاون فيما بين بلدان الجنوب للبلدان النامية خيارات تكفل لها الاستفادة من حلول ثبتت فعاليتها من حيث التكلفة وسبق تنفيذها بنجاح في سياقات إنمائية مماثلة. وتبذل بلدان الجنوب الشريكة الجهود لتحسين سبل قياس التعاون فيما بينها وتقييمه، بحيث لا يقتصر التقييم على مجرد القياس الكمي للقيمة النقدية.

٣٨ - ويبين كل من مبادئ اسطنبول المتعلقة بفعالية دور منظمات المجتمع المدني في التنمية والإطار الدولي لفعالية منظمات المجتمع المدني في التنمية السبل التي تتيح زيادة فعالية منظمات المجتمع المدني في العمل الإنمائي، سواء في الدعوة إلى التنمية أو في تنفيذ أنشطتها. ويحدد كلاهما لهذه المنظمات الخطوات التي ينبغي أن تتخذها على صعيد الشفافية والمساءلة المتعددة والتزاهة في عملياتها الداخلية وفي علاقاتها، باعتبار أن هذه المنظمات هي نفسها أطراف فاعلة في التنمية. ولكي يتسنى للمجتمع المدني أن ينفذ عمليات تحليل منهجية مستقلة وأن يرصد التقدم المحرز على الصعيد العالمي في اتجاه صياغة مبادئ عالمية لقياس فعالية التنمية، فلا مناص من تهيئة البيئة المؤاتية وتوفير الموارد المطلوبة وإنشاء الهيكل المؤسسي.

٣٩ - ولقد تحول التعاون الإنمائي اللامركزي بصورة ملحوظة من نموذج العلاقة بين طرفٍ مانحٍ وطرفٍ متلقٍ إلى نموذج تعاوني قائم على مشاركة الحكومات المحلية والإقليمية والجمعيات التابعة لها والجهات الفاعلة المتعددة الأطراف على أساس تعاوني بين الأقران. ويمكن لهذا التعاون أن يساهم في إتاحة الخدمات بطريقة تتسم بالفعالية من حيث التكلفة والتركيز على أهدافٍ محددة، والتصدي مباشرة للتحديات التي تؤثر في حياة المواطنين. ويستفيد هذا التعاون من التقارب المكاني الشديد، وإمساك الجهات المحلية بزمام الأمور، وترسيخ الشعور بالخضوع للمساءلة، رغم أن عملية الرصد محلية وفي أولى مراحل تطورها. ويواجه هذا التعاون أيضاً تحديات في طريقه لتعزيز الإنجازات وتحقيق الاتساق مع الأولويات الوطنية. ويستدعي الأمر إجراء المزيد من البحوث التي من شأنها جمع المعلومات عن الأداء

(٣٣) انظر المبادئ التوجيهية الطوعية للعمل الخيري التي وضعتها عدة مؤسسات خيرية بالتعاون مع الشبكة العالمية للمؤسسات العاملة في سبيل التنمية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

بأسلوب أكثر منهجية، بما في ذلك عن التعاون اللامركزي فيما بين بلدان الجنوب وعن مشاركة الحكومات المحلية والإقليمية مع القطاع الخاص.

رابعاً - تسخير فوائد التعاون فيما بين بلدان الجنوب

ألف - المبادئ والنهج والسمات

٤٠ - على مدار السنوات الستين الماضية، كان تطور بلدان الجنوب مصحوباً بتطور التعاون الإنمائي فيما بينها. وتتبنى بلدان الجنوب على مستوى التعاون الإنمائي فيما بينها طائفة واسعة من النهج لمعالجة التحديات الإنمائية المتنوعة التي تواجهها، وهي نهج تركز دعائمها على تباين الخلفيات التاريخية والقدرات الاقتصادية والنظم السياسية والتشكيلات المؤسسية.

٤١ - ورغم هذا التنوع، يمكن ملاحظة بعض المبادئ على نطاق واسع في سياسات وممارسات بلدان الجنوب الشريكة، وهي المبادئ التي جرى التأكيد عليها في الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب، الذي عقد في نيروبي، وفي مؤتمرات دولية أخرى. وتشمل هذه المبادئ، على سبيل المثال، احترام سيادة كل بلد واستقلاله وتولي جهاته الوطنية مقاليد الأمور؛ وعدم التدخل في شؤونه الداخلية؛ ومواءمة هذا التعاون مع أولوياته الوطنية؛ إلى جانب تحقيق الوحدة والتضامن والمساواة بين الشركاء. ويتبين من الاستعراض الذي أجرته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أن المبادئ الحاكمة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب تطورت مع تطور الأوضاع الجغرافية السياسية والاقتصادية لهذه البلدان. ولقد ظهرت مبادئ عديدة في سياقات ثنائية أو إقليمية أولاً ثم حظيت بإقرار عالمي. وتتباين السياقات التي تُطبق هذه المبادئ فيها والطرق التي تمارس بها.

٤٢ - ولقد حدد الشركاء من بلدان الجنوب، في الحوار الذي دار مؤخراً تحت رعاية منتدى التعاون الإنمائي، بعض السمات الرئيسية التي تميز التعاون فيما بينهم، وهي سمات تتضمن ما يلي: تنوع النهج؛ والأفقية في إطار عملية طوعية وعلاقة متفق عليها؛ والعدالة في توزيع المنافع؛ وعدم المشروطة؛ وشمول الرؤية، بما يتيح بناء القدرة على تحقيق التنمية المستدامة الطويلة الأجل؛ والتمحور حول النتائج بطريقة تهدف إلى تعزيز تبادل المنفعة وضمان استفادة جميع الأطراف بصورة متكافئة وتنمية الطابع التكاملي بين الأطراف المتعاونة؛ والمرونة التي تتجلى في قيام كل طرف بتبادل خبراته ومعارفه الإنمائية الخاصة مع

باقي الأطراف؛ ووضوح الأثر، من خلال التركيز على تحقيق نتائج ملموسة ومن خلال اختيار مشاريع تُلبى طلب البلدان وتستهدف احتياجاتها.

٤٣ - ويرى بعض الشركاء من بلدان الجنوب أن التعاون فيما بينهم تميزه سمّة أخرى وهي تكامل نهجه الذي ينطوي أيضا على قروض غير ميسرة ومعاملات تجارية في مجالي التجارة والاستثمار، غير أن هذا النهج لا يدخل في نطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب الذي يغطيه هذا التقرير.

باء - آخر الاتجاهات والتطورات

٤٤ - يُقدّر حجم التعاون بين بلدان الجنوب^(٣٤) بمبلغ يتراوح بين ١٦,١ بليون دولار و ١٩ بليون دولار في ٢٠١١^(٣٥). وارتفعت حصة التعاون فيما بين هذه البلدان من إجمالي التعاون الإنمائي إلى ١٠ في المائة في عام ٢٠١١ بعد أن كانت تبلغ ٦,٧ في المائة في عام ٢٠٠٦، أي أقل من أعلى نسبة سجلتها وهي ١١ في المائة في عام ٢٠٠٨. وتتراوح حصة المساعدة الإنسانية فيما بين بلدان الجنوب بين ٣,٥ و ٥ في المائة من إجمالي التعاون فيما بينها، وسجلت البلدان العربية نصف المبالغ المصروفة في إطار هذه المساعدة.

٤٥ - وينفذ العديد من الشركاء من بلدان الجنوب أنشطة التعاون الإنمائي داخل مناطقهم الإقليمية حيث يمارسون دور "الدعامة" التي تدفع النمو والتجارة والاستثمار. كما أن بعض الشركاء يعطى الأولوية للبلدان التي تربطها به روابط تاريخية أو ثقافية أو دينية أو لغوية. ويقل نسبيا عدد الشركاء الذين يضطلعون بأنشطة عالمية النطاق. ويحتمل أن تتسع رقعة التغطية الجغرافية لأنشطة التعاون فيما بين بلدان الجنوب نتيجة لتنامي دور المؤسسات

(٣٤) لأغراض تتعلق بالإبلاغ في هذا التقرير، يغطي نطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب الموارد الرسمية الميسرة التي تُقدّمها بلدان الجنوب لبعضها البعض من أجل تمويل الأغراض الإنمائية (مثل القروض الميسرة والمنح والمبادرات الرامية إلى تخفيف عبء الديون والتعاون التقني).

(٣٥) لا ينشر العديد من الشركاء من بلدان الجنوب بياناتهم سنويا. لذلك، فإن الأرقام المتعلقة بحجم التعاون فيما بين بلدان الجنوب لا تمثل سوى تقديرات مستمدة من البيانات التي جُمعت في إطار التحضير للتقرير الثاني عن التعاون الإنمائي الدولي (الذي ستصدره قريبا إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية). وبالنسبة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، لا توجد سوى بيانات جزئية. وبالتالي، لم يتسن إدراج معلومات عن حجم التعاون فيما بين بلدان الجنوب للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. ويُسلّم هذا التقرير أيضا بأن الإبلاغ عن القيمة المالية للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، نظرا لما يتسم به هذا التعاون من خصوصيات، لا يعدو كونه معلومات إرشادية ولا يمكن أن يحيط بالحجم الحقيقي للتعاون أو أثره الحقيقي.

المتعددة الأطراف في الجنوب^(٣٦). ويبين تحليل للشركاء الرئيسيين من بلدان الجنوب أن ما يربو على ثلاثة أرباع موارد تعاونهم مع بلدان الجنوب يشمل البلدان المنخفضة الدخل أو الأقل نمواً. ويركز هؤلاء الشركاء مواردهم الميسرة على هذه البلدان ويمنحون البلدان الأكثر ثراءً ائتمانات تصدير غير ميسرة.

٤٦ - ويغطي التعاون فيما بين بلدان الجنوب مجموعة واسعة من القطاعات. وييدي بعض الشركاء من بلدان الجنوب استعداداً خاصاً لدعم البنية التحتية والإنتاج، مما يعكس جزئياً الوعي بالدور الذي تؤديه هذه القطاعات في التنمية الخاصة بهم. وتتصدر البنية التحتية هذه القطاعات وتقدر الحصة التي تستحوذها بنسبة تناهز ٥٥ في المائة من حجم التعاون فيما بين بلدان الجنوب. ومع ذلك، لا يزال أكثر من ثلث حجم التعاون فيما بين بلدان الجنوب يُخصص لدعم القطاعات الاجتماعية، وهو يحتل موقعاً بارزاً في قطاعات الزراعة والأمن الغذائي والصحة والتعليم، وعلى نحو متزايد، في قطاع الحماية. وعادة ما تعكس أنماط المخصصات القطاعية لفرادى الشركاء القطاعات القوية والمتنامية في بلدانهم، بما يتيح لهم الارتكاز على خبرات كبيرة وتكنولوجيا جديدة.

٤٧ - ولا يقدم الكثير من الشركاء من بلدان الجنوب إلا موارد مخصصة للتعاون في صورة منح، بينما يقدم بعض الشركاء الأكبر حجماً قروضا ميسرة على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف أساساً. ويشير التحليل المفصل إلى أن معظم القروض في إطار التعاون فيما بين بلدان الجنوب تقدم بشروط ميسرة للغاية. ومع ذلك، يبدو أن هناك خلطاً كبيراً في المجتمع الدولي حول تكلفة هذه القروض، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن المراقبين يحسبون فيها أيضاً ائتمانات التصدير غير الميسرة، أي التسهيلات الائتمانية، وقروض القطاع الخاص واستثماراته.

٤٨ - ويتميز التعاون فيما بين بلدان الجنوب بتنوعه وتعدد طرائق تنفيذه. وتمثل المشاريع زهاء ٧٥ في المائة من هذا التعاون، بما في ذلك مشاريع التعاون التقني ومبادرات بناء القدرات. وفي السنوات الأخيرة، ما فتئ بعض الشركاء من بلدان الجنوب يحوّل مسار تعاونهم التقني مع البلدان الشريكة من تقديم التدريب إليها إلى ضخ استثمارات أكبر حجماً فيها لبناء مؤسستها.

(٣٦) مثل البنك الإسلامي للتنمية، والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا، وصندوق التنمية الدولية التابع لمنظمة البلدان المصدرة للنفط، ومصرف الجنوب.

٤٩ - ويجري التعاون فيما بين بلدان الجنوب أساساً من خلال القنوات الثنائية. وفي السنوات الأخيرة، تزايد عمل الشركاء من بلدان الجنوب مع المؤسسات المتعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي والمنظمات الإقليمية. وبشكل عام، تركز البلدان النامية الأصغر حجماً بشكل أكبر نسبياً على توجيه تمويلها الإنمائي عبر المنظمات المتعددة الأطراف. وأصبحت المنظمات الجنوبية المتعددة الأطراف أيضاً بمثابة قنوات هامة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب.

٥٠ - ويتسم التعاون فيما بين بلدان الجنوب بصفة عامة بقلّة الشروط الإجرائية المسبقة التي يتعين الوفاء بها قبل أن يدخل هذا التعاون حيّز التنفيذ. ويلاحظ في أكثر الأحيان أن اتفاقيات التعاون الثنائي فيما بين بلدان الجنوب تشمل شرط شراء السلع والخدمات من البلد المقدم للتعاون أو شرط تقديم الخبراء والعمالة والخدمات بشكل مباشر، أما اتفاقات التعاون فيما بين بلدان الجنوب الذي تضطلع بها المنظمات الجنوبية المتعددة الأطراف والإقليمية فتخلو بمعظمها من مثل هذه الشروط. وتُقدّر البلدان الشريكة أيضاً قيمة هذا التعاون تقديراً خاصاً بفضل مرونته التي تكفل لها دعم الأولويات الرئيسية (والمغيرة) في برامجها الإنمائية الوطنية (انظر الفرع الثالث - باء أعلاه).

جيم - التحديات

٥١ - جرى التشديد مراراً في الحوارات التي جرت مؤخراً بين الشركاء من بلدان الجنوب على ضرورة تحسين التعاون فيما بين بلدان الجنوب على عدة جبهات.

٥٢ - ودعا بعضهم إلى تعزيز استدامة التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب. فلقد لوحظ أن بعض المبادرات الطموحة بين بلدان الجنوب في هذا المجال يقيدتها التمويل، ولذلك فهي تفتقر إلى المتابعة.

٥٣ - ولم تواكب نوعية وإتاحة المعلومات المتعلقة بنطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتأثيره المطالبات المتزايدة لدى الشركاء من بلدان الجنوب للتعلم من الأقران. ولذا أكد الشركاء من بلدان الجنوب على أهمية تعزيز تقييم إنجازات مشاريع التعاون فيما بين بلدان الجنوب وأثرها الإنمائي. ومن شأن هذا الجهد أن يساعد على التفكير بطريقة أكثر منهجية في مواطن القوة والضعف الكامنة في تعاونهم الإنمائي ومواصلة تحسين النتائج. واتخذ بعض الشركاء من بلدان الجنوب خطوات لتحسين إتاحة المعلومات، مع تحسين تقييم تعاونهم في الوقت نفسه.

٥٤ - والأطر التحليلية الحالية التي تعتمد على الأطر المستخدمة بالنسبة للتعاون الإنمائي التقليدي تعتبر أيضا ملائمة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب نظرا لطرائقها المختلفة. ولقد وردت اقتراحات لإعادة النظر في تأطير نهج التعاون فيما بين بلدان الجنوب وطرائقه وقضاياها عن طريق وضع مصطلحات مناسبة لهذا التعاون.

٥٥ - وأعرب الشركاء من بلدان الجنوب أيضا عن ضرورة مواصلة تشجيع التعلم فيما بين بلدان الجنوب على الصعيد العالمي. ففي المحافل العالمية، تتبادل البلدان النامية تجاربها الناجحة. ويمكن لمثل هذا التعلم من الأقران إثراء الحوار العالمي بشأن التنمية. وينتظر أن تؤدي المؤسسات المتعددة الأطراف ومنتدى التعاون الإنمائي دورا أكثر فعالية في تسهيل هذا التعلم.

خامسا - تجديد الشراكة العالمية من أجل التنمية

ألف - تنفيذ الشراكة العالمية من أجل التنمية

٥٦ - حُدِّدَت الشراكة العالمية من أجل التنمية في إعلان الألفية، وتوافق آراء مونتيري المنبثق عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية لعام ٢٠٠٢، وخطة جوهانسبرغ التنفيذية بشأن التنمية المستدامة لعام ٢٠٠٢. وكانت هذه الشراكة، من بين أغراض أخرى، بمثابة إطار لحشد الدعم الدولي من أجل تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

٥٧ - ويتناول الهدف الثامن من الأهداف الإنمائية للألفية المتعلق بإقامة شراكة عالمية من أجل التنمية، بتركيزه على المساعدة الإنمائية الرسمية والتجارة وتخفيف عبء الديون وإتاحة فوائد التكنولوجيات الجديدة، العديد من القضايا الرئيسية التي يعالجها توافق آراء مونتيري. إلا أن توافق آراء مونتيري يتجاوز تلك القضايا فيتناول أيضا تعبئة الموارد المحلية، والتمويل الدولي الخاص والمسائل النُظمية، أي ضمان دعم جهود التنمية بواسطة النظم النقدية والمالية والتجارية الدولية. وتؤكد خطة جوهانسبرغ التنفيذية على عناصر إضافية مثل أهمية بناء القدرات ونقل التكنولوجيا والشراكات بين الجهات المعنية المتعددة من أجل الانتقال نحو التنمية المستدامة. وفي مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة المعقود في ريو دي جانيرو عام ٢٠١٢، اتفقت الدول الأعضاء أيضا على وضع استراتيجيات لتمويل التنمية المستدامة.

باء - السمات الرئيسية لتجديد الشراكة العالمية من أجل التنمية

٥٨ - يجب أن يكون وضع خطة تنمية تحولية لما بعد عام ٢٠١٥، تقع التنمية المستدامة في صميمها، مقترنا بدعم مختلف من حيث حجمه ونطاقه. وستظل تعبئة المساعدة الإنمائية

الرسمية أحد الأغراض الرئيسية من الشراكة العالمية من أجل التنمية. ومع ذلك، لا بد من إقامة شراكة عالمية متجددة متفق عليها على الصعيد الحكومي الدولي من أجل التنمية تولى أهمية أكبر لكامل نطاق القضايا التي يتناولها توافق آراء مونتيري وتكملها خطة جوهانسبرغ التنفيذية ولنتائج عمليات المتابعة ذات الصلة، بما في ذلك إعلان الدوحة بشأن التمويل من أجل التنمية والوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠١٢.

٥٩ - ويجب أن تجمع الشراكة العالمية المتجددة من أجل التنمية بين مساري مونتيري وريو بشأن تمويل التنمية ووسائل التنفيذ، انطلاقاً من توافق آراء مونتيري. ولا بد من أن تحشد هذه الشراكة الدعم المحلي والدولي، من القطاعين العام والخاص على السواء، لاستكمال ما لم يُنجز من أعمال للأهداف الإنمائية للألفية ووضع العالم على مسار التنمية المستدامة. وفي إطار هذا الجهد، يتعين زيادة حجم الاستثمار للقضاء على الفقر والانتقال إلى التنمية المستدامة وتوفير المنافع العامة الإقليمية والعالمية.

٦٠ - ولا تتعلق التحديات والفرص التي نتظرنا بتصميم شراكة عالمية متجددة من أجل التنمية في الوقت الراهن فحسب إنما أيضاً بإقامة شراكة دينامية للسنوات القادمة. ولا بد من أن تتطور الشراكة مع تغير الظروف الاقتصادية العالمية وأن تتكيف مع الطبيعة الموحدة والعالمية لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وعلى الرغم من مناخ التقشف الاقتصادي السائد في البلدان المانحة الرئيسية، يتعين تحديد الشراكة العالمية من أجل التنمية بحيث تُطابق الطموح التحولي الذي يتجلى في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

جيم - سبل تفعيل شراكة عالمية متجددة من أجل التنمية في الممارسة بعد عام ٢٠١٥

٦١ - يجب أن تعتمد الشراكة العالمية المتجددة من أجل التنمية على المساعدة الإنمائية الرسمية باعتبارها مصدراً حيوياً لتمويل التنمية وأن تمضي قدماً بالجهود الرامية إلى الوفاء بالتزام تحقيق هدف الأمم المتحدة المتمثل في تخصيص ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية، على النحو المبين أعلاه (انظر الفرع الثاني). ويجب اعتبار زيادة تحسين نوعية المساعدة الإنمائية الرسمية جزءاً لا يتجزأ من جهود الشراكة العالمية المتجددة لزيادة الأثر الإنمائي للمعونة إلى أقصى حد (انظر الفرع الثالث).

٦٢ - ونظراً إلى أن البلدان أصبحت أقل اعتماداً على المعونة، ينتظر أن يمكنها تحديد الشراكة العالمية من أجل التنمية من تعبئة مصادر أخرى لتمويل التنمية من أجل تجاوز جدول الأعمال الحالي للأهداف الإنمائية للألفية ومكافحة الأسباب الجذرية للفقر ومعالجة أبعاده المتعددة. ومع تزايد اعتماد الدول على مزيج متنوع من تمويل التنمية، سيزيد هذا الاعتماد

من أهمية الاتساق فيما بين السياسات المتعلقة بالمعونة والسياسات غير المتعلقة بالمعونة باعتبارها محركا لتقدم التنمية.

٦٣ - ويتعين على البلدان في جميع مراحل التنمية مضاعفة جهودها للانتقال إلى التنمية المستدامة. وستظل المساعدة الإنمائية الرسمية مصدرا هاما لتمويل هذا التحول لا سيما في أقل البلدان نموا وغيرها من البلدان المنخفضة الدخل. غير أن الضرورة لا تقتصر على التمويل فحسب بل تشمل أيضا تبادل المعرفة، والجوانب المتعلقة ببناء القدرات في المساعدة الإنمائية الرسمية، ونقل التكنولوجيا، التي تنطوي على إمكانات كبيرة عندما تتماشى جيدا مع احتياجات البلدان. ويمكن أن تكمل هذه الجوانب الاستثمار الخاص أو أن تساعد على إعادة توجيهه إلى المناطق التي تعاني من صعوبات لاستقطابه.

٦٤ - وإضافة إلى ذلك، سيلزم إتاحة موارد مستقرة يمكن التنبؤ بها لتوفير المنافع العامة الإقليمية والعالمية. ويجب أن تستقطب الشراكة العالمية المتجددة من أجل التنمية الدعم السياسي لإيجاد مصادر مبتكرة لتمويل التنمية وتوفير الحوافز للمستثمرين المؤسسيين للاستثمار في البنى التحتية على المدى الطويل. ويتطلب العمل على كلتا الجبهتين نظاما ماليا دوليا مستقرا وإدارة اقتصادية أكثر إنصافا.

٦٥ - وستتولى الحكومات زمام المبادرة في التفاوض على شراكة عالمية متجددة من أجل التنمية. ولكن الحكومات وحدها لا تستطيع أن تحقق التحول الضروري. وسيكون من الضروري إشراك مجموعة الجهات الفاعلة في تصميمها وتنفيذها ورصدها. ويجب تحديد أدوار مختلف الجهات الفاعلة بوضوح والاعتراف بمختلف المسؤوليات والقدرات. وسيكون من الأهمية الحاسمة توفير القواعد الأساسية والحوافز للمجموعة المتنوعة من الجهات الفاعلة - وتمكينها من استغلال مواطن القوة الخاصة بكل منها - لنجاح تنفيذ خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٦٦ - ويمكن أن تكون الشراكات الفعالة والمبتكرة والمسؤولة بين الجهات المعنية المتعددة للنهوض بالتنفيذ بمثابة تكملة هامة للشراكة العالمية المتجددة من أجل التنمية. ولقد أتاحت هذه الشراكات، بما في ذلك العديد من المبادرات الأخيرة التي بدأ تنفيذها تحت رعاية الأمم المتحدة، إمكانات كبيرة. وبإشراك مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك من القطاع الخاص، يمكن أن تساعد هذه الشراكات على تعزيز أنشطة الدعوة، وإيجاد حلول مبتكرة ومحددة الأهداف، وتعبئة موارد إضافية. ولزيادة الأثر الإنمائي إلى أقصى حد، من الأهمية بمكان تعزيز الاتساق بين الشراكات، وتجنب إنشاء هياكل موازية، وضمان تماشي الشراكات مع أولويات البلدان.

٦٧ - ومن المهم أن ندرك أن الشراكات القائمة بين الجهات المعنية المتعددة لا يمكن أن تكون بديلاً شاملاً عن شراكة عالمية متجددة من أجل التنمية تتيح إطاراً شاملاً، وتتناول أيضاً المسائل النظمية. وينبغي أن توفر الشراكة العالمية المتجددة من أجل التنمية الإطار اللازم لكي تعمل فرادى الشراكات القائمة بين الجهات المعنية المتعددة بنجاح.

سادساً - تعزيز المساءلة المتبادلة وتوافر المعلومات سهلة الاستعمال

٦٨ - من شأن زيادة المساءلة المتبادلة للتعاون الإنمائي على جميع المستويات وزيادة الشفافية تعزيز الوفاء بالالتزامات وإحراز التقدم نحو تحقيق نتائج في مجال التنمية المستدامة لصالح الناس من خلال تحفيز مختلف الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي الدولي وإيجاد الثقة المتبادلة فيما بينها وإحداث تغييرات إيجابية في السلوك لديها. ويمكن استخدام إطار عالمي للرصد والمساءلة لما بعد عام ٢٠١٥، بالنسبة لجميع أنواع التعاون الإنمائي، لتقييم التقدم وتشجيعه، وتحديد الثغرات في المساءلة، وتوجيه دعم القدرات إلى المجالات التي تشتد فيها الحاجة إليه.

ألف - المساءلة المتبادلة

٦٩ - في التعاون الإنمائي الدولي، تفيد المساءلة أساساً في دعم المشاركة والتنفيذ، عن طريق تشجيع الوفاء بالالتزامات الطوعية والتقدم نحو تحقيق نتائج التنمية المستدامة^(٣٧). وبوسع المساءلة أن تكون بمثابة مبدأ أساسي وأداة تقنية يمكن أن يساعد في تحقيق تكافؤ فرص الجهات الفاعلة لتحسين إدارة جهودها وتوجيهها. ويكتسي ذلك أهمية خاصة لأن مشهد الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي، ونهجه وطرائقه ما زال يتنوع.

٧٠ - وتستند المساءلة عن التعاون الإنمائي إلى توافق آراء مونتييري ولقد تطوّرت منذ صدوره. ولقد اتفقت الدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى في منتدى التعاون الإنمائي لعام ٢٠٠٨ على أن يؤدي المنتدى دوراً رئيسياً باعتباره آلية دولية للمساءلة المتبادلة لرسم تحليل التقدم في عمليات المساءلة المتبادلة على الصعيدين الوطني والعالمي، وبالتالي المساهمة في محاسبة الجهات المانحة والبلدان المستفيدة من البرنامج. وأكد الاجتماع الرفيع المستوى الذي عقدته الجمعية العامة في عام ٢٠١٠ بشأن الأهداف الإنمائية للألفية على أهمية المساءلة المتبادلة للوفاء بالتزامات البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، وبالتالي الإسراع بإحراز التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف.

(٣٧) José Antonio Ocampo and Natalie Gómez Arteaga, "Accountability for development cooperation", background study for the Development Cooperation Forum Germany High-level Symposium, March 2014.

٧١ - وتبين الدراسة الاستقصائية لمنتدى التعاون الإنمائي عن المساءلة على الصعيد العالمي للفترة ٢٠١٣-٢٠١٤ زيادة معتدلة في التغيرات السلوكية التي تحفزها الآليات الوطنية للمساءلة المتبادلة^(٣٨). فعلى سبيل المثال، أفادت بعض البلدان بتحسين المواءمة بين برامج الجهات المانحة مع أولويات التنمية الوطنية والتزام الجهات المقدمة للمعونة بالإبلاغ عن أنشطتها في محافل إعلامية. ومن الناحية العملية، لا تزال المساءلة المتبادلة تركز على الحكومات المستفيدة، مع إحداث تأثير محدود لحد الآن على السلوك الجهات المقدمة للمعونة.

٧٢ - وأبلغت البلدان المستفيدة عن وجود عدة تحديات متعلقة بالتنفيذ، مثل الاتفاق على أهداف لفرادى الجهات المقدمة للمعونة، بما في ذلك بشأن المساواة بين الجنسين؛ وتبعية النفقات المصنّفة والنتائج؛ وضمان استثمارات كافية في قدرات المساءلة المتبادلة على المستوى المحلي. وتوجد خرائط طرق لتطوير المساءلة المتبادلة أو تعزيزها في كثير من البلدان، ولكنها تتطلب دعماً طويلاً الأجل وتمويلاً مخصصاً. وتشير الأدلة إلى أن أحد مفاتيح التقدم هو القيادة الحكومية. ولا يقل عنها أهمية الاستثمار في القدرة المؤسسية اللازمة للنظر في العمليات والنتائج المحققة من التعاون الإنمائي أو التدقيق فيها. وفي هذا الصدد، تشمل المجالات الرئيسية التوظيف، والأطر القطرية عالية الجودة، وأجهزة الرقابة مثل البرلمانات ومؤسسات المراجعة والتقييم.

٧٣ - ويتيح التنوع المتزايد للجهات المقدمة للمساعدة فرصاً لإدراج فعالية التعاون الإنمائي خارج إطار المساعدة الإنمائية الرسمية في سياسات المعونة أو الشراكة وفي استعراضات التقدم المحرز صوب تحقيق الأهداف المتعلقة بالتعاون الإنمائي الفعال. وتوفر السياسات الوطنية المتعلقة بالمعونة أو بالشراكات الوطنية إطاراً لضمان دمج ملائم للمساعدة الإنمائية الرسمية في إدارة الحكومة لميزانياتها وربطها بهذه الإدارة، ومساءلة الجهات المقدمة للمساعدة، وتنسيق التدفقات خارج الميزانية ورصدها. ولقد تزايد كثيراً عدد البلدان التي لديها سياسات من هذا القبيل، إذ ارتفع من ٣٩ بلداً في عام ٢٠١١ إلى ما لا يقل عن ٤٧ بلداً في عام ٢٠١٣، ولا سيما في أفريقيا^(٣٩).

(٣٨) يعتبر أن الآلية الوطنية للمساءلة المتبادلة تعمل إذا كان البلد قد وضع سياسة متفق عليها للمعونة أو للشراكات، وأهدافاً سنوية لفعالية التعاون الإنمائي، وأجرى استعراضات منتظمة مشتركة للتقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف، وقام بمناقشة هذه الاستعراضات في منتديات تنسيق تشارك فيها جميع الجهات المعنية، وانخرط في عملية نشر نتائج هذه العمليات.

(٣٩) Angela Bester, "Third global accountability survey on mutual accountability", background study for the Development Cooperation Forum Germany High-level Symposium, March 2014

٧٤ - وتهدف الآليات الإقليمية والعالمية المتعددة إلى تعزيز المساءلة في مجال التعاون الإنمائي، وهي تتراوح بين عمليات "تسليط ضوء" مستقلة ومبادرات متعددة الأطراف وترتيبات حكومية دولية. وتبين هذه الآليات الجهود الرامية إلى التصدي للثغرات المعرفية، على سبيل المثال، عن طريق الموازنة بين مصادر المعلومات وتحليلها، وتمثيل جهات فاعلة مختلفة، وتوفير تقييمات متواترة بصورة كافية.

٧٥ - وتوحي التقييمات الخارجية بأن الآليات العالمية والإقليمية تظل غير مستخدمة استخداماً كافياً على الصعيد القطري، ناهيك عن أنها موجهة صراحة إلى تعزيز المساءلة المتبادلة على الصعيد نفسه. ويحتاج تقسيم العمل إلى توضيح من أجل تعزيز هذه الآليات وضمان تحسين الروابط وزيادة التعاون. وينبغي تعزيز مشاركة البرلمان والمجتمع المدني بوصفها عناصر تكميلية للمساءلة الاجتماعية المحلية في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء.

باء - إدارة المعلومات المتعلقة بالتعاون الإنمائي

٧٦ - تتطلب المساءلة المتبادلة الفعالة تحسين إتاحة معلومات وافية وميسرة بشكل كامل وسهلة الاستعمال بشأن تدفقات التعاون الإنمائي وتنفيذه ونتائجه على جميع المستويات. وتحتاج البيانات إلى أن تُصنّف بشكل كاف من أجل أهداف مختلفة. وينبغي استغلال التكنولوجيات الجديدة التي تيسر على نحو أكبر جمع البيانات، وتضفي عليه طابعاً تشاركياً، وتتيح الوصول إلى البيانات.

٧٧ - وفي نصف البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية المنجزة من أجل منتدى التعاون الدولي في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤، أدت المساءلة المتبادلة إلى نشوء الطلب على المعلومات المتعلقة بالتعاون الإنمائي، التي تستخدمها في المقام الأول الوكالات الحكومية والجهات المانحة. ولمعظم الحكومات التي شملتها الدراسة الاستقصائية نُظِمَ رسمياً لتتبع المعلومات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية على الأقل سنوياً، مع التركيز على صرف الأموال في الوقت الراهن أو في المستقبل. ويظل تتبع النفقات والنتائج المصنّفة حسب نوع الجنس ضعيفاً.

٧٨ - وتطغى على المبادرات العالمية والإقليمية الرامية إلى جمع المعلومات المتعلقة بالتعاون الإنمائي وإتاحتها شواغل الجهات المقدمة للمساعدة. فعلى الرغم من الجهود الرامية إلى تحقيق توازن بين المصادر المستعان بها، لا تزال البيانات تُستمدُّ أساساً من مصادر الجهات المقدمة للمساعدة ولا تكون دائماً متسقة مع نُظُم التصنيف الوطنية المستخدمة في البلدان المستفيدة

من البرامج. ويستخدم المعلومات في المقام الأول الأكاديميون والمجتمع المدني في بلدان الشمال من أجل تحليل الاتجاهات وإجراء مقارنات بين الجهات المقدمة للمساعدة.

جيم - نحو إطار عالمي للرصد والمساءلة في مجال التعاون الإنمائي بعد عام ٢٠١٥

٧٩ - ما من نهج واحد للمساءلة عن التزامات التعاون الإنمائي، وما من "مقاس واحد يناسب الجميع". ويمكن لإطار رصد ومساءلة عالمي أولي أو أساسي محكم التنظيم ومُعترف به كلياً في مجال التعاون الإنمائي أن يجمع تحليلات التقدم المحرز في عمليات المساءلة المتبادلة على جميع المستويات، وأن يقدم حوافز من أجل تعبئة جميع الدول الأعضاء وغيرها من الجهات الفاعلة بهدف المشاركة، مع تحويل الوعد بتحقيق نتائج دائمة في مجالي القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة إلى أقوى الدوافع. ويجب أن يكون مثل هذا الإطار أو الهيكل بسيط التصميم وأن يشمل، من بين خصائصه الرئيسية، السمات التالية:

- توفير حيز ومرونة كافيين في مجال السياسات لإتاحة مشاركة جميع الجهات الفاعلة بغية تبادل المعارف وإحراز تقدم في الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالكمية والنوعية، مع أخذ مسؤولياتها وقدراتها المختلفة في الاعتبار
- البناء على قاعدة الأدلة المستمدة من آليات المساءلة القائمة على الصُّعد العالمي والإقليمي والوطني والمحلي من أجل دعم اتخاذ قرارات جيدة وتحقيق نتائج فعالة
- استخدام طرائق معززة للمساءلة الأفقية، مثل استعراضات الأقران والمساءلة المتبادلة، لتجاوز الرصد والمراقبة
- تعزيز المساءلة عن الالتزامات والنتائج بطريقة لا تشكل عبئاً كبيراً على أفرقة التعاون الإنمائي المثقل كاهلها بالفعل في الميدان
- كفالة التمكين الكامل لجميع الجهات المعنية من أجل المشاركة في عمليات تشاورية قوية ومتكاملة، مع وضع البرلمانات في صلب آليات المساءلة الوطنية
- العمل كجزء لا يتجزأ من الرصد والمساءلة المتعلقين بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ الأوسع نطاقاً، والارتباط ارتباطاً جوهرياً بالشراكة العالمية من أجل التنمية، والبيئة التمكينية العالمية، والمسائل النُظمية
- تشجيع المزيد من التنسيق والاتساق في السياسات لأغراض التنمية من أجل تحقيق نتائج أفضل.

سابعاً - الرسائل والتوصيات الرئيسية

٨٠ - في إطار استعراض الاتجاهات والتقدم المحرز في التعاون الإنمائي، يعرض هذا التقرير الرسائل والتوصيات الرئيسية التالية:

٨١ - بالرغم من أن المساعدة الإنمائية الرسمية ستظل بالغة الأهمية، يتعين تكييف استخدامها لتلبية الطلبات الجديدة والاستجابة لخطة تنمية موحدة وشاملة لما بعد عام ٢٠١٥. وينبغي تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق هدف الأمم المتحدة المتمثل في تخصيص نسبة ٧,٠ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية.

٨٢ - وستحتاج جميع البلدان النامية إلى دعم متواصل في جهودها الرامية إلى القضاء على الفقر والانتقال إلى التنمية المستدامة. ويجب أن يكون هذا النوع من الدعم مرناً ومراعياً لخصوصيات البلدان.

٨٣ - وينبغي أن يُقدّم المزيد من المساعدة الإنمائية الرسمية لدعم الجهود الناجحة الهادفة إلى تعبئة الموارد المحلية، وبناء القدرة الإنتاجية، وتحفيز الاستثمار الخاص في البلدان والقطاعات التي تعتبر محفوفة بالكثير من المخاطر أو غير مُربحة. وبالنظر إلى الإمكانية التي يتيحها حشد مصادر من القطاعين العام والخاص أو مزجها لتوليد موارد إضافية، رغم ما يكتنف هذه العملية من أوجه قصور، لا بد من بذل جهود لضمان ما يكفي من الأثر الإنمائي والشفافية والمساءلة والملكية القطرية الكاملة لهذه الطريقة.

٨٤ - ويضفي الاعتماد المتزايد للبلدان على مزيج متنوع من التمويل الإنمائي أهمية أكبر على الاتساق في ما بين السياسات المتعلقة بالمعونة والسياسات غير المتعلقة بالمعونة وتوفير بيئة وطنية ودولية تمكينية باعتبارهما عاملين حاسمين في إحراز التقدم في مجال التنمية.

٨٥ - ويختلف التمويل العام الدولي المستخدم للمنافع العامة العالمية، من الناحية المفاهيمية، عن المساعدة الإنمائية الرسمية على الرغم من أنه قد تترتب عليه منافع إنمائية كبيرة للبلدان النامية. ويتعين احتساب تدفقات التمويل من أجل المنافع العامة العالمية على حدة وبدقة، وينبغي ضمان أن تكون هذه التدفقات إضافة إلى الالتزامات القائمة.

٨٦ - وينبغي الوفاء بالالتزامات الحالية بشأن نوعية المساعدة الإنمائية الرسمية وفعاليتها. ويلزم بذل المزيد من الجهود لتقليص الشروط، وتحقيق التخصيص الأمثل للمساعدة بين البلدان، وضمان المرونة اللازمة لمواجهة الصدمات، وزيادة عنصر التيسير في المساعدة الإنمائية الرسمية والحد من تجزؤها.

٨٧ - وينبغي أن يُوسَّع نطاق الرصد الطوعي ليشمل هذه المبادئ المتعلقة بنوعية المساعدة الإنمائية الرسمية، مما يكمل التقرير المرحلي للشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعال، وأن يظهر هذا الرصد في المبادرات المتعلقة بالمساءلة والشفافية التي تقوم بتتبع أداء المساعدة الإنمائية الرسمية. وثمة حاجة إلى تعزيز نُظم التتبع الخاصة بتحديد الالتزامات بالقيام باستثمارات مباشرة في النساء والفتيات والرصد والمساءلة المراعيين للاعتبارات الجنسانية، ودعم هذه النظم، وذلك من خلال إجراء تقييمات دقيقة للأثر.

٨٨ - وثمة حاجة إلى مواصلة الحوار العالمي بشأن السياسات والرصد الفعال من أجل تكثيف العمل بشأن فعالية التعاون الإنمائي. وينبغي استكشاف مبادئ الفعالية لمختلف الجهات الفاعلة إسهاماً في تحديد الشراكة العالمية من أجل التنمية. وعلى الرغم من الخلافات المتعلقة بالجوانب التقنية، هناك جوانب مشتركة بشأن الملكية الوطنية، وبشأن الشراكات غير الإقصائية والقائمة على الثقة، وبشأن التركيز على الأثر الإنمائي الطويل الأجل والفعال من حيث التكلفة. أما بالنسبة للقطاع الخاص، فلا بد من القيام في المستقبل بتقييم منظم لأثر مساهمته في تلبية الاحتياجات الإنمائية.

٨٩ - وشدد الشركاء من بلدان الجنوب على أهمية تعزيز تقييم إنجازات مشاريع التعاون فيما بين بلدان الجنوب وأثرها الإنمائي. واقترح البعض إعادة النظر في تأطير نهج التعاون فيما بين بلدان الجنوب وطرائقه ومسائله من خلال وضع قاموس مصطلحات مناسبة لهذا التعاون.

٩٠ - ويمكن للجهود العالمية الرامية إلى توجيه التعاون الإنمائي في المستقبل أن تسترشد بمبادئ التعاون فيما بين بلدان الجنوب ونهجه وسماته وممارساته. وثمة حاجة إلى زيادة توافر المعلومات المتعلقة بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب وتحسين نوعيتها من أجل تلبية الطلب القوي على التعلم من الأقران فيما بين بلدان الجنوب. ومن المتوقع أن تضطلع المؤسسات المتعددة الأطراف ومنتدى التعاون الإنمائي بدور أكثر فعالية في تيسير هذا النوع من التعلم.

٩١ - ويجب أن يطابق حجمٌ ونطاقٌ مختلفان من الدعم الدولي خطة التنمية التحولية لما بعد عام ٢٠١٥. ويمكن أن يشكل توافق آراء مونتريري المنبثق عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية نقطة انطلاق لتجديد الشراكة العالمية من أجل التنمية، باعتبارها شراكة دينامية يمكنها التكيف مع الاحتياجات المتطورة وبيئة الاقتصاد الكلي المتغيرة في السنوات المقبلة. ويجب أن تجمع شراكة من هذا القبيل بين مساري مونتريري وريو بشأن تمويل التنمية ووسائل التنفيذ.

٩٢ - وفيما يتعين على الحكومات الاضطلاع بالقيادة في تجديد الشراكة العالمية من أجل التنمية، ينبغي إشراك جميع الجهات الفاعلة في التنمية منذ البداية في تصميمها وتنفيذها. وينبغي أن تُحدّد بوضوح أدوار مختلف الجهات الفاعلة، نظراً لمسؤولياتها وقدراتها المختلفة.

وينبغي أن تساعد الشراكة العالمية المحددة من أجل التنمية على دعم وحفز الشراكات بين الجهات المعنية المتعددة التي تدفع قدماً بالتنفيذ عن طريق إشراك جهات معنية مختلفة وتمكينها من استخدام مواطن قوتها.

٩٣ - وفي مجال التعاون الإنمائي، تصلح المساءلة لضمان الوفاء بالالتزامات وإحراز تقدم نحو تحقيق استدامة نتائج التنمية. وبوسع المساءلة أيضاً أن تجمع الأطراف الفاعلة للعمل على تحسين إدارة جهودها وتحديد أهدافها. ومن الناحية العملية، تظل المساءلة المتبادلة الوطنية في ما يتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية أكثر تركيزاً على الحكومات المتلقية، وليس لها حتى الآن سوى أثر محدود على سلوك الجهات المقدمة للمساعدة. غير أن هناك توافقاً متزايداً للآراء على أن المساءلة المتبادلة يمكن أن تحسن فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية عن طريق تحرير الموارد والقدرات من خلال طرائق فعالة من حيث التكلفة وتمويل يمكن التنبؤ به، وبشروط محدودة.

٩٤ - وبالرغم من أن إطار رصد ومساءلة عالمياً أولياً أو أساسياً من أجل التعاون الإنمائي، بما في ذلك الترتيبات التي ستخلف الهدف الثامن من الأهداف الإنمائية للألفية، ليس "نهجاً واحداً يناسب الجميع"، فمن شأنه أن يجمع تحليل التقدم المحرز على جميع المستويات، وأن يقدم الحوافز المطلوبة من أجل تعبئة جميع الجهات الفاعلة للمشاركة، مع تحويل الوعد بتحقيق نتائج دائمة في مجالي القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة إلى أقوى الدوافع.

٩٥ - وينبغي لإطار عالمي للرصد والمساءلة في مجال التعاون الإنمائي من هذا القبيل أن يكون جزءاً لا يتجزأ من رصد ومساءلة خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ الأوسع نطاقاً. وينبغي أن يكون مرتبطاً ارتباطاً جوهرياً بشراكة عالمية محددة من أجل التنمية، وبيئة تمكينية عالمية، وبالمسائل النظمية.

٩٦ - لقد تميزت دورة الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ لمنتدى التعاون الإنمائي بالمناقشات الصريحة بشأن الطرق التي يمكن أن تنجح بها شراكة عالمية محددة في الممارسة العملية وبشأن الآثار المترتبة على خطة تنمية موحدة وعالمية لما بعد عام ٢٠١٥ بالنسبة لمستقبل التعاون الإنمائي. وكشفت المناقشات استعداداً لدى المجموعة الواسعة من الجهات المعنية للنظر من جديد في المبادئ الأساسية للتعاون الإنمائي، مما يوحي بأن هناك فضاءً يفتح من أجل تعبئة دعم دولي يضاهي طموح خطة تنمية تحويلية لما بعد عام ٢٠١٥. ويوفر المنتدى منبراً مناسباً لمواصلة هذه المناقشات كجزء من الهيكل العالمي المتناسك للتعاون الإنمائي.