

من باريس 2005 إلى آكرا 2008: هل ستصبح المساعدات أكثر فعالية وقبولاً للمساءلة؟ مقاربة نقدية لأجندة فعالية المساعدات

عن هذه الوثيقة

أعدت مسودة ورقة السياسة هذه من قبل المجموعة التوجيهية للمجتمع المدني الدولي لمندى "آكرا" عالي المستوى. وهي ترمي إلى توفير الأساس للمناقشات اللاحقة مع المجتمع المدني في ما يتعلق بأجندة فعالية المساعدات، ولاسيما أثناء المشاورات الإقليمية والوطنية المخطّط لها للفترة أيلول (سبتمبر) - تشرين الثاني (نوفمبر) 2007. ومن المأمول أنّ هذه المناقشات ستساعد على تطوير مواقف منظمات المجتمع المدني وتوصياته حيال فعالية المساعدات وترتيب أولوياتها.

وستشكّل الوثيقة أساس ورقة موقف للمجتمع المدني تُقدّم في منتدى فعالية المساعدات رفيع المستوى، الذي يُتوقّع عقده في "آكرا" بغانا، خلال شهر أيلول (سبتمبر) 2008؛ وبغرض المدافعة مع المانحين والحكومات في غضون ذلك.

إنّ المناقشات التشاورية في هذه المسوّدة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الأسئلة التالية:

1. كم هي هذه التوصيات وثيقة الصلة بواقع كيفية عمل المساعدات على الأرض؟ وهل ستُحدث فرقاً؟
2. هل ثمة توصيات أو أفكار جديدة ينبغي إضافتها؟ ماذا كنت لتفعل حتى تجعل المساعدات أكثر فعالية وقبولاً للمساءلة؟
3. هل ثمة توصيات أو أفكار في المسوّدة التي يجب إلغاؤها؟
4. أيّ المجالات هي الأهم بالنسبة إلى الإصلاح وأيّها يؤدي إلى إحداث التغيير على أرض الواقع؟ أيّ التوصيات يتعيّن على منظمات المجتمع المدني أن يضعها في أولويات في عمله المدافع؟
5. ما هي تجارب منظمات المجتمع المدني في ما يتعلق بأجندة فعالية المساعدات في الممارسة؟ هل هناك أمثلة على الإصلاحات الجيدة أو السيئة يمكنها أن تُفيد التنمية في هذه الورقة؟

1. الخلفية

كانت منظمات المجتمع المدني موجودة في عام 2005 عندما وقّعت "لجنة المساعدات التنموية" للبلدان الأعضاء المانحة في "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" (OECD DAC)، ومعها البلدان النامية والمؤسسات متعددة الأطراف "إعلان باريس" (Paris Declaration, PD) عن فعالية

المساعدات.¹ ومنذ ذلك الحين، ارتبطت منظمات المجتمع المدني المتنوعة في دفع هذه الاتفاقية على مسارها، سواء دولياً أم في البلدان النامية. وتطرح منظمات المجتمع المدني مروحة من المسائل ومنظورات مختلفة، في محاولة لضمان أن إطار العمل الجديد لفعالية المساعدات يُترجم إلى عمليات فعالة وقابلة للمساءلة.

وتناقش منظمات المجتمع المدني أن الإجراءات الحقيقية الوحيدة لفعالية المساعدات هي مساهماتها في خفض مستوى الفقر واللامساواة على نحو مستدام؛ وهي أيضاً دعمها لحقوق الإنسان والديموقراطية والاستدامة البيئية والمساواة الجنسانية.

هذا، وتروج عمل منظمات المجتمع المدني لتعميق أجندة فعالية المساعدات، حيث لا تعالج مقلقات المانحين والحكومات الشريكة وحسب، بل اهتمامات جميع المعنيين بعملية التنمية. وإن منظمات المجتمع المدني مهتمة، بوجه خاص، بمصالح المجموعات المستبعدة أو المهمشة وتمثيلها، بما فيها النساء والحركات النسائية.

كما تدفع منظمات المجتمع المدني أيضاً في اتجاه إلغاء الدين، بغية الانتهاء من أزمة الدين في البلدان النامية، وفي اتجاه البلدان الغنية حتى توفي تعهداتها بمنح 0,7% من إجمالي دخولها الوطنية باعتبار ذلك "مساعدة رسمية تنموية" (Official Development Assistance, ODA). ففي عام 1970 التزمت الدول الغنية، أولاً، بزيادة مساعداتها الرسمية للتنمية ليلعب المستوى المذكور، وقد أعيد التوكيد مجدداً على هذا التعهد في "إجماع مونتيري" عام 2002. بيد أن عدداً ضئيلاً جداً من المانحين وفى بعهوده.² وتحدد ورقة السياسة هذه بعض الانتقادات والهموم الرئيسية التي يعبر عنها المجتمع المدني حيال "أجندة باريس"، فضلاً عن بعض التوصيات النوعية الخاصة الموجهة إلى "المنتدى رفيع المستوى" (High Level Forum, HLF)، الذي سيعقد في "أكرا" عام 2008.

¹ OECD, Paris Declaration on Aid Effectiveness, March 2005: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

² وهذه البلدان هي: لوكسمبورغ، دانمارك، السويد، النرويج، هولندا.

الصدوق 1: ما هو "إعلان باريس" حول فعالية المساعدات؟

يُنشئ "إعلان باريس" -الذي تمّ التوافق عليه في آذار (مارس) 2005- التزامات عالمية أمام البلدان المانحة والمتلقية لدعم مساعدات أكثر فعالية في سياق من زيادة المساعدات وتصعيدها. والنية ترمي إلى إصلاح إيصال المساعدات وإدارتها بهدف تحسين فعاليتها. والإصلاحات تقصد "زيادة أثر المساعدات [...] في خفض الفقر واللامساواة، وزيادة النمو وبناء القدرات وتسريع تحقيق "أهداف التنمية الألفية" (MDGs). ويؤكد "إعلان باريس" على مبادئ خمسة تصوغ إيصال المساعدات وتشكّلها:

الملكية: ستمارس البلدان النامية قيادة فعالة حيال سياساتها واستراتيجياتها التنموية، وستتسق أعمال التنمية؛

الموازاة: ستؤسس البلدان المانحة دعمها الإجمالي الكلي على استراتيجيات البلدان المتلقية التنموية الوطنية ومؤسساتها وتدابيرها وإجراءاتها؛

التتاعم: ستعمل البلدان المانحة على نحو تكون معه أعمالها أكثر تناعماً وانسجاماً وشفافية وفعالية جماعية؛

المسؤولية المشتركة: ستتعهد البلدان المانحة والنامية أنها ستكون مسؤولة مسؤولية مشتركة عن نتائج التنمية.

ويضم الموقعون 35 بلداً مانحاً ووكالة مانحة، و26 وكالة متعدد الأطراف و56 بلداً متلقياً للمساعدات.

ويخصّص "إعلان باريس" بالتحديد المؤشّرات والجدول الزمني وغايات الأعمال بحسب المانح والحكومات الشريكة، وهو يتمتع بأجندة لتنفيذ التقدم ومراقبته ورصده حتى عام 2010. وهذا يشمل منتدى رفيع المستوى ثالثاً يُعقد في غانا خلال أيلول (سبتمبر) 2008.

2. مُدخل: "إعلان باريس" هو اتفاقية سياسية

إنّ مبادئ الملكية والمساءلة التي يُقرّها إعلان باريس مرحّب بها من قبل منظمات المجتمع المدني باعتبارها أساساً للعلاقات بين المانحين والحكومات المتلقية. وعلاقات المساعدات المسؤولة المبيّنة على الملكية الواقعية يمكنها أن تساعد في دعم الديمقراطية وتمكين الفقراء للمطالبة بحقوقهم.

هذا، وتعتقد منظمات المجتمع المدني أنّ "إعلان باريس" هو في الأساس اتفاقية سياسية. فالمساعدة تخلق علاقات قوة ونفوذ بين كلّ من المانحين والحكومات والمواطنين -عملية التنفيذ والرصد والتقويم-؛ حيث يتوجّب على "إعلان باريس" أن يُقرّ بهذا. وما يزال المانحون يبدون نفوذاً حاسماً

مسوّدة للنقاش في اجتماعات التشاور الإقليمي - أيلول (سبتمبر) 2007

على متلقّي المساعدات، ويفرضون عليهم أولوياتهم وهمومهم. ويُحتاج إلى تمكين المتلقّين وجعل المساعدات قابلة للمساءلة أمام الفقراء والناس المعرّضين وفعالة في سياق تحقيق حاجاتهم.

ولقد حاول بعض المانحين اختزال أجندة باريس إلى عملية تقنية لإدارة تدفّقات المساعدات وخفض تكاليف التحويلات (transaction costs)، فهم يتحمّلون بذلك الكثير من المسؤولية عن التغيير الذي طرأ على المتلقّين. ولكنّ إصلاح نظام المساعدات لا يمكنه أن يكون عملية تقنية "محايدة". فعلى سبيل المثال يتجاهل إعلان باريس، إلى حدّ بعيد، عدداً من المسائل الرئيسية المتخالفة ضمن إصلاح المساعدات (مثلاً، المشروطة، المساعدات المربوطة)، ولكن باستبعادها، فهي تعدم ضمناً الممارسة الراهنة، وهذا عبارة عن قرار سياسي في حد ذاته.

كما فُصلَ ما بين أهداف إعلان باريس والتزاماته ومؤشراته التقييمية على نحو مصطنع عن أي اعتبار يتعلق بكيفية تأثير المساعدات في الواقع على الظروف التي تُديم الفقر واللامساواة. والتنمية عملية سياسية. وهي، بالضرورة، مسألة مطالبة الفقراء بحقوقهم الإنسانية وتحقيقها.

إنّ منتدى "أكرا" رفيع المستوى (Accra HLF) يقدم فرصة لتعميق أجندة فعالية المساعدات الراهنة، وذلك بمعالجة وثيقة صلتها بصورة ضمنية بأهداف التنمية الأوسع هذه. ويتطلّب تعميق فعالية المساعدات في "أجندة أكرا للعمل" (Accra Agenda for Action, AAA) الاعتراف من جانب جميع المعنيين بأنّ صيغ (modalities) المساعدات وشراكاتها يجب أن تكون منسجمة ضمناً مع أهداف الأمم المتحدة الرامية إلى تحقيق التقدم في خفض الفقر والمساواة وحقوق الإنسان ومسؤولية حيالها. ذلك أنّ على المانحين أن يتحملوا مسؤولية أعمالهم، في حين ينبغي على الحكومات ألا توفر جهداً لتحقيق تعهداتها والتزاماتها لتوفير الحقوق الأساسية لمواطنيها.

إنّ ربط تنفيذ "إعلان باريس" بأهداف التنمية الرئيسية تلك يضع مصالح الفقراء والمهمّشين في مركز أجندة فعالية المساعدات وصلبها. وتقدم كل هدف من الأهداف المذكورة إنّما يتوقف على التقوية والتمكين والقدرات المحلية والمشاركة والشفافية والقيادة والمسؤولية المشتركة، وهذه كلها تتسجك مع النوايا التي قصدها "إعلان باريس".

التوصية 1: الإقرار بمحورية خفض الفقر والمساواة وبحقوق الإنسان

يجب أن يضمن منتدى "أكرا رفيع المستوى" ألا تقوَّ أجندة فعالية المساعدات، بأي طريقة من الطرق، أهداف خفض الفقر وأن تشجع المساواة وتروّج لها وأن تضمن حقوق الإنسان. ويجب أن تلتزم "أجندة أكرا للعمل" (AAA) خطة عمل لعام 2010 يمكنها أن تصوغ مؤشّرات وعملية تقويم إشمالية

(inclusive) لصيغ المساعدات الجديدة من حيث أثرها الحقيقي على تحقيق التقدم في مجالات خفض الفقر والمساواة وحقوق الإنسان.

3. جعل الملكية الديمقراطية واقعاً

1.3 الملكية ضرورية أساسية، إلا أنها ينبغي أن تكون ديموقراطية

تعتقد منظمات المجتمع المدني أنّ الملكية تمثل حجر الزاوية في التنمية. فما لم تكون البلدان قادرة على تقرير مساراتها التنموية الخاصة وتوجيهها، ستخفق التنمية في أن تكون إشمالية أو مستدامة أو فعالة.

وقد أوجد مبدأ الملكية "أجندة باريس لفعالية المساعدات"، فضلاً عن إيجاد عمليات الإصلاح الجارية الأخرى، بما في ذلك إصلاحات "أمم متحدة واحدة" (One UN). بيد أنّ الطريقة التي تُفهم بها الملكية هي غالباً محدودة وتقوم على عملية أوراق بحوث استراتيجية خفض الفقر (PRSPs). ففي حين أنّ لدى هذه الأوراق تعبيراتٍ مختلفة في بلدان مختلفة، فإنّ هذه العمليات نادراً ما تكون انعكاساً أصيلاً (authentic) و"مملوكاً" للمواطنين - فهي غالباً ما تعكس مصالح النخبة التقنية/السياسية ومتطلبات المانحين الرئيسيين ("البنك الدولي" و"صندوق النقد الدولي" على وجه التحديد). وبحسب مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية (UNCTAD)، فإنّ استقلالية البلدان في تصميم نموها الخاص واستراتيجياتها التنموية مقيّدة بالاعتبارات نفسها التي سادت برامج الهيكلية البنوية خلال العقدين الماضيين³.

إنّ وضع أولويات التنمية الوطنية والمحلية عبارة عن عملية سياسية جارية ومعقدة أو مركّبة، تضم العديد من المعنيين. وهذه العملية ينبغي أن تسمح بوضع مُدخلات وقيادة واقعية فعلية من جانب السكان المهمّشين وتأخذ بالحسبان السياقات الخاصة، الوطنية والمحلية. وتستخدم بعض البلدان متطلّبات المانح المتمثل بـ "ورقة بحث استراتيجية خفض الفقر" (PRSP) لتنظيم سجالات نقاشات وطنية حول هذه المسائل، ولكن أوراق بحوث استراتيجية خفض الفقر لا يمكن أن تشكل تحديد أو تعريف الملكية الوحيد أو الرئيسي.

يجب أن لا تُفهم ملكية البلد للبرامج التنموية على أنها ببساطة ملكية الحكومة، بل باعتبارها ملكية ديموقراطية. فالملكية الديمقراطية تعني انخراط المواطنين، بما في ذلك المنظمات النسائية، في

³ UNCTAD 2002, From Adjustment to Poverty Reduction: What is new? Geneva, in TWN, Celine Tan.

صياغة وتأمين السياسة والبرامج. كما تعني أيضاً بناء أو إنشاء آليات الحاكمية الشرعية لصنع القرار وللمساءلة، بما في ذلك البرلمانات والممثلون المنتخبون.

2.3 المشروطة تقوُّض الملكية الديمقراطية

كان من التوصيات الرئيسية الناجمة عن مسح عام 2006 الرامي إلى رصد "إعلان باريس"⁴ تلك التوصية التي تفيد أنّ "الاستراتيجيات التنموية تحتاج إلى تمثين جوهري" ويجب أن تُحدّد وفقاً لأولويات كل بلد وسرعة خطاه وتعاقب الإصلاح".

وعلى المانحين الإقرار بأنّ أنشطتهم يمكن أن تقوِّض الملكية الديمقراطية. وكل الشروط السياسية المفروضة، بما فيها المعالم والدوافع والتخصيصات القائمة على الأداء، تمنع البلدان المتلقية من ممارسة خيارات سياسية واقعية، وتقوِّض الملكية الديمقراطية العائدة إلى التنمية واستراتيجيات خفض الفقر. إنّ مشروطة السياسة، بعيداً من المسؤولية والمساءلة الائتمانيّتين (fiduciary) لنفقات المساعدات، تجعل الحكومات غير مسؤولة، أو غير قابلة للمساءلة، أمام مواطنيها وبرلماناتها. فالمانحون غالباً ما يقوِّضون المساءلة الديمقراطية عبر حوارات سياسية سرية مع الحكومات في ما يتعلق بالمساعدات وشروط الدين. إنّ استخدام المساعدات أداة لفرض شروط سياسية ليس له مكان في فكرة المساعدات المتجدّرة في أساس التزام الملكية.

ويتواصل ربط وصفات المانح السياسية بالشروط في ما يتعلق بمسألتي إلغاء الدين والمساعدات، وهكذا، فإنّ "إعلان باريس" لا يحتوي أغراضاً أو مؤشّرات لخفض المشروطة. وثمة أيضاً قلق من أنّ المشروطة يمكنها حتى أن تزداد مع توسيع صيغ المساعدات الجديدة. هذا، وتقلق منظمات المجتمع المدني من أن الشروط تصبح أوسع وأعمق، وتواصل ترويجها السياسات الاقتصادية التي ليست في صالح الفقراء. ومناغمة المانح تتمتع بالكُمون القادر على تقليص فسحة السياسة بالنسبة إلى المتلقين وليس على توسيعها، إذا كانت تعني أنّ كلّ المانحين تجعل من مساعداتها مساعدات مشروطة حيال إصلاحات السياسات التي يُطالب بها كلّ من "البنك الدولي" و"صندوق النقد الدولي" بوجه خاص. وهذا يؤكّد على أهمية معالجة مسألة المشروطة في "منتدى عام 2008 رفيع المستوى".

⁴ The 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Volume 1 Key Findings, Joint Venture of Monitoring, OCDE, based on the findings from the World Bank's 2005 CDF Progress Report and the country profiles prepared for the WB's Effectiveness Review, March 2007.

التوصية 2: وضع حدٍّ لكل المشروطيات التي يفرضها المانح

يجب أن تشمل "أجندة آكرا للعمل" (AAA) التزاماً يكفل وضع حدٍّ لكل شروط السياسة التي يفرضها المانح، وأن تعترف بأنّ مثل هذه الشروط تدمر الملكية الديمقراطية. يجب أن تتوصل "أجندة آكرا للعمل" إلى صوغ خطة عمل لتحقيق أهداف طموحة لتبسيط واختزال عدد الشروط الإجمالي وخفضه (بما في ذلك الدوافع والمعالم، إلخ...) المرتبطة بمقاربات قائمة على البرامج تروّج لـ "إعلان باريس".

3.3 يجب أن تُبنى الملكية الديمقراطية على شفافية المانحين والحكومات الجنوبية وانفتاحهم

تعاني المساعدات من افتقار خطير للشفافية والانفتاح. وثمة تباينات واسعة من حيث الدرجة التي يُفيد معها المانحون مسبقاً عن كمية المساعدات التي ينوون توزيعها، ومن ثمّ عن الكمية التي وزّعوها، وما بتقاريرهم سلفاً، وماذا كانت الشروط. وهذا ما يجعل الأمر صعباً بالنسبة إلى حكومات البلدان المتلقية لدى وضعها الموازنات على نحو سليم، وبالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني وغيرها من اللاعبين الآخرين، في سياق تدقيقها في عمليات الموازنة.

وما يزال يتواصل التفاوض بشأن المساعدات يجري خلف الأبواب المغلقة، إذ أنّ ثمة انعداماً للمعلومات المتاحة للعامة حول الشروط وأولويات الإنفاق وغيرها من الشروط التي يتضمنها منح المساعدة. أما الوثائق الرئيسية فغالباً ما تكون بمنأى عن النفاذ إليها؛ أو إذ حدثت وأعلنت النتائج على العموم فإنّما هي تُدفن في مواقع المانح الشبكية، وليس نشرها وتعميمها بنشاط في أوساط المجتمعات المحلية المتأثرة على نحو وبلغة تفهمها.

إنّ شفافية المانحين المتزايدة لا تجعلهم أكثر قبولاً للمساءلة فحسب، بل يمكنها أن تدعم جهود منظمات المجتمع المدني الجنوبي الآيلة إلى التدقيق في الموازنات ومحاسبة حكوماتها هي بالذات.

كما يتوجب أيضاً على الحكومات الجنوبية أن تصبح أكثر شفافية وانفتاحاً. وقد أقرّ المسح المتعلق برصد "إعلان باريس" الذي أجرته "لجنة المساعدات التنموية" في "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" (DAC-OECD) في عام 2006 أنّ "البلدان الشريكة يلزمها أن تعمق ملكيتها لعملية التنمية، وذلك بإشراك المواطنين والبرلمانيين على نحو أكمل في تخطيط السياسات والبرامج التنموية وتقويمها".

التوصية 3: على المانحين والحكومات الجنوبية الالتزام بأعلى معايير الانفتاح والشفافية

يجب أن يتعهد المانحون في "أجندة آكرا للعمل" (AAA) بأعلى معايير الانفتاح والشفافية. وهذا يجب أن يشمل: تعميم المعلومات ونشرها بصورة دورية، وخصوصاً أثناء التفاوض حول المساعدات وعن التوزيعات وتبني سياسة إفشاء أو إظهار تلقائي لكل الوثائق، مع نظام استثناءات محدود بشكل صارم.

وعلى الحكومات الجنوبية أن تعمل مع الممثلين المنتخبين ومنظمات المواطنين لوضع سياسات شفافة ومفتحة حول مصدر المساعدات وكيفية إنفاقها ورصدها والمحاسبة بشأنها. وهذا يتطلب أن يكون وزراء الحكومة والمسؤولين الرسميين مسؤولين (قابلين للمحاسبة accountable) أمام مواطنيهم، مع آليات فعالة للقابلية على الإجابة (answerability) وعلى القدرة على التنفيذ (enforceability)، القائمة على الشفافية المحسنة للمعلومات المتعلقة بالسياسات والبرامج الحكومية.

4.3 ينبغي أن تدعم المساعدات بيئة تمكينية للمجتمع المدني

تتمتع منظمات المجتمع المدني بدور حيوي في التنمية، بالرغم من أن الأدوار التي يفترض اصطلاح منظمات المجتمع المدني بها ليست حلولاً محل التزامات الحكومة بغية تحقيق مسؤولياتها أمام جميع مواطنيها. فمنظمات المجتمع المدني والنقابات وغيرها من الحركات الاجتماعية هي تعبير عن مواطنة ديموقراطية ناشطة، من دونها لا يمكن أن يحقق إلا تقدّم ضئيل في الحاكمية أو في التنمية. إن ثقافة ديموقراطية تتطلب انفتاحاً على السياسة والبدائل التنموية، واحترام وتشجيع تعددية وجهات النظر وحقوق الإنسان والمساواة الجُوسية. وإنّ ضمّ هذه المبادئ إلى سياسات المانحين والحكومات ومنظمات المجتمع المدني وممارساتهم جميعاً لهو تحدّي رئيسي لعملية إصلاح المساعدات.

تشكّل منظمات المجتمع المدني لاعباً مستقلاً يضطلع بدوره الخاص، المتجذّر في تنظيم المواطنين للمطالبة بالحقوق وجعل الحكومات والمانحين تمثل أمام المحاسبة. ولدى منظمات المجتمع المدني صفات وخصائص متنوعة وتضطلع بأدوار حاسمة ومهمة على مختلف المستويات. على سبيل المثال، تتمتع هذه المنظمات بدور في تأمين تحقيق فعال للبرامج التنموية، وفي التمكين الاجتماعي للفقراء والمجموعات المهمّشة في جعل الحكومات مسؤولة ومُحاسبة، والمساهمة في تحقيق حقوق الإنسان. كما أن بعض منظمات المجتمع المدني تشكّل أيضاً أطرافاً مانحة أو أفنية مساعدة لجهات مانحة، والعديد منها يضطلع بدور الرصد والرقابة. أما الأدوار الرئيسية التي تضطلع بها منظمات المجتمع المدني، باعتبارها لاعباً تمويماً مستقلاً، فضلاً عن توفيرها الظروف الضرورية لها لتكون فعالة، فإنما تحتاج إلى الاعتراف بها في أجندة فعالية المساعدات.

يجب ألا يُعمد إلى جعل منظمات المجتمع المدني أدوات في أجندة فعالية المساعدات بوصفها وسيلة لتنفيذ الالتزامات التي تعهد بها المانحون في "إعلان باريس" (انحياز منظمات المجتمع المدني غير الانتقادي لأوراق بحوث استراتيجيات خفض الفقر التابعة إلى بلدٍ معني). فضلاً عن ذلك، يجب أن تُكيّف مبادئ فعالية المساعدة وتطوَّق من قبل منظمات المجتمع المدني نفسها، بما ينسجم وأدوارها المتنوعة. لقد قامت منظمات المجتمع المدني بالعديد من المبادرات الرامية إلى تحسين فعاليتها ومساءلتها (شرعة المساءلة الدولية، مشروع المجال "sphere")، وهي تتخذ الآن خطوات تالية لتحسين الشراكات بين منظمات المجتمع المدني الشمالي والجنوبي على وجه التحديد.

القوصية 4: يجب أن تعترف "أجندة آكرا للعمل" (AAA) بمنظمات المجتمع المدني بوصفها لاعبين تنمويين مستقلين وعلى حسابهم، وأن تعترف بالظروف التي تمكن هذه المنظمات من الاضطلاع بأدوار فعالة في التنمية.

يجب أن يدعم المانحون والحكومات الجنوبية الظروف الضرورية اللازمة لكي تتمكن منظمات المجتمع المدني من الاضطلاع بأدوارها في الجنوب بما يؤول إلى تطوير العملية التنموية. وإنّ منظمات المجتمع المدني تحتاج إلى أطر عمل قانونية توفّر حق الاجتماع وحق التنظيم والإعلام الحر والمنفتح. كما تحتاج هذه المنظمات أيضاً إلى تمويل طويل الأجل قابل للتكهن. وعلى المانحين أن يكتشفوا صيغ دعم جديدة لتوفير ذلك.

4. جعل المساعدات مسؤولة (قابلة للمساءلة)

1.4 المساءلة هي أساس المساعدات الفعالة، ويجب أن تقوم على الحقوق

تجادل منظمات المجتمع المدني في مختلف أنحاء العالم أنّ المساءلة تعتبر الأساس الوحيد للمساعدات الفعالة. ويجب أن يكون المانحون والحكومات الجنوبية وغير من اللاعبين في نظام المساعدات مسؤولين عن الآثار والمُخرجات التنموية الناجمة عن المساعدات. وتعتقد منظمات المجتمع المدني أنّ هذه الآثار والمُخرجات يجب أن تقوم تماماً من حيث التقدم نحو حقوق الإنسان المتوافق عليها دولياً، بما فيها حق التنمية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة. وإنّ على الالتزامات القائمة على الحقوق أن توفر إطار عمل معيارياً وتنظيمياً للمساءلة في نظام المساعدات.

2.4 تحتاج المساعدات لأن تُرصد وتُقوّم باستقلالية

تتسم عملية رصد "إعلان باريس" ومراقبته بكونه لاتناظرياً (asymmetric)، أي أنّ المانحين يراقبون أنفسهم، في حين أنّ المتلقّين يُراقبون من قبل "البنك الدولي" وغيره. فإذا كان لعملية باريس أن تتسم بالمصدقية، فإنّ الرقابة والتقييم المستقلين يصبحان ضروريين.

ثمة ثقة غير كافية في تحديد (تعريف) العديد من مؤشرات "إعلان باريس" وقياسها، وفي نظام المساعدات. وتسمح عملية المراقبة الرسمية الراهنة لبعض المانحين بإعادة تحديد (أو إعادة تعريف) الالتزامات بغية المبالغة والمغالاة في أدائها. وعلى العكس من ذلك، تراجع مراقبة الحكومات المتلقّية بدرجة كبيرة مراعاة المعايير والأسس التي لم تُناقش إلا بطريقة محدودة جداً في باريس، والتي حدّدت في العديد من الحالات من قبل المانحين (استخدام تقويمات "البنك الدولي" للملكية والمسؤولية المشتركة والإدارة المالية العامة). ليس من المقبول أن يتحكّم المانحون بمراقبة تنفيذ "إعلان باريس" وتقويمه، سواء أكان ذلك مباشرة في بلدان فردية، أم من خلال "البنك الدولي" و"لجنة المساعدات التنموية" - منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. كما يمكن أيضاً أن تصبح باباً خفياً تنفذ منه المشروطية، عندما يدفع المانحون، مثلاً، في اتجاه انفتاح المشتريات الحكومية على المزايديين (أصحاب العطاءات في المزادات bidders) الأجانب كشرط مسبق لاستخدام البلدان نظم مشترياتها الخاصة. ولذا، فحتى تكون "فعالة" من حيث المساعدات، تواجه الحكومات الجنوبية الضغوط لتلتزم جانب توصيات السياسة التي لم يتمّ التوافق عليها في المنتديات الدولية، كـ "منظمة التجارة العالمية" (WTO).

القوصية 5: توليد نظام مراقبة وتقويم مستقل ذي صلة وفعال للتعامل مع "إعلان باريس" وأثاره على المُخرجات التنموية.

ينبغي على "أجندة آكرا للعمل" (AAA) أن توجد نظام مراقبة وتقويم مستقلاً لـ "إعلان باريس" على المستويات الدولية والوطنية والمحلية. أما على المستوى الدولي فتستكون ثمة حاجة إلى مؤسسات مستقلة جديدة كي تضطلع بهذا الدور، بغية محاسبة المانحين عن مجمل أدائهم. وعلى المستويين الوطني والمحلي فيجب أن تشمل المراقبة والتقويم مروجة من المعنيين، وأما منظمات المجتمع المدني فينبغي أن تضطلع بدور رئيسي.

كما يجب أن تأخذ المراقبة والتقويم في حساباتها أكثر تلك الروابط القائمة بين الإصلاحات وصيغ المساعدات ومُخرجات التنمية والتقدم نحو حقوق الإنسان. فينبغي على "أجندة آكرا للعمل" (AAA) أن تبدأ العمل على مزيد من اكتشاف هذه الروابط. وعليها أيضاً أن تصوغ خطة عمل لتطوير عملية تشاركية أكثر شمولاً، تقودها البلدان النامية الشريكة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني الجنوبي

2010 لتعيين مؤشرات ومقاييس لفعالية المساعدات تتسم بكونها أكثر ملاءمة. إنَّ مراجعة عام لالتزامات "إعلان باريس" يجب أن تُوسَّع لتشمل مُخرجات هذا التقييم الشامل.

3.4 يجب أن تصبح المسؤولية المشتركة بين المانحين والحكومات المتلقية واقعا

في الوقت الراهن، تتدفق علاقة المساعدات بصورة كاملة تقريباً في اتجاه واحد: أي من المتلقين إلى المانح. والمانحون غالباً ما يكونون غير مُساعِلين من حكومات ومواطني البلدان التي يُفترض أن مساعداً تُسدي لها العون. وكي يتسنى جعل المساعلة (أو المسؤولية) المشتركة واقعاً على مستوى البلد، ينبغي على المانحين التزام الشفافية والموجبات التي تجعلهم قابلين للمحاسبة.

إنَّ المسؤولية المشتركة في سياق النفوذ اللامتساوي إلى حد بعيد بين المانحين والمتلقين، تتطلب أيضاً التزاماً بإصلاح أساسي لمؤسسات التمويل الدولية (IFIs). فهذه المؤسسات تستمر متمتعة بتأثير حاسم على خيارات السياسة المتوفرة لدى البلدان المتلقية، والمجانسة بين المانحين يمكنها أن تزيد حدة هذا التأثير.

وكذلك، تستمر عمارة النظام المالي الدولي في كونها بنية غير ديموقراطية، حيث لا يتاح للبلدان المتلقية إلا صوت صغير جداً في تعيين السياسات في مؤسسات التمويل الدولية.

وإذا كانت مبادئ المسؤولية المشتركة لتصبح واقعاً، ينبغي إصلاح مؤسسات التمويل الدولية لإعطاء البلدان المتلقية فرصة التأثير على سياساتها. وعلى أجندة "أكرا" للعمل.

التوصية 6: اعتماد توافق مشترك و عقود شفافة وملزمة للتحكم بعلاقات المساعدات.

يجب أن تخضع شروط المساعدات للتفاوض الشفاف والعدل بمشاركة الفقراء ومساءلتهم. فالمانحون والحكومات المتلقية يجب أن تتوافق على وضع علاقة المساعدات المستقبلية على أساس من الشفافية والاتفاقيات الملزمة، بما في ذلك التزامات واضحة من قبل المانحين بأحجام المساعدات وجودتها، مع عقوبات تُفرض على المانحين الذين يُخفقون في تلبية التزاماتهم. وهذه الاتفاقيات يجب أن تكون مُراقبة، كما هو مشار إليه أعلاه.

4.4 ينبغي أن تتجاوز المسؤولية المشتركة المانحين والحكومات

غالباً ما تكون لدى البلدان الجنوبية نظم مساءلة ضعيفة، تفتقر إلى آليات فعالة للمواطنين والبرلمانات لمحاسبة التنفيذيين على أعمالهم. وإنّ توسيع آليات المحاسبة في ما يتعلق بالمساعدات لتشمل مروحة أوسع من المعنيين لهو فرصة لربط الفقير والمواطنين المعرّضين وإشراكهم في القرارات التي تؤثر في حياتهم. كما أنه من المهم أيضاً أن التدابير المحاسبية تبنى على آليات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية القائمة بالمحاسبة (مثل هيئات اتفاقية الأمم المتحدة).

التوصية 7: إيجاد آليات معنيين متعددين جديدة لحمل الحكومات والمانحين على أن يتحملوا المسؤولية.

- يجب تطوير آليات معنيين متعددين لحمل الحكومات والمانحين على تحمل مسؤولية المحاسبة؛ وهذه أي الآليات- يجب أن تكون الاختبار الحقيقي في ما إذا كانت الالتزامات بـ "المسؤولية المشتركة" و(المؤشر 12) توفى وتُحقّق. وهي ينبغي أن تكون مفتوحة وشفافة ومنظمة مع فسحة حقيقية لمواطني البلدان الجنوبية بما يحمل حكوماتها والمانحين على محاسبتهم.

4.5 ينبغي أن تكون عملية إصلاح المساعدات نفسها أكثر مسؤولية (أو مساءلة)

ليست "لجنة المساعدات التنموية" في "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" (OECD DAC) ممثلاً للبلدان المتلقية، إلا أنها هي التي توفر المنتدى الرئيسي لإصلاح المساعدات. وهذه الحاكمية الخاصة لنظام المساعدات تجعل معظم البلدان ذات التبعية للمساعدات غير قادرة على اتخاذ مواقف قوية في المفاوضات. ومن المهم لبناء نظام حاكمية متعدد الأطراف للمساعدات الرسمية التنموية مبني على القوى المتوازنة بين المانحين والمتلقين ومع تمثيل للمجتمع المدني. كما ينبغي على "أجندة فعالية المساعدات" أن ترتبط بأجندة أوسع للأمم المتحدة في ما يتعلق بتمويل التنمية، على نحو أكثر فعالية.

التوصية 8: إنشاء نظام حاكمية متعدد الأطراف متكافئ للمساعدات الرسمية التنموية يتفاوض ضمنه على اتفاقيات المستقبل المتعلقة بإصلاح المساعدات.

يجب أن يجري التعامل مع عملية إصلاح المساعدات في مؤسسة متعددة الأطراف أوسع تُعتمد فيها آليات تفاوض واضحة وشفافة وتمثيل متكافئ للمانحين والمتلقين وانفتاح على المجتمع المدني.

5. جودة المساعدات: واجب على المانحين

1.5 يجب أن يؤمن المانحون المعايير الأساسية لجودة المساعدات أينما عملوا

تضمن "إعلان باريس" بعض أهم الالتزامات من جانب المانحين بتلبية المعايير الأساسية لجودة المساعدات. بيد أنه توجد ممانعة من بعض المانحين في الخضوع للمساءلة بخصوص هذه الالتزامات. وبالرغم من أن الغايات وُضعت للمتلقين الفرديين، إلا أن المانحين أنفسهم قاوموا صياغة الغايات الفردية لعام 2010.

التوصية 9: على المانحين أن يكونوا مسؤولين عن الالتزامات التي تعهدوها بموجب "إعلان باريس".

يجب أن توضع الأهداف أو الغايات للمانحين الفرديين لعام 2010 لضمان التزامهم تعهداتهم بموجب "إعلان باريس". وعلى المانحين أن يُعيدوا تأكيد رغبتهم بتغيير الطريقة التي يقومون بها بأعمالهم بما يلبي المعايير الأساسية المتعلقة بجودة المساعدات.

2.5 ينبغي أن تظاهر -أو تساند- المساعدات منفعة الفقراء والناس المعرضين

يتواصل قلق منظمات المجتمع المدني أنه غالباً ما تُستخدم المساعدات لتحقيق مصالح سياسات المانحين الخارجية والاقتصادية، في حين تتجاهل حاجات الجماعات الأفقر والأكثر تعرضاً. على سبيل المثال، غالباً ما تُستخدم المساعدات لترويج سياسات التحرير الاقتصادي التي انتفعت منها شركات البلدان المانحة ولكن تضررت بسببها مصالح الفقراء والناس المعرضين.

التوصية 10: الالتزام بإعطاء مساعدات لخفض الفقر والترويج لحقوق الإنسان.

على المانحين أن يلتزموا إعطاء مساعدات مخصصة لخفض الفقر واللامساواة ولترويج حقوق الإنسان فحسب. وعليهم أن يتوقفوا عن ممارستهم استخدام المساعدات لصالح سياستهم الخارجية والاقتصادية وأولوياتها.

3.5 يجب أن تكون كل المساعدات غير مربوطة أو مقيدة

إنّ "تقييد" المساعدات بشراء سلع المانحين وخدماتهم يُضخّم التكاليف ويبطئ التأمين والإيصال ويخفّض مرونة البلدان الجنوبية على توجيه المساعدات حيث يُحتاج إليها أكثر. إنّ المستفيدين الأوائل من هذه الممارسة هم غالباً الشركات والمستشارون في البلدان المانحة. في حين أنّ المانحين قاموا بذلوا بعض الجهود للإصلاح، إلا أنهم استبعدوا المجالات الرئيسية، كالمساعدات الغذائية والمساعدة التقنية (technical assistance)، من اتفاقياتهم، واستمروا في الواقع والتطبيق توجيه موازنات مساعداتهم لشركاتهم الخاصة على نحو كثيف.

ويستمر المانحون في اعتماد هذه الممارسة، في حين أنه وفي الوقت نفسه يطلبون إلى المتلقين فتح المشتريات الحكومية أمام المنافسة الأجنبية. وتفكيك القيود يجب أن يجعل المساعدات أكثر مرونة وفعالية، ولكنّ المتلقين يجب أن يُسمح لهم بالمحافظة على التفضيلات بالنسبة إلى السلع والخدمات المشتراة محلياً لضمان بقاء أكبر قدر من أموال المساعدات في البلدان الجنوبية.

التوصية 11: توسيع الالتزام بالمساعدات غير المقيدة

في "أكرا"، ينبغي على المانحين أن يوسّعوا اتفاقية ترمي إلى عدم تقييد المساعدات بالنسبة إلى كل البلدان وكل صيغ المساعدات (بما في ذلك المساعدات الغذائية والمساعدة التقنية)، ووضع أهداف أو غايات مُراقبة على نحو مستقل لترجمة هذا الالتزام في واقع الممارسة).

4.5 يجب أن تلائم المساعدة التقنية متطلبات القدرات الحقيقية

قدّرت "منظمة بلدان التعاون الاقتصادي والتنمية" (OECD) أنّ نصف إجمالي المساعدات يتخذ شكل المساعدة التقنية. بيد أنّ عملية مسح مراقبة باريس الأخيرة كشفت أنّ حكومات عدة بلدان نامية اعتقدت أنّ أياً من هذه المساعدات التقنية التي تلقتها لم يستجب لمتطلباتها واحتياجاتها. فمعظم المساعدات التقنية يستمر مقيداً وذا سعر مرتفع فاحش، وغالباً ما يكون غير مؤثر في عملية بناء القدرات المحلية.

إنّ المساعدة التقنية يجب أن تكون مؤاتية للمتطلبات والاحتياجات ومتوازية مع الاستراتيجيات الوطنية، مع التأكيد على بناء القدرات المحلية.

التوصية 12: إصلاح المساعدة التقنية لكي تستجيب للأولويات وبناء القدرات الوطنية

يجب أن تُقوّى أغراض تحسين المساعدة التقنية، بما في ذلك التأكد من أنّ 100% منها (أي المساعدة التقنية) تستجيب للمتطلبات والاحتياجات للاستراتيجيات الوطنية.

إنّ حق البلدان المتلقية في التعاقد، بما يتلاءم واحتياجاتها، يجب أن يُحترم. كما يجب أن يطرّو المزيد من أشكال المساعدة التقنية الجنوبية-الجنوبية الأكثر فعالية.

5.5 ينبغي أن تُخصّص المساعدات بعدل وإنصاف

إنّ شرطاً أساسياً من شروط فعالية المساعدات يكمن في أنها يجب أن تُخصّص للبلدان والمناطق التي تحتاج إليها أكثر. غير أنّ نظام تخصيص المساعدات الراهن غالباً ما لا يستجيب للحاجة - حيث إنّ بعض المانحين يواصل تخصيصه المساعدات بما يوافق مصالحهم وأهدافهم، فيما يستخدم آخرون التخصيصات طريقةً لفرض شروط سياسية في حين يفتقر مجمل النظام إلى التماسك والتنسيق. ويتلقّى العديد من البلدان والمسائل الحاسمة تخصيصات مساعدات تافهة: وهذا وضع يتفق الجميع على ضرورة تغييره، ولكنّ "إعلان باريس" سادر في صمت مطبق حيال هذه المسألة الحاسمة.

التوصية 13: تحسين تخصيص المساعدات كي تستجيب للحاجات

في "أكرا"، على الحكومات أن تتوافق على تطوير آلية دولية شفافة لتحسين تخصيص المساعدات بحيث تذهب إلى من هم أكثر حاجة.

6.5 ينبغي أن تكون المساعدات أكثر قابلية للتكهن

غالباً ما تكون تدفقات المساعدات تطايرية (volatile)، حيث يتعهد العديد من المانحين التزامات لمدة سنة لا أكثر، وكثيراً ما تُمنح متأخرة أو لا تُمنح بالمرّة. وتوزّع المساعدات على الغالب وفق أولويات المانحين وجداولهم الزمنية الخاصة، دون بذل الجهود الكافية لاحترام أولويات التخطيط والتنمية الوطنية وبما يتناسب وإياها، أو بما يتلاءم والإطار الزمني الموازناتي (budgeting timeframe). وكل هذا يجعل الأمر صعباً جداً بالنسبة إلى المتلقين لإعداد موازنات فعّالة أو للتخطيط قُدماً، كما يجعل الأمر أيضاً قاسياً بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني لمراقبة تدفقات المساعدات والفعالية.

على المانحين أن يتعهدوا التزاماً بمساعدات متعددة السنوات قائماً على معايير واضحة وشفافة، وأن يؤمنوا تحقيق تلك الالتزامات وفق جدول معروف وبطريقة شفافة.

القوصية 14: غايات جديدة لتحسين تكهنية متعددة السنوات (multi-year predictability) للمساعدات

يجب أن يتوافق المانحون على غايات جديدة في "أكرا" ترمي إلى وضع التزامات مساعدات متعددة السنوات مضمونة وقابلة للتكهن قائمة على معايير واضحة وشفافة.

6. جعل منتدى "أكرا" رفيع المستوى مفتوحاً وقابلًا للمساءلة

إنّ منظمات المجتمع المدني أساسية وضرورية إذا كانت المساعدات لتكون أكثر فعالية. وفي هذه الحالة، يجب أن تتمتع هذه المنظمات بمشاركة وانخراط مجديين في عملية التوافق على أجندة فعالية المساعدات وتنفيذها ومراقبتها وتقويمها.

إنّ الارتباط بمنظمات المجتمع المدني يجب أن تكون جزءاً من التزام مُأسس من قبل الأمانة العامة لـ "لجنة المساعدات التنموية" في "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية"، لارتباط مُجدي ومنتظم مع منظمات المجتمع المدني حول طيف من المسائل، وليس الاقتصار فقط على القلق في ما يعني فعالية المساعدات.

القوصية 15: ضمان مشاركة ذات معنى من قبل منظمات المجتمع المدني في منتدى "أكرا" رفيع المستوى

يجب أن تشمل منظمات المجتمع المدني في ل شرائح منتدى "أكرا" رفيع المستوى. ويجب أن تكون وجهات نظرها جزءاً من المناقشات الرسمية، بما في ذلك الفعالية الوزارية وتسويد أجندة "أكرا" للعمل وكتابتها.

أما أجندة المنتدى رفيع المستوى فيجب أن تعكس هموم المجموعات التي يجري عادة استبعادها من هذه العمليات. وبوجه محدد مشاركة مُجدية ذات معنى من قبل المنظمات النسائية في مجمل عملية المنتدى المذكور، بما في ذلك من خلال طاولة مستديرة تتناول موضوع المساواة الجنوسية وفعالية المساعدات، وهذا أمر رئيسي ومفتاح لضمان أن أصوات النساء وهمومهن ومقترحاتهن تؤخذ في الحسبان.

مسوّدة للنقاش في اجتماعات التشاور الإقليمي - أيلول (سبتمبر) 2007

ويجب تنظيم عملية تشاور شفافة وسليمة في المسار المؤدي إلى "أكرا"، بما في ذلك:

- إطلاق أوراق رئيسية باكراً وبصيغة مسودات مع مراقب من المجتمع المدني يُدعى إلى كل الاجتماعات الرئيسية.
 - آليات واضحة للمشاركة على كل المستويات، مع موارد كافية تُخصّص لضمان تمثيل واسع لتشكيلة منظمات المجتمع المدني المتنوّعة (بما في ذلك الجماعات المُقصاة أو المستبعدة عموماً، كالنساء والفلاحين والمهاجرين واللاجئين والمواطنين الأصليين والشباب والأطفال).
- ستؤخذ بعين الاعتبار معايير واضحة للمساءلة حول كيفية تقديم التوصيات والمقترحات من قبل منظمات المجتمع المدني، على نحوٍ جدي في العملية، وهذا ما سيقرّر بالاشتراك مع منظمات المجتمع المدني.

المختصرات والرموز والأسماء الوارد في الورقة

Accra Agenda for Action	AAA	أجندة "أكرا" للعمل
Civil Society Organizations	CSOs	منظمات المجتمع المدني
Development Assistance Committee of the OECD	DAC	لجنة المساعدات التنموية في "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية"
High Level Forum	HLF	منتدى رفيع المستوى
International Financial Institutions	IFIs	مؤسسات التمويل الدولية
International Monetary Fund	IMF	صندوق النقد الدولي
Millennium Development Goals	MDGs	أهداف التنمية الألفية
Official Development Assistance	ODA	المساعدات الرسمية التنموية
Organisation of Economic Cooperation and Development	OECD	"منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية"
Paris Declaration	PD	"إعلان باريس"
Poverty Reduction Strategy Papers	PRSPs	أوراق بحوث استراتيجية خفض الفقر
United Nations Conference on Trade and Development	UNCTAD	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية