الأمم المتحدة

E/C.16/2003/5

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
13 February 2003
Arabic
Original: English

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثانية

نيويورك، ٧-١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣

البند ٣ من جدول الأعمال*

تعزيز قدرة الإدارة العامة على تنفيذ إعلان الألفية للأمم المتحدة

إدراج استراتيجيات الحد من الفقر في الأهداف الإنمائية للألفية: دور الإدارة العامة

تقرير الأمانة العامة**

* E/C.16/2003/1.

** تأخر تقديم هذه الوثيقة إلى شؤون المؤتمرات و لم تتضمن التفسير المطلوب بموجب الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٥٣/٢٠٨ باء التي تقضي، في حالة التأخر في تقديم تقرير ما، بإدراج السبب في حاشية للوثيقة.

120303 120303 03-24849 (A)
0324849

موجز

دأبت دول العالم، تحت مظلة الأمم المتحدة، على تفهم الشواغل العالمية الحالية باعتبارها تحديات كبرى يتعين أن تواجه بصورة مباشرة وبإرادة المجتمع الدولي وتصميمه. ويتمثل أحد التحديات المركزية التي تتصدى لها الأهداف الإنمائية للألفية في الفقر المدقع الذي يجرد الإنسان من إنسانيته والذي يقبع في ظله حاليا ما يزيد عن بليون من البشر. وبرغم هول كثير من هذه التحديات فإن التصدي لها ليس مستحيلا. فضعف الهياكل المؤسسية وعدم كفاية القدرات لدى أصحاب المصلحة الرئيسيين هما القاعدة الأساسية التي تقوم عليها هذه التحديات. ولا يمكن للمؤسسات التي تواجه عجزا كبيرا في قدرتها أن تضع الاستراتيجيات والسياسات المتناسبة مع المهمة المطروحة كما أن قدرتها على التنفيذ ضعيفة للغاية. ولا يمكن للمؤسسات الضعيفة إلا أن تكون ضعيفة كشريك دون رباط قوي بالعناصر التي تكوّنها كما أنها لا تستطيع الاستفادة بصورة فعالة من المشورة. ومن هنا فإن جميع الأهداف الإنمائية للألفية، وبصورة خاصة الحد من الفقر، إنما تعتمد بصورة حاسمة على فعالية المؤسسات وكفاءتها ولا سيما على الصعيد الوطني. وبالإضافة إلى الشرط الأول المتمثل في تحسين القدرات فإن الشروط الأساسية لتحقيق تقدم في إنجاح هذه الأهداف في المستقبل إنما تقوم على إضفاء الصفة المحلية على الأهداف وإقامة الشراكات بينها وبين المبادرات الكبرى الأخرى فضلا عن وضعها في طليعة الأهداف الإنمائية للبلدان مع تحقيق البيئة السياسية الملائمة لها وتوفير الموارد اللازمة لها في الميزانية.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	السياق	١-٢٤	٤
	ألف - إعلان الأمم المتحدة للألفية والأهداف الإنمائية للألفية	١-٦	٤
	باء - الاستعراض حتى اليوم	٧-١٢	٦
	جيم - المطالب المفروضة على الإدارة العامة	١٣-٢٤	٨
ثانيا -	التحديات	٢٥-٣٣	١١
	ألف - مراجعة عامة	٢٥-٢٩	١١
	باء - التحديات الرئيسية	٣٠-٣٣	١٣
ثالثا -	طريق المستقبل	٣٤-٤٥	١٦
	ألف - الدليل التفصيلي للتنفيذ: الآثار الدولية المترتبة عليه	٣٤-٣٧	١٦
	باء - الدليل التفصيلي: الآثار الوطنية المترتبة عليه	٣٨-٤١	١٧
	جيم - استنتاجات وتوصيات	٤٢-٤٥	٢٠

أولا – السياق

ألف – إعلان الأمم المتحدة للألفية والأهداف الإنمائية للألفية

١ – دأبت أمم العالم، تحت مظلة الأمم المتحدة، على تفهم الشواغل العالمية الحالية باعتبارها تحديات كبرى لا بد من مواجهتها بصورة مباشرة وبإرادة المجتمع الدولي وتصميمه. وقد جُمعت هذه التحديات في أربعة ميادين رئيسية للاهتمام[١] في عمل المنظمة وهي:

(أ) تحدي الفقر المدقع الذي يترع عن الإنسان إنسانيته والذي يقبع في ظله أكثر من بليون من البشر حاليا؛

(ب) تحدي ويلات الحرب وخصوصا العنف في الصراع المدني والخوف من أسلحة الدمار الشامل؛

(ج) الخوف المطلق من احتمال الحياة على كوكب أفسده نشاط الإنسان ولم تعد موارده تكفي للاحتياجات البشرية؛

(د) الخوف المباشر المتمثل في افتقار الأمم المتحدة لأدوات فعالة لمواجهة التحديات الثلاثة المذكورة أعلاه.

٢ – وفي عام ٢٠٠٠، أصدرت الجمعية العامة واحدة من أهم مجموعات الالتزامات الدولية وذلك من خلال إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية[٢]. ففي هذه الوثيقة التزمت الدول الأعضاء بمجموعة من الأهداف الإنمائية للألفية للسنوات العشرين الأولى من القرن الحادي والعشرين. وقد توجت هذه الأهداف سلسلة من الالتزامات الدولية السابقة واجتماعات القمة العالمية بما في ذلك المؤتمر العالمي لتوفير التعليم للجميع ومؤتمرات الأمم المتحدة المعنية بأقل البلدان نموا والمؤتمر العالمي المعني بالمرأة ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. أما العنصر الجديد في الأهداف الإنمائية للألفية فيتمثل في أنها حازت على توقيع ١٨٩ من الدول الأعضاء وحُددت بصورة رقمية وزمنية.

٣ – كما عمدت البلدان في الإعلان النهائي الصادر عن مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية بتحديد مجالات معينة تشكل خطرا خاصا على القيم الاجتماعية وتحتاج إلى عناية عاجلة إضافية. وتضم هذه المجالات:

(أ) حقوق الإنسان والديمقراطية وصلاح الحكم؛

(ب) حماية الضعفاء، أي حماية الأطفال والمدنيين، من الآثار الكبرى للكوارث الطبيعية والإبادة والصراعات المسلحة وغير ذلك من طوارئ إنسانية؛

(ج) تلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا، أي تعزيز الديمقراطية والسلام الدائم والقضاء على الفقر والتنمية المستدامة.

٤ - وكان هناك إجمالا ٨ أهداف و ١٨ غرضا و ٤٨ مؤشرا. ومنذ البداية جرى التأكيد على وجوب توجيه الأهداف وطنيا من حيث قيادتها وتنفيذها وعلى أنها لا تحل محل الالتزامات السابقة بل تكملها.

٥ - وقد أصبح من الواضح، من الدراسات القليلة التي تم الاضطلاع بها حتى اليوم، بما في ذلك الدراسات الخاصة بالأهداف الإنمائية للألفية وأفريقيا، أن التحديات برغم هولها لا يستحيل التغلب عليها. ولا بد من التشديد على أن كثيرا من هذه التحديات إنما يقوم على ضعف الهياكل المؤسسية وعلى عدم كفاية القدرات لدى أصحاب المصلحة الأساسيين، سواء على صعيد الحكومة أو المجتمع المدني، وأن هذا لا يعود ببساطة إلى نقص الموارد والمؤسسات الضعيفة، بالتعريف، هي تلك التي لا تستطيع أن تضع الاستراتيجيات والسياسات حتى عندما تكلف بذلك. أما قدراتها التنفيذية فهي إما ضعيفة للغاية أو معدومة. على أن الأمر ينطوي على أكثر من ذلك. فالمؤسسات الضعيفة لا تتمتع بصلات قوية مع العناصر المكونة لها ومع عملائها وأصحاب المصلحة فيها، فضلا عن ضعفها فيما يتعلق بإقامة الشراكات. كما أنها إما غير قادرة على الاستفادة من المشورة بصورة فعالة أو تفتقر إلى القدرة على الاستجابة بصورة حاسمة لما يقدم لها من مشورة. ويعني هذا أن المؤسسات الضعيفة من المرجح أن تصبح عقبة كبرى في عمليات الدفع والرصد والمشاركة وفي تنفيذ مهامها ومسؤولياتها الناشئة عن إعلان الألفية وعن عملية الأهداف الإنمائية للألفية. ويمكننا أن نفترض بقوة أن البلدان ذات القدرات المؤسسية الأكثر ضعفا، ولا سيما في ميدان الإدارة العامة، هي تلك التي ستتخلف من حيث إحراز تقدم في الأهداف الإنمائية. على أن هذا الافتراض لا يمكن دعمه ببيانات صارمة من استعراضات قطاع الإدارة العامة، ذلك لأن هذه العمليات لا تزال عمليات غير قياسية كما أن البيانات القليلة المتوفرة إما لا تصلح للمقارنة أو لا تتصف بالنهائية.

٦ - وكثيرا ما تشير الأدلة القليلة المتاحة من أقل البلدان نموا ولا سيما في أفريقيا، وخصوصا فيما يتعلق بالدعم البرنامجي التي تقدمه منظومة الأمم المتحدة، إلى أن ضعف قدرة المؤسسات هي عقبة كأداء في وجه صياغة البرامج والمشاريع وتنفيذها. وليس من المحتمل عادة أن تقوم الهياكل المؤسسية الضعيفة بتدريب أو إعادة تدريب الموارد البشرية اللازمة للمهام المطروحة أمامها. وأخيرا تعتبر الهياكل المؤسسية الضعيفة غير صالحة في مجال إقامة الشراكات وهي لا تستجيب جيدا للعناصر المكونة لها، كما أنها ليست منفتحة من حيث

تركيزها. وهذه الورقة تنظر إلى المؤسسات والقدرات المؤسسية من هذا المنظور وليس بصورة مجردة عن غايتها أو بيئتها.

باء – الاستعراض حتى اليوم

٧ – هناك بصورة عامة مشاكل ترتبط بالأهداف الإنمائية للألفية من حيث نطاقها وشموليتها. وكثيرا ما يشار إلى أن بعض هذه الأهداف، مثلا الحد من الملاريا، قد يصلح لبعض البلدان، من قبيل بعض أجزاء آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء، دون أن يصلح لبلدان أخرى بما في ذلك البلدان ذات الاقتصاد الانتقالي. كذلك فإن مفهوم الفقر، أي المعيار المحدد دوليا والذي يحدد الدخل بدولار واحد لليوم الواحد، قد يصلح لأقل البلدان نموا ولكنه لا يصلح لجميع البلدان. إضافة إلى ذلك يطرح السؤال حول ما إذا كان يتعين على الهدف الإنمائي الدولي أن يراعي الأثر في توزيع الأرباح ضمن كل بلد فضلا عن الأثر المتعلق بمختلف الأجيال. وقد جرى الإعراب عن هذه الشواغل على الصعيدين الوطني والدولي وذلك لضمان جعل الأهداف مرنة بما فيه الكفاية وصالحة على المستوى القطري[٣].

٨ – ويتعين أولا أن تعطى الأهداف صفة محلية، أي أن تسير العملية من المجال الدولي لتدخل في العمليات والأولويات الوطنية. ولسير العملية بحد ذاته أهمية كبيرة وذلك لأن المشاركة والدعوة هما العنصر الأهم إذا كان لعملية الأهداف الإنمائية أن تُفهم وأن تُقتسم على صعيد الحكومات الوطنية والمجتمع المدني. ولا يقتصر أمر إضفاء الصفة المحلية على الأهداف على مجرد وضع أهداف وطنية وأولويات قطرية. فإضفاء الصفة المحلية المؤسسية على الأهداف يتسم بأهمية مماثلة إن لم تكن أهميته أكبر. والهيئات الإدارية الضعيفة ليست الأداة المناسبة للمضي بالعملية وتنفيذها. كما أن الوزارات الدنيا، بما في ذلك تلك التي تتعامل مع القطاعات الاجتماعية، تتصف عادة بانخفاض مرتبتها وسلطتها بالمقارنة مع الوزارات المركزية التي تتعامل مع الاقتصاد العام بما في ذلك وزارتا المالية والتخطيط والبنك المركزي. مثال ذلك أن وزارة الخدمات الاجتماعية في سري لانكا، وهي المركز التنسيقي لرصد التنمية الاجتماعية، تفتقر إلى القدرة الفنية وإلى الموارد اللازمة للاضطلاع بمهمتها بفعالية وكفاءة. ويعود هذا إلى أن القطاعات الاجتماعية دائما لا تتمتع إلا بأولوية دنيا وذلك بسبب عمليات الإصلاح القوية التي تهدف إلى تخفيض جهاز الحكومة، وبسبب نقص الموارد العامة التي تعطي الأولوية لوكالات الاقتصاد العام المتمثلة بالمالية والبنك المركزي.

٩ – ثانيا، لتفسير الأهداف الإنمائية للألفية نطاق أوسع من أي مبادرة مماثلة بما في ذلك مبادرة ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وعلى ضوء ذلك فإن ما يستخدم حاليا من

مفاهيم وأدوات بما في ذلك ورقات استراتيجية الحد من الفقر والميزانية الوطنية لمعالجة المسائل الأساسية بما في ذلك مسألة الفقر، تعتبر غير كافية لمهمة الأهداف الإنمائية للألفية.

١٠ - ثالثا، تعتبر الأهداف ذات أولوية متدنية جدا لدى بعض البلدان، إذا أخذت لوحدها دون أن تقترن بمبادرات أخرى يجري تنفيذها بما في ذلك مبادرة تقارير التنمية البشرية الوطنية وخصوصا مبادرة ورقات استراتيجية الحد من الفقر. على أن عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر ضيقة للغاية ومدتها قصيرة. فهي عبارة عن برنامج دائر مدته ثلاث سنوات مما يجعلها غير صالحة لاستيعاب الأهداف. ولهذا الجمع أهميته على الصعيدين العملي والمفاهيمي. فعلى الصعيد العملي ونظرا للبروز الكبير لورقات استراتيجية الحد من الفقر ومحدودية قدرات الإدارات الوطنية، فإن من غير المحتمل أن تنفذ الأهداف الإنمائية للألفية بصورة جادة إلا إذا وفّرت إطارا لمبادرات ذات وجهات أكثر تحديدا وتتمتع بموارد كافية. أما على الصعيد المفاهيمي، فإن الغاية تتمثل في التدليل على أن أحد الأهداف الإنمائية للألفية من قبيل الحد من الفقر إنما هو مترابط ثقافيا ومؤسسيا وهو، بالإضافة إلى كونه يزيد من الدخل، مرتبط بمجموعة من المشاكل الموازية الأخرى. إضافة إلى ذلك، فإن الأسلوب السليم للتصدي لهذه المشاكل لا يقوم على فرض الشروط ولكن على التفاوض والتعاون والمشاركة.

١١ - رابعا، لا تتصف قدرات البلدان، ولا سيما البلدان الأقل نموا، بما يكفي من القوة للتعامل مع التعقيدات والمشاكل التي تولدها الأهداف الإنمائية للألفية حتى عندما تطرح هذه الأهداف باعتبارها أولويات وطنية وعلى جدول أعمال السياسات في البلدان المختلفة. وفي هذا الصدد، ذُكر أن لدى البلدان مطالب متنافسة كثيرة تُفرض على موظفي قطاعها العام، وهم عموما قليلو الأجر وعددهم أقل من اللازم، مما يجعل الأهداف تأتيهم لا كأمر يرحبون به بل كعبء إضافي على موظفي القطاع العام برغم قلتهم وسوء إعدادهم.

١٢ - خامسا، تعتبر قاعدة البيانات اللازمة للتحليل ولوضع السياسات على الصعيد الوطني ضعيفة للغاية بحيث لا تمكّن من التعامل بصورة فعّالة مع الأهداف الإنمائية للألفية في الإطار الوطني لوضع السياسات. فكثيرا ما تتعامل البيانات مع المتوسطات الوطنية دون أن تعطي ما يكفي من الاهتمام لمسائل نوع الجنس والمناطق الجغرافية والمركز المهني. ولا بد من معرفة من هي الفئات التي تنجو من الفقر حتى عندما تقدم الأرقام المتوسطة الوطنية صورة لتقدم محرز. فمعدل الاستجابة من حيث نوع الجنس ومن حيث المركز الاجتماعي الاقتصادي والصفة المهنية له أهميته في وضع الأولويات وفي تحديد الحاجة لحفظ الموارد.

جيم – المطالب المفروضة على الإدارة العامة

١٣ – ما هي المطالب التي تفرضها المهام المتصلة بمتابعة وتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية على القدرات المؤسسية للإدارة العامة؟ لقد أشير إلى أن حكومات البلدان النامية ترزح تحت ثقل مسؤوليات ساحقة وقيود دائمة مفروضة على الموارد، لا من حيث المسؤوليات السياسية والإدارية الوطنية فحسب بل أيضا من حيث المسؤوليات تجاه المجتمع الدولي. وكما يذكر إعلان الألفية بوضوح في الفقرة ٢ منه فإن رؤساء الحكومات يدركون أنه ''تقع على عاتقنا إلى جانب مسؤوليات كل منا تجاه مجتمعه مسؤولية جماعية هي مسؤولية دعم مبادئ الكرامة الإنسانية والمساواة والعدل على المستوى العالمي ومن ثم فإن علينا باعتبارنا قادة واجبا تجاه جميع سكان العالم ولا سيما أضعفهم وبخاصة أطفال العالم الذين يُعتبر المستقبل مستقبلهم''.

١٤ – وهذه المسؤوليات الإضافية المتصلة بصورة مباشرة بتنفيذ الأهداف بالصيغة الواردة في الإعلان، ليست مسؤوليات جديدة. فمنذ التوقيع على ميثاق الأمم المتحدة تتقيد الدول الأعضاء بإشراف المجتمع الدولي وقواعده أي بمسؤوليات تقع فوق الدول. وقد جاءت عملية العولمة بتعقيدات ومسؤوليات جديدة تجبر الدول بصورة متزايدة على تقبلها وفقا للمعايير والوتائر التي تفرضها هذه الظاهرة. وفي المرحلة الأخيرة من إعادة الهيكلة التي تقودها الأسواق، جرى تنفيذ إصلاحات للقطاع العام في أوائل التسعينات ومنتصفها في كل مكان كجزء من الجهود الرامية إلى الحد من حجم الدولة وإلى خصخصة كثير من القطاع الطفيلي وذلك دون رفع أو تحسين هيكل الحوافز. كذلك مهّدت الإصلاحات الطريق أمام اعتماد اقتصاد السوق وتعزيزه باعتباره الأسلوب المهيمن لإنتاج وتوزيع السلع وتحسين الفرص أمام الباحثين الأذكياء عن العمل. وقد أدى هذا كله إلى تخفيض الإدارة العامة في كثير من البلدان وإلى الأثر غير المقصود المتمثل في تخفيض القدرة الفكرية. وبسبب التوجّه السوقي الشديد وما يدعى باللامركزية فقدت الوكالات المركزية التي كانت في الماضي تموّل أنشطة التنمية الاجتماعية، ولا سيما على المستويات دون الإقليمية، فقدت هذه الوكالات ما يلزمها من موارد مالية ومن مشروعية سياسية. من ذلك مثلا أن الوكالات المركزية في الصين كثيرا ما تشكو من أن تزايد الخصخصة في المرافق الصحية أدى على ما يبدو إلى إضعاف عرض الخدمات الصحية (وخصوصا على المستوى الريفي)، ليس هذا فحسب، بل أدى أيضا إلى أن كثيرا من الوكالات على الصعيد دون الوطني التي كانت في الماضي توفّر البيانات الصحية بصورة دورية للوكالة المركزية، يبدو أنها فقدت الحافز على القيام بذلك. فالأعمال اللازمة على الصعيد القطري لإضفاء الصفة المحلية على الأهداف الإنمائية للألفية، أي وضعها في السياق الوطني، يمكن أن تربط بالأهداف الإنمائية وبالأغراض نفسها ويستند

العرض الوارد أدناه إلى إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية وإلى تقرير الأمين العام عن الدليل التفصيلي لتنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (A/56/326)[٤].

١٥ - وكما يذكر الدليل التفصيلي فإن مما يتسم بأهمية حاسمة أن تصبح الأهداف الإنمائية للألفية أهدافا وطنية وأن تعمل على زيادة تماسك وتناسق السياسات والبرامج الوطنية. فالملكية الوطنية للأهداف هي مفتاح النجاح. وبينما وقّع على إعلان الألفية ١٨٩ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فإن هذه الدول لم تقم كلها بتعديل استراتيجياتها وخططها الوطنية لتعكس بصورة كاملة هذا الالتزام[٥].

١٦ - وأساسا تقضي مهمة إدخال هدف الحد من الفقر في الأهداف الإنمائية للألفية أن تكون الإدارة العامة: (أ) أكثر مشاركة وتقبلا؛ (ب) أكثر مهارة وأوضح رؤية؛ (ج) أكثر انفتاحا ووضوحا؛ (د) أكثر تيسيرا وإرشادا؛ (هـ) أكثر إنصافا.

١٧ - ويتعين أن تقدم الوكالات المركزية في الحكومة الدعم من خلال تمكينها للوزارات الدنيا أو الوزارات العملية من تحقيق الأهداف المحددة وبدفع خاص. وينبغي لهذه الوكالات أن تتوصل إلى توافق في الآراء حول الرؤية العامة لصياغة استراتيجية بعيدة الأمد في القطاعات المحددة وتنسيق تنفيذ هذه الاستراتيجية على صعيد الإدارة بأكملها. كذلك يتعين تحقيق انتقال في تفكير الموظفين المركزيين من أسلوب القيادة الآمرة إلى أسلوب الخدمات في تعاملهم مع موظفي الوزارات الدنيا.

١٨ - ويدخل في استراتيجيات المضي قدما للتوصل بحلول عام ٢٠١٥ إلى تخفيض نسبة سكان العالم الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف وإلى تخفيض نسبة الجياع في العالم إلى النصف ما يلي: (أ) ضمان الدعم للمبادرات الاقتصادية والاجتماعية ذات التوجه القطري التي تركز على الحد من الفقر؛ (ب) تعزيز القدرات على توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية؛ (ج) المساعدة على بناء القدرات لتقييم الفقر ورصده والتخطيط الخاص به (A/56/32، الفقرة ٨٦).

١٩ - ويتصف بأهمية أساسية في هذا المجال التنسيق بين مؤسسات القطاع العام لتحقيق هذه الأهداف. والتنسيق أساسي للبدء في التعاون الفعّال فيما بين الوكالات وفيما بين الوزارات وللاستمرار بهذا التعاون. كذلك تحتاج الوكالات المركزية إلى نظام متين مشترك للمعلومات الإدارية لمتابعة التقدم العام في تنفيذ السياسات والبرامج وتقييم أداء الوزارات الدنيا وتقديم المدخلات لعملية صنع القرار السياسي ولإدارة المساءلة فيما يتعلق بالموارد المستخدمة.

٢٠ - ولا بد من جعل العملية اللامركزية متفقة مع الأهداف الإنمائية للألفية بما في ذلك استراتيجيات توفير الموارد الكافية للحكومات والهيئات المحلية وأيضا لتحميل المؤسسات العامة المحلية مسؤوليتها عن عمليات ونتائج البرامج مما يتعين على تلك المؤسسات تحقيقه في إطار الاستراتيجية الإنمائية الوطنية. ومن الشروط الأساسية لتحقيق عملية هادفة فعّالة لإشاعة اللامركزية توفر مركز قوي يتمتع ببيئة تمكينية. كذلك يتعين أن تتضمن عملية اللامركزية الطرائق التي تربط الإدارة العامة بالمجتمع بصورة متماسكة.

٢١ - ولكي يتمكن العالم من تحقيق تحسن كبير بحلول عام ٢٠٢٠ في حياة ١٠٠ مليون على الأقل من سكان مدن الصفيح، فإن التدابير اللازمة، والتي يدعمها المجتمع الدولي، تشمل في جملة أمور ما يلي: (أ) توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية من قبيل المياه الآمنة وخدمات الصرف لفقراء المدن؛ (ب) ضمان وضع نهوج متكاملة تقوم على المشاركة إزاء التخطيط والإدارة البيئية للمدن؛ (ج) ضمان صلاح الحكم والتخطيط في المدن من خلال إقامة شراكات بين القطاع العام والخاص. (A/56/326، الفقرة ١٢١).

٢٢ - وفيما يتعلق بالمطالب المفروضة على البلدان الأفريقية، فإن الأهداف الإنمائية للألفية تستهدف عموما بعض جوانب الحكم الأساسية وتستحق اهتماما خاصا، ومن ذلك: (أ) تعزيز التخطيط الاستراتيجي والإرشاد المركزي والتعاون فيما بين مؤسسات الحكم؛ (ب) تطوير مؤسسات تعنى بإدارة النزاعات؛ (ج) تعزيز الحكومة المحلية؛ (د) ضمان الامتثال لحكم القانون وذلك بتعزيز العملية التشريعية والسلطة القضائية وبتمكين المجتمع المدني؛ (هـ) تنمية مهارات القيادة لأغراض صياغة التنمية ووضع استراتيجياتها وتوجيهها في أفريقيا ضمن السياق العالمي.

٢٣ - ومن الناحية الاستراتيجية يبدو أن الخيار الأفضل يتمثل في الربط بين الأهداف الإنمائية للألفية بكل من عملية متابعة ورقات استراتيجية الحد من الفقر من جهة وبعملية إعداد تقرير التنمية البشرية الوطني، من جهة أخرى. ففي الحالة الأولى، أي فيما يتعلق بورقات استراتيجية الحد من الفقر، يعتبر أحد أهدافها الأشد أهمية، أي الحد من الفقر، عنصرا أساسيا في الأهداف الإنمائية للألفية. أما في الحالة الثانية فإن ذلك يعود إلى ما يتوخى من منافع نتيجة لنشر الأفكار والمعلومات وزيادة الوعي وخلق التأييد لمسائل أساسية.

٢٤ - ويتعين على المجتمع الدولي، أي منظومة الأمم المتحدة، أن يساند التكامل بين الأهداف الإنمائية للألفية والمبادرات الكبرى الأخرى من قبيل ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وخصوصا من خلال مراعاة الفوارق بين الأداتين. فورقات استراتيجية الحد من الفقر من جهة تمثل أداة للتخطيط على الأمد القصير أو المتوسط وهي ترتبط بالأهداف المالية

وبالميزانية بينما تستجيب الأهداف الإنمائية للألفية للاحتياجات الطويلة الأجل المرتبطة بالجوانب الاجتماعية والبيئية الهامة الأخرى. ولا يمكن فصل احتياجات الألفية ومعالجتها لوحدها. على أنها تتسم بوحدة الهدف وبتوجهها الرئيسي، وهو ما تتناوله هذه الورقة، وتحديدا كيفية معالجة هذه الاحتياجات بصورة فردية ومكافحة الفقر وتمكين الحكومات الوطنية والمجتمع المدني بما في ذلك القطاع الخاص.

ثانيا – التحديات

ألف – مراجعة عامة

٢٥ – لعل من المفيد في البداية أن نتذكر ما هو موجود فعلا وما تحقق من تقدم مرحلي وما يبدو أنه ينتظر التحقيق. ويقودنا هذا إلى مناقشة مسألة التحديات الأكثر تحديدا ودور الإدارة العامة في هذه العملية. ومن حيث المبدأ تدار الأهداف الإنمائية للألفية وتوجه من قبل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية التي يرأسها مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. والمجموعة مكلفة بتوفير الإطار لمزيد من التماسك والتعاون في عمليات الأمم المتحدة الإنمائية. ويقدم أعضاء المجموعة الدعم فيما يتعلق بالسياسات والبرامج لما يزيد عن ١٥٠ بلدا في مختلف أنحاء العالم في مجالات من قبيل الفقر والتنمية المستدامة وصلاح الحكم وحقوق الإنسان ورفاه الطفل والسكان والصحة الإنجابية وحقوق المرأة والأمن الغذائي والمستوطنات البشرية ومراقبة المخدرات. وتقوم البرامج والوكالات الأعضاء في المجموعة بصورة مشتركة بتعبئة وتوزيع ما يزيد عن خمسة بلايين من دولارات الولايات المتحدة سنويا من الموارد المخصصة للتنمية. وتقود المجموعة لجنة تنفيذية تضم رؤساء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي. وإضافة إلى أعضاء اللجنة التنفيذية تضم المجموعة هيئات أخرى من قبيل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الأغذية والزراعة واليونسكو والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية.

٢٦ – ويوجد في المجموعة ثلاثة عناصر رئيسية توجه استراتيجية الأهداف الإنمائية للألفية:

(أ) مشروع الألفية الذي يحلل خيارات السياسة وهو مكلف بوضع خطة لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية وتحقيقها. وهو يضم عشر من فرق العمل المتصلة بالأهداف ويديره البروفيسور جيفري ساكس من جامعة كولومبيا؛

(ب) حملة الألفية التي تحشد الدعم السياسي لإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء وهي برئاسة السيدة إيفلين هيرفكتر؛

(ج) وهناك الأنشطة التنفيذية على الصعيد القطري وينسقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنسقون المقيمون للأمم المتحدة على صعيد الوكالات المختلفة، وهي تساعد فرادى البلدان على تنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٧ - وعلى الصعيد العالمي يوكل رصد التقدم المحرز في تحقيق الأهداف إلى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وإلى الشُعب الإحصائية، ويعد تقرير سنوي للأمين العام. ومن المتوقع أنه بنهاية عام ٢٠٠٤ ستكون جميع البلدان قد أنهت إعداد تقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية وذلك في الوقت المناسب قبيل إجراء استعراض الخمس سنوات الشامل الذي سيقدمه الأمين العام. وحتى شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، انتهى ١٢ بلدا من إعداد تقرير عن الأهداف وانهمك ٤٠ من البلدان الأخرى في عملية للقيام بذلك[٦].

٢٨ - ومن حيث الميزنة المجمعة، تقترح تقديرات التكلفة التي يجريها البنك الدولي واليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية أن تنفيذ معظم الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥، بما في ذلك الهبوط بنسبة النصف بالفقر المدقع، سيحتاج إلى مبلغ ٥٠ بليون دولار إضافي كل سنة في إطار المساعدة الإنمائية. ومع أن هذا يعني مضاعفة المستويات الحالية للمعونات فإنه لا يمثل إلا حوالي خُمس ١ في المائة من دخل البلدان المانحة. وتضم المبادرات الرئيسية التي انبثقت عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي انعقد في مونتيريه في المكسيك عام ٢٠٠٢، التزامات من جانب الولايات المتحدة الأمريكية بمبلغ إضافي قدره ٥ بلايين من الدولارات ومن الاتحاد الأوروبي بمبلغ قدره ٧ بلايين من الدولارات.

٢٩ - ولا يمكن الاستغناء عن المساعدة الإنمائية الرسمية والإعفاء من الديون خاصة بالنسبة لأقل البلدان نموا لتحقيق تنميتها والوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية. وتبلغ المساعدة الإنمائية الرسمية حاليا حوالي ٠,٢٣ في المائة، أو ثلث الرقم المستهدف المتفق عليه والبالغ ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي لدى مجموع البلدان المتقدمة النمو. ويبلغ النقص حوالي ١٢٥ بليون دولار في السنة أو أكثر من ضعفي المساعدة الإضافية التي ذكر أن هناك حاجة إليها لضمان تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. ومن المعترف به عموما أن الموارد وحدها يرجح ألا تكفي لضمان تحقيق البلدان الفقيرة للأهداف وأن عملية بناء القدرات في جميع جوانبها بما في ذلك الجوانب المؤسسية والمتعلقة بالموارد البشرية والإدارة وسد الثغرة الرقمية، هي شرط مسبق لتحقيقها[٧]. وعلى ضوء احتمال أن المساعدة الإنمائية الرسمية لن ترتفع إلى المستويات المطلوبة في المستقبل المباشر فإن تحديات بناء القدرات ملحة للغاية. ومع

أن الإعفاء من الديون والتجارة عناصر أخرى أساسية في دعم الأهداف فإن التقدم في هذين المجالين بما في ذلك مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، واجتماع منظمة التجارة العالمية في الدوحة عام ٢٠٠٢، لم يكن كافيا للتعويض عن أوجه العجز الأخرى سواء على الصعيد المؤسسي أو من حيث الموارد. وتكشف دراسة أجريت عن الإنفاق في إطار الميزانية في حوالي ٣٠ بلدا من البلدان النامية أن ثلثي هذه البلدان ينفق على خدمة الديون أكثر مما ينفق على الخدمات الاجتماعية الأساسية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تنفق الحكومات على التزاماتها المالية إزاء الجهات الدائنة الخارجية حوالي ضعفي ما تنفقه على التزاماتها الاجتماعية إزاء شعبها[٨]. إن عدم التوازن في التقدم المحرز لضمان الأهداف حتى اليوم موثق جيدا سواء بصورة عامة أو على صعيد أفريقيا جنوب الصحراء وحدها، الأمر الذي يمثل تحديا إضافيا وقلقا جديدا أعرب عنه المجتمع الدولي والحكومات الوطنية[٩].

باء – التحديات الرئيسية

٣٠ – للتحديات الرئيسية التي تواجه الأهداف الإنمائية للألفية أوجه عديدة، فهي اقتصادية واجتماعية وسياسية ومؤسسية، ولها مستويات مختلفة منها الوطني والإقليمي والعالمي. وتشكل الإدارة العامة، وبصورة أعم الحكومة، المؤسسات والعمليات المؤسسية التي تصل بين مختلف أوجه التحديات وهي التعبير الملموس للمدى الذي يمكن أن تصل إليه الالتزامات. فالأسواق والمؤسسات مترابطة وحتى عندما تعمل الأسواق بصورة فعالة فإن هناك حاجة لإطار مؤسسي لا لمجرد توفير البيئة التمكينية وصياغة قواعد العمل الأساسية بل أيضا لتضمين جدول الأعمال الإنمائي تلك المشاغل، وهي هنا الأهداف الإنمائية للألفية، التي يمكن للسوق بغير ذلك أن يتجاهلها. وفي هذا الصدد لا تزال صادقة تلك الملاحظة المنسوبة إلى كيتر والتي تقضي بأن دور الدولة ليس مجرد القيام بما تقوم به السوق أو التنافس مع السوق حول المجالات نفسها ولكن القيام بما لا يمكن للسوق أن تقوم به بما في ذلك تحقيق توافق في الآراء حول جدول الأعمال الاجتماعي. وفي هذا السياق فإن الشراكات وإقامة الشراكات بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص من جهة وتنسيق المبادرات المختلفة بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتقارير التنمية البشرية الوطنية من جهة أخرى، هي التحدي الأشد وضوحا أمام منظومة الأمم المتحدة.

٣١ – وابتداء من الصعيد الوطني، يتصف بأهمية حاسمة تقديم الدعم للبلدان لإضفاء الصفة المحلية على الأهداف الإنمائية للألفية وصياغة الوثائق اللازمة، بما في ذلك التقارير الوطنية المطلوبة، حتى أواخر عام ٢٠٠٤. وكما رأينا سابقا فإن مهمة صياغة الأهداف قد بدأت

بالفعل ولكن معظم البلدان النامية ولا سيما أقلها نموا وبلدان أفريقيا جنوب الصحراء إما لم تفعل ذلك بعد أو حققت بعض النواتج التي تحتاج إلى تحسين. أما التحسينات المطلوبة فهي على ثلاثة مستويات على النحو الوارد أدناه:

(أ) أولا، تكييف الالتزامات الدولية، وبالتحديد الأهداف الإنمائية للألفية، على الصعيد القطري وبصورة تعكس الأولويات الوطنية. ويتصل بهذا اتصالا وثيقا تطوير القدرات الإحصائية لأغراض المشورة المتعلقة بالسياسة ورصد الأهداف والمؤشرات التي تتابع التقدم في تحقيقها. وتنسق الأهداف على الصعيد القطري من جانب عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وذلك باسم منظومة الأمم المتحدة، ومكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويكلَّف ممثلو الأمم المتحدة المقيمون بتحريك العملية والدعوة لها وضمان مشاركة وكالات وبرامج الأمم المتحدة ذات الصلة. وتتسم بضعف شديد القاعدة الإحصائية لدى أقل البلدان نموا ولا سيما في أفريقيا فيما يتعلق بأغراض صياغة الأهداف ورصدها. ولم يتحقق بعد توفير الدعم بصورة منتظمة للوكالات ذات الصلة؛

(ب) ثانيا، صياغة الاستراتيجية التي تضمن أن الأهداف ستكون العملية الدافعة للتنمية وانعكاس ذلك في الإدارة وفي حشد الموارد وتوزيع الإنفاق العام. وهذه هي المهمة الأشد تعقيدا لأنها من جهة تفترض رؤية إنمائية بعيدة الأمد، وهي الرؤية التي جرى التخلي عنها تحت ضغط إصلاحات السوق في الثمانينات، وهي، من جهة أخرى تقضي بضمان أن الإطار المؤسسي، بما في ذلك وكالات الاقتصاد العام، أي وزارتا المالية والتخطيط والبنك المركزي، إنما يعطي للأهداف الإنمائية للألفية أولوية متقدمة في إطار أولوياته وأنشطته؛

(ج) ثالثا، إقامة الشراكات بين الأهداف وغيرها من المبادرات الجارية من قبيل ورقات استراتيجية الحد من الفقر ومبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وتقارير التنمية البشرية الوطنية ضمانا للتساند فيما بينها وللتأكد من أن الأهداف الإنمائية للألفية هي التي تقرر الأهداف والمقاصد والاتجاه الإنفاقي في تلك المبادرات. أما وجه العملة الآخر فهو إقامة الشراكات بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص لا لأغراض المشاركة والشرعية فحسب بل أيضا لأن احتمال إدراج الأهداف في الثقافة الإنمائية في البلد يصبح ضعيفا إذا لم يتحقق الدعم من جانب المجتمع المدني والقطاع الخاص.

٣٢ - ونعرض في الإطار أدناه حالة بوركينا فاسو وهي بلد شديد الفقر حتى بمعايير البلدان النامية. ونورد هذه الحالة كمثال عن بلد يهدف بمساعدة منظومة الأمم المتحدة إلى سد الثغرة بين مختلف المبادرات وإلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقبل كل شيء، بالمثابرة

على متابعة نهج المشاركة في تحليل الفقر وخيارات السياسة، تظهر الإدارة العامة التزامها بالمشاركة. وفي هذا مثال جيد عن تحول القيم لدى الإدارة العامة.

إطار: بوركينا فاسو – نحو توليف المبادرات الإنمائية

تعتبر بوركينا فاسو بين البلدان التي تتوقع حاليا أن تواجه تحديا كبيرا في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. فالقيود التي تواجهها تضم انخفاض معدل الدخل السنوي الذي يبلغ حوالي ٢٢٠ دولارا، وانخفاضا في مرتبتها في مؤشر التنمية البشرية فهي في المرتبة الـ ١٦٩ من أصل ١٧٣ بلدا أي بين أدنى البلدان مرتبة. ويعيش ما يزيد عن ٦٠ في المائة من السكان دون خط الفقر المحدد بدولار واحد، أما التسجيل في المدارس الابتدائية فيقدر بنسبة ٣٤ في المائة وأما نسبة البنات إلى الصبية في التعليم الابتدائي والثانوي فتبلغ ٦٦,٥ في المائة. وأما معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة والأطفال الرضع فتبلغ ٢٠٥ و ١٠٥ على التوالي في كل ١ ٠٠٠ ولاية حيَّة.

وفي عام ٢٠٠١ دعت الحكومة منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، إلى وضع مشروع يهدف إلى بناء القدرات في مجالات الإدارة الاجتماعية والاقتصادية. وفي إطار الهدف العام المتمثل في بناء القدرات، يتابع المشروع الأهداف التالية: وضع نظام للرصد وتحليل الفقر على الصعيد الوطني؛ وضع نظام لرصد وتحليل الفقر على الصعيد الإقليمي؛ إعداد دراسة وطنية للمنظور البعيد المدى بغية تحسين معالجة المسائل الأوسع مع مراعاة الأهداف الإنمائية للألفية ومساعدة وزارات منتقاة ناشطة في العملية على بناء قدراتها.

وإضافة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، يجري تطوير معظم الأنشطة بالتعاون مع شركاء إنمائيين آخرين من قبيل البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتعاون ومصرف التنمية الأفريقي واليونيسيف.

أما التحديات الرئيسية في السنوات المقبلة وما ينتظر من أوجه التقدم فهي في الاتجاهات التالية: تحسين استخدام ورقة استراتيجية الحد من الفقر وذلك بتخصيص موارد في الميزانية لفائدة الفقراء؛ تعزيز عملية المشاركة ببناء القدرات لأصحاب المصلحة؛ تقديم الدعم لعملية اللامركزية وإعطاء مزيد من المسؤولية للمؤسسات المحلية؛ تعميق الحوار الخاص بالسياسة فيما يتعلق بورقة استراتيجية الحد من الفقر وتحسين نظام الرصد ونشر المعلومات بين أصحاب المصلحة.

المصدر: مشروع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لبوركينا فاسو (BKF/00/01).

٣٣ - ويمكن استقاء درس من مثال بوركينا فاسو مفاده أن التحديات ليست وحدها الكبيرة، فالفرص المتاحة كبيرة هي أيضا شريطة أن تعمل الأمم المتحدة بصورة منسقة إلى جانب الحكومات الوطنية وإلى جانب الشركاء الدوليين الآخرين. علاوة على ذلك فإن فقر بلد ما ليس هو العقبة الحقيقية، بل هو التحدي وهو نقطة الانطلاق بالنسبة لمختلف الجهات صاحبة المصلحة لضمان أن اختصاصاتها ومواردها إنما تطبق بصورة تناسب احتياجات الأهداف الإنمائية للألفية سواء الاحتياجات المادية أو الاحتياجات البشرية.

ثالثا - طريق المستقبل

ألف - الدليل التفصيلي للتنفيذ: الآثار الدولية المترتبة عليه

٣٤ - يعطي الدليل التفصيلي (A/56/326) عرضا لما يحتمل من استراتيجيات للعمل مصممة لتحقيق الأهداف وتنفيذ الالتزامات التي دخل فيها ١٤٧ من رؤساء الدول والحكومات و ١٨٩ من الدول الأعضاء عند اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية. ويتناول الدليل التفصيلي بصورة شاملة كل واحد من الأهداف والالتزامات الواردة في الإعلان وهو يقترح المسارات التي ينبغي اتباعها ويعمم المعلومات حول أفضل الممارسات. وتتناول فروع الدليل التفصيلي ، على التوالي، المجالات أدناه:

(أ) السلام والأمن ونزع السلاح، حيث يحدد التقرير التدابير التي تساعد على تعزيز الأمن البشري؛

(ب) التنمية والقضاء على الفقر، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وهو يركز على التنمية المستدامة عن طريق القضاء على الفقر مع التشديد على أهمية تخفيض عدد الأشخاص الذين يعيشون حاليا على دولار واحد يوميا أو أقل إلى النصف؛

(ج) حماية بيئتنا المشتركة، وهو يصف القيود في التحديات البيئية؛

(د) حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم الرشيد، الذي يؤكد من جديد، في جملة أمور، حقوق الإنسان الأساسية بما في ذلك المؤسسات الديمقراطية وتمكين المواطنين والمشاركة السياسية الحقيقية؛

(هـ) حماية المستضعفين، وهو يركز على فئات المستضعفين وخصوصا المرأة والطفل التي تجبر على الدخول في أوضاع النزوح وتتعرض للإساءات بسبب حالات إنسانية معقدة؛

(و) تلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا، وهو يعالج التحديات التي يفرضها الفقر المدقع وأعباء الدين المدمرة والمرض والصراع وفتور الاهتمام الدولي؛

(ز) تعزيز الأمم المتحدة، الذي يدلل على أن تجديد قدرة المنظمة على توفير مكان لإجراء حوار مستمر والعمل كعامل حفاز لاتخاذ إجراءات فعالة، يستلزم تجديد التنسيق فيما بين أجهزتها الرئيسية وتعزيز الشراكات مع المنظمات المتعددة الأطراف الأخرى والمجتمع المدني.

٣٥ - وينتهي التقرير بفرع عنوانه ''طريق المستقبل''، وهو يشير إلى أنه سيجري تقديم تقارير سنوية وتقرير شامل كل خمس سنوات بشأن التقدم المحرز في بلوغ هذه الأهداف. ومع أن الدليل التفصيلي يبدو منهكا فإنه يتمشى مع المثل العليا والأهداف السامية الواردة في إعلان الألفية. إضافة لذلك فإنه يعطي فكرة عن التحديات المقبلة التي ستواجه الإدارة العامة بالمعنى الواسع إذا كان لها أن تؤدي دورا رئيسيا في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. على أن هناك عددا من التطورات والآثار المباشرة بالنسبة للإدارة العامة التي تستحق أن تنظر فيها.

٣٦ - ويُذكر أن الأهداف الإنمائية للألفية هي قمة وخلاصة عدد من المؤتمرات العالمية التي عقدت في التسعينات ومجموعة من الأعراف والقوانين الدولية التي جرى تقنينها خلال نصف القرن الماضي، وهو ما يشدد عليه الدليل التفصيلي. وبهذا المعنى فإن جميع النجاحات وأوجه الفشل التي نواجهها في الوفاء بالتزامات المؤتمرات السابقة أصبحت مورثة للأهداف الإنمائية للألفية. وينبغي مراعاة هذا الإطار الواسع عند مناقشة أي تحديات تواجه الإدارة العامة والحكم على وجه العموم، مما سيرد أدناه.

٣٧ - على الصعيد الدولي يعتمد تحقيق تقدم في الأهداف لا على المبادرات المختلفة التي اتخذتها منظومة الأمم المتحدة وحدها، بما فيها المبادرات الداخلية التي تديرها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، بل أيضا على تلك المبادرات التي ينفذها شركاء آخرون. ولم يكتف المؤتمر الدولي لتمويل التنمية ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة المعقود في جوهانسبرغ في جنوب أفريقيا عام ٢٠٠٢، بتأكيد إعلان الألفية والأهداف الإنمائية للألفية ولكنهما أدخلا التحسينات على الوثيقتين وعملا كحافز لتعبئة الموارد.

باء - الدليل التفصيلي: الآثار الوطنية المترتبة عليه

٣٨ - بصورة متواضعة ولكن حاسمة، كان من شأن دورة عام ٢٠٠٢ للجنة خبراء الأمم المتحدة المعنيين بالإدارة العامة أن جاءت بمجموعة من التقارير حول بناء القدرات لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، وهي تقارير شكلت عاملا حافزا للعملية على الصعيدين الوطني والدولي[١٠]. وعلى هذا فإن هناك عددا من المبادرات التي يجري تنفيذها حاليا، وبعضها أكثر

دقة في توجّهه من بعضها الآخر، ويمكن إدخالها في الدليل التنفيذي مع التشديد على التنسيق.

٣٩ - ويتمثل أحد التحديات في كيفية إدراج الأهداف الإنمائية للألفية على درجة عليا من الأولوية في سياق الاستراتيجية الوطنية، أي، وبصورة أكثر بساطة، كيفية إضفاء الصفة المحلية على الأهداف. ويقوم جزء من هذه المهمة بمواءمة الأهداف ذات الصبغة الدولية مع الاحتياجات الوطنية ومع السياق الوطني للأولويات. ففي أفريقيا جنوب الصحراء، مثلا، يتصف القضاء على الملاريا بأهمية قصوى، ويعتبر تحديد خط الفقر بدولار واحد في اليوم مقبولا تماما. أما في بلدان أخرى، ومثالها البلدان ذات الاقتصاد الانتقالي، فإن الهدف الإنمائي المتعلق بالملاريا وتحديد خط الفقر بدولار واحد أو أقل، لا يتصفان بأهمية خاصة. ومن هنا تظهر ضرورة معالجة الأهداف وتنقيحها على الصعيد القطري وضمن الأطر الاقتصادية والإنمائية لكل بلد. أما الشرط الآخر المتصل بالموضوع فهو صياغة رؤية إنمائية، أو استراتيجية إنمائية، لتنفيذ الأهداف تكون محلية المنشأ وتستند إلى بيئة تغذى وتدار محليا. وهذا التحدي أكثر خطورة من مجرد تكييف الأهداف والمقاصد والمؤشرات الإنمائية للألفية، من حيث أنه ينطوي على صياغة استراتيجية إنمائية تدور حول الأهداف مع إقامة شراكة بين هذه الأهداف والمبادرات الكبرى الأخرى. فطريق المستقبل المقترح يقوم على توسيع الرؤية الإنمائية الموجودة حاليا لدى البلدان بحيث تصبح الأهداف الإنمائية للألفية طبقتها الخارجية. وفي هذا السياق، تُدرج المبادرات ذات الأساس الوطني، بما في ذلك ورقات استراتيجية الحد من الفقر وتقارير التنمية البشرية الوطنية وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بحيث تصلح تماما لتغطية المجالات الداخلية للأهداف. من ذلك مثلا، وبالمقارنة مع ورقات استراتيجية الحد من الفقر، فإن للأهداف الإنمائية للألفية مدة أطول، حيث أن الورقات عادة تقتصر على دورة للبرمجة مدتها ثلاث سنوات، فضلا عن أن الأهداف الإنمائية تعالج مشكلة الفقر الى جانب الأهداف الأخرى. ومع ذلك فإن للشراكة بين الأهداف الإنمائية للألفية وورقات الاستراتيجية أهميتها الكبرى من حيث الاعتبارات الخاصة بالموارد (تأمين تمويل ورقات الاستراتيجية)، ومن حيث كون الورقات تشغل حيزا مؤسسيا يضم وزارتي المالية والتخطيط مما له أهمية كبرى بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية.

٤٠ - وهناك ضرورة مطلقة لهذا العمل المشترك مع المبادرات الكبرى الأخرى ولا سيما بالنسبة لبلدان، من قبيل كثير من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، تعاني من الضعف الشديد في القدرات المؤسسية وقدرات الموارد البشرية. أما مبرر هذه الشراكة فيستند إلى أن الإدارات الوطنية غير قادرة على تغطية المبادرات الكثيرة المنفصلة في وقت واحد. فلو كان هناك سباق أو تنافس هدام بين ورقات استراتيجية الحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية

فإن الأهداف هي التي يرجح أن تكون الخاسرة لا بسبب الاعتبارات الخاصة بالميزانية فحسب بل كذلك لأن الوكالات التي تصنع القرارات، بما في ذلك وزارتا المالية والتخطيط والبنك المركزي، مرتبطة فعلا بورقات الاستراتيجية. ولذا فإنه يتعين على الأهداف والورقات أن تعملا معا بالاتجاه نفسه وذلك من حيث عنصر الرؤية في الأهداف ومن حيث تفادي ما لا لزوم له من تنافس بين المبادرات الكبرى للحصول على الاهتمام وعلى الموارد على الصعيد الوطني. وتقتضي المشاركة بين الأهداف والمبادرات الوطنية الأخرى (من قبيل ورقات الاستراتيجية أو تقارير التنمية البشرية) أو المبادرات الإقليمية، توفر قدرة تحليلية لدى القطاع العام للتمكن من إقامة هذه الروابط.

٤١ - إن تقارير التنمية البشرية الوطنية، مثلا، تعتبر أداة ممتازة لأداء دور الدعوة والرصد بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية أو لبعض جوانب الاهتمام المرتبطة بها. وتتعاون حاليا إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (انظر الإطار أدناه) على صياغة مشروع لأفريقيا جنوب الصحراء لتعزيز مبادرة التقارير في ثلاثة اتجاهات. أولا، من حيث العملية؛ ثانيا، من حيث المضمون والمعايير؛ ثالثا، من حيث الدعوة والنشر. وتتمثل نقطة القوة الأخرى في مبادرة التقارير من حيث دعمها للأهداف في أن لها شراكة قوية مع المجتمع المدني وهي تطرح المسائل والشواغل الإنمائية التي قد تتجاهلها أو تهملها الكيانات الحكومية. ومن حيث التعاضد وتوفير التكاليف، فإن الموارد البشرية التي تُحشد لصياغة التقارير هي التي يرجح أن تتفهم الأهداف وجدوى هذه الأغراض بالنسبة للبلد الذي ينفذ البرامج. وهكذا فإن التقارير هي أداة طبيعية للدعوة الخاصة بالأهداف الإنمائية، الأمر الذي يضاف إلى كون الموارد الشحيحة التي تخصص عادة للتقارير من مكتب منسق الأمم المتحدة المقيم أو ممثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المقيم هي نفسها التي يرجح أن تتصدى للتنسيق والدعوة في إطار الأهداف الإنمائية للألفية.

إطار - تقارير التنمية البشرية الوطنية كأداة لإدراج الأهداف الإنمائية للألفية في العمليات القطرية

عملت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على وضع مشروع يدعم مبادرة تقارير التنمية البشرية الوطنية في أفريقيا جنوب الصحراء. ومما يذكر أن هذه التقارير، منذ التقرير الأول الذي نشر عام ١٩٩٢ في بنغلاديش، تزايدت بحيث أصبحت تغطي ١٣٥ بلدا وتجاوز عددها الـ ٤٠٠ تقرير، كما أنها تطورت من حيث نطاقها لتشمل مسألة زيادة الوعي وتنشيط العمل فيما يتعلق بشواغل التنمية البشرية. وتعتبر التقارير، بصورة متزايدة، مجالات هامة بالنسبة للدعوة ولدعم تنفيذ

أغراض الأهداف الإنمائية للألفية. من ذلك أن تقارير التنمية البشرية دون القطرية في الهند أصبحت الآن أداة فعالة للغاية في إدراج شواغل التنمية البشرية في عملية التخطيط والميزنة. وتبذل الحكومات الوطنية جهودا مماثلة بدعم من برنامج الأمم المتحدة في العديد من بلدان أفريقيا.

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

جيم - استنتاجات وتوصيات

٤٢ - يتمثل أحد التحديات الرئيسية في تحويل جهاز الدولة ليتمشى مع احتياجات الأهداف الإنمائية للألفية. وبالطبع، فإن هذا هو جوهر التقارير المختلفة التي صدرت مؤخرا عن اجتماع لجنة الخبراء المعنيين بالإدارة العامة لعام ٢٠٠٢ والتي أشير إليها أعلاه[١١]. ما الذي ينطوي عليه ذلك؟ أولا، يتعلق الأمر بالتغلب على المعضلات الموروثة عن إصلاحات التكيف الهيكلي في الثمانينات والتسعينات والمتمثلة في ضعف الدولة وتقلصها في وقت يتطلب إدارة عالية الكفاءة حتى لأغراض ورقات استراتيجية الحد من الفقر. ثانيا، يقتضي الأمر أن تنفتح الدولة أمام المجتمع المدني والقطاع الخاص لإشراكهما في اتحادات إنمائية لصالح أهداف إنمائية محددة للألفية. ثالثا، يتضح بجلاء ضعف القدرة على التخطيط، بما في ذلك، الخدمات الإحصائية وخدمات التحليل الخاص بالسياسة لدى الإدارات الوطنية في أقل البلدان نموا. وقد كان هذا جزءا من الآثار الجانبية التي أدت إليها إصلاحات السوق الرامية إلى احتواء سلطة الدولة وجهاز التخطيط.

٤٣ - وتتمثل إحدى المهام الحتمية الأخيرة في تنسيق مختلف هيئات الإدارة العامة المسؤولة عن تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. ويشمل هذا المؤسسات التي تستند إلى الحقوق والمؤسسات التي تستند إلى الإدارة الإنمائية. أما التحدي الرئيسي الذي تواجهه الإدارة العامة فيكمن في كيفية الربط بين الاثنتين. فالأولى لا تتحقق إذا لم تعمل الشواغل المتعلقة بالحقوق في إطار الثانية. ولذا فإن من المحتم أن تقوم الإدارة العامة بتطوير الأدوات والأساليب بل والقدرات لكي تعكس الحقوق المعنية من خلال عمليات التخطيط والميزنة والتنفيذ في أطر الإدارة الإنمائية.

٤٤ - إن بناء القدرة لدى الإدارة العامة على المضي بعملية إدراج الأهداف في سياق التنمية إنما هو عنصر هام بالفعل. فعلى ضوء ما ذكرناه، ينبغي للأنشطة المعيارية وجهود البحوث والتعاون التقني أن تدعم البلدان النامية في تحسين قدراتها بما في ذلك المؤسسات

والموارد البشرية والمشورة الخاصة بالسياسة مع التركيز على شواغل الأهداف الإنمائية للألفية. ويعمل جهاز الرصد العالمي للأهداف في إطار الشعبة الإحصائية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وقد صدرت بالفعل التقارير الأولى الخاصة بذلك[١٢]. ويجري العمل على إعداد مبادرات لتحسين القدرات الخاصة بالإحصاءات والرصد وذلك على أساس شراكات تقيمها منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات الوطنية. ومن الأمثلة على ذلك المشروع الحالي الذي صاغته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحسين القدرات للدعم الإحصائي في أفريقيا جنوب الصحراء. وبالإضافة إلى هذه المبادرات، تقوم هيئات مختلفة، ولأغراض مختلفة[١٣]، بإنشاء المواقع على الشبكة العالمية لنشر المعلومات ولتبادل الخبرات. على أن مسألة التنسيق لا تتوقف عند هذا، فهناك دائما التحديات المتمثلة بتوفر الإرادة السياسية التي تلزم البلدان بالأهداف الإنمائية للألفية من حيث كونها رؤية إنمائية، ومن حيث قيمتها كأهداف ومقاصد رقمية، ولصياغة الاستراتيجيات المناسبة للتنفيذ. وتحقيقا لذلك، فإن من الملائم أن ننهي هذا التقرير بما ورد في وثيقة الدليل التفصيلي: "بناء على ذلك فإن ما يلزم ليس إجراء المزيد من الدراسات التقنية أو دراسات الجدوى. وإنما يلزم أن تبدي الدول الإرادة السياسية للاضطلاع بالالتزامات التي قدمت فعلا ولتنفيذ الاستراتيجيات التي صيغت بالفعل" (A/56/326، الفقرة ٧).

٤٥ - ويمكن أن يقال إن الطريق لا يزال في أوله فنحن في السنة الثالثة من الألفية بينما تتعلق الأهداف الإنمائية للألفية، بما فيها الدليل التفصيلي، بالأمد البعيد الذي حدد بصورة أولية حتى عام ٢٠١٥. على إننا لم نبكّر بالتفكير في هذه الأمور، إذا راعينا أن سنة الأساس للأهداف ليست ٢٠٠٠ بل ١٩٩٠ وأن التقدم المحرز خلال تلك الفترة وحتى اليوم يختلط بكثير من التراجع باستثناء البلدين الأكثر سكانا، أي الصين والهند، وهو ضعيف جدا لا سيما في أقل البلدان نموا، بما فيها بلدان أفريقيا. وإذا كان للتقدم أن يتحقق على نطاق أوسع وبصورة أكثر عدلا فإن العنصر الحاسم هو دور الإدارة العامة الذي عرضناه أعلاه سواء بصورة مباشرة، من حيث المؤسسات والدور والوظائف والعمليات، أو بصورة غير مباشرة، من حيث المساعدة على وضع الرؤية الاستراتيجية التي تدور حول الأهداف أو من حيث تنسيق مختلف المبادرات بما فيها ورقات استراتيجية الحد من الفقر وتقارير التنمية البشرية الوطنية.

الحواشي

(١) انظر تقرير الأمين العام المعنون ''نحن الشعوب: دور الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين'' (A/54/2000).

(٢) انظر قرار الجمعية العامة ٥٥/٢.

(٣) فيما يتعلق بتعقيدات رصد الفقر لأغراض الأهداف الإنمائية للألفية، انظر ورقة من إعداد الاستاذ أنغوس ديتون بعنوان: ''بيانات لرصد الفقر لأغراض الأهداف الإنمائية للألفية''، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، ألقيت في مقر الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٣.

(٤) إذا لم ترد أدناه إشارة أخرى، فإن المجالات قد حددت في التقرير المعروض على لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة في دورتها الأولى المعقودة في تموز/يوليه ٢٠٠٢، والمعنون ''الدور الخطير للإدارة العامة وصلاح الحكم في تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تنمية القدرات المؤسسية'' (E/C.16/2002/4).

(٥) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، ''الأمم المتحدة والأهداف الإنمائية للألفية – استراتيجية أساسية''، ٢٠٠٢.

(٦) أكمل ١٢ بلدا التقارير الخاصة بالأهداف الإنمائية للألفية حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، وهي: ألبانيا، بولندا، بوليفيا، تشاد، جمهورية تنزانيا المتحدة، السنغال، فييت نام، الكاميرون، كمبوديا، مدغشقر، موريتانيا، نيبال. ومن الدول الأربعين التي تعمل على إعداد التقارير لا ينتمي إلى أفريقيا جنوب الصحراء إلا أربع منها هي: جمهورية أفريقيا الوسطى، جنوب أفريقيا، السودان، الصومال.

(٧) في استعراض للتقدم المحرز في تحقق الأهداف الإنمائية للتنمية تحت عنوان ''هل الأهداف ممكنة؟'' (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حزيران/يونيه ٢٠٠٢)، يخلص الكاتب جان فانديمورتيل إلى أن تحقيق الأهداف لا يحتاج إلى مزيد من الإنفاق فحسب بل وإلى تحسين نوعية الإنفاق. فالمال وحده لا يكفي لحل المشكلة إذ أن القدرات البشرية والمؤسسية تحتاج هي أيضا إلى تحسين. على أن التحجج بوجوب استخدام الموارد الحالية بصورة أكثر فعالية قبل تخصيص مزيد من المال للخدمات الاجتماعية يتجاهل أن عدم الكفاية كثيرا ما يكون هو السبب في عدم الفعالية.

(٨) ذكر ذلك فانديمورتيل، المرجع نفسه.

(٩) فيما يتعلق بالرصد العالمي لعملية تنفيذ الأهداف، انظر تقرير الأمين العام عن تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (A/57/270). أما بالنسبة لأفريقيا بالذات، انظر التقرير المعنون ''الأهداف الإنمائية في أفريقيا: الوعود والتقدم''، من إعداد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٢. والفكرة العامة في التقرير الأخير الذي يعزز تقرير الأمين العام، هي أنه على الرغم من التقدم في بعض المواقع فإن أفريقيا جنوب الصحراء تتخلف كثيرا في جهودها الرامية إلى تنفيذ التزامات الأهداف الإنمائية للألفية.

(١٠) للاطلاع على نظرة عامة، انظر على وجه الخصوص تقرير لجنة الخبراء المعنيين بالإدارة العامة عن دورتها الأولى، ٢٢-٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢، الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الملحق رقم ٢٤ (E/2002/84). ويدخل في عداد التقارير المحددة المنشورة ما يلي: الدور الخطير للإدارة العامة وصلاح الحكم في تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تنمية القدرات المؤسسية (E/C.16/2002/4)؛ الدور الخطير للإدارة العامة وصلاح الحكم في تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تنمية الموارد البشرية (E/C.16/2002/3)؛ تقرير الأمانة العامة عن القدرات التمويلية لدى القطاع العام على تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (E/C.16/2002/6). تقرير الأمانة العامة عن قدرات القطاع العام على دعم خلق المعارف وتطبيقها والتجديد والتكنولوجيا لأغراض التنمية (E/C.16/2002/5). تقرير الأمانة العامة عن الدور الخطير للإدارة العامة وصلاح الحكم في تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: الحكومة الإلكترونية والتطبيقات المعروفة والبيئة التمكينية (E/C.16/2002/7).

(١١) الوثائق التي تتناول بناء القدرات والأهداف الإنمائية للألفية هي: E/C.16/2002/2، E/C.16/2002/3، E/C.16/2002/4، E/C.16/2002/5، E/C.16/2002/6، E/C.16/2002/7.

(١٢) انظر على وجه الخصوص تقرير الأمين العام عند تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (A/57/270).

(١٣) خذ مثلا شبكة الأهداف الإنمائية للألفية (MDG Net) وهي خدمة مخصصة للأهداف أنشأها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفيها يقتسم المشتركون المعلومات ويتبادلون الخبرات فيما يتعلق بالأهداف، بينما يعمل الموقع www.UNPAN.org كشبكة نظمتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لتوفر معظم الوثائق حول الأهداف الإنمائية للألفية مما انبثق عن فريق الخبراء المعني بالإدارة العامة.