

Distr.: General
14 February 2003
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الدورة الثانية

نيويورك، ٧-١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز قدرة الإدارة العامة على تنفيذ إعلان الألفية للأمم المتحدة

بيانات أساسية عن القطاع العام تقرير الأمانة العامة

موجز

في سياق متابعة توصيات الدورة الخامسة عشرة لفريق الخبراء المخصص السابق المعني ببرنامج الأمم المتحدة في مجالي الإدارة العامة والمالية العامة، وضعت شعبة الاقتصاد العام والإدارة العامة التابعة للأمانة العامة مجموعة من المؤشرات للقطاع العام توجد في شكل إلكتروني بالموقع www.unpan.org، وفي شكل مطبوع (تقرير القطاع العام في العالم: العولمة والدولة). ويرز هذا الجهد باعتباره المصدر الوحيد للمؤشرات التي تبين حجم القطاع العام في العالم ووظائفه الرئيسية. وفي ضوء الاهتمام المتزايد بأنشطة الحكومات ووضعها موضع المساءلة، بالإضافة إلى الشفافية، ثم حاجة إلى تحسين المجموعة الحالية من المؤشرات وتوسيع نطاقها. لذا يقترح توسيع قائمة المؤشرات لتشمل مؤشرا للنواتج يقيس الفعالية والمساءلة عموما في مجال الإدارة المالية للقطاع العام. ويكتسي ذلك المؤشر أهمية قصوى وبالتالي يدرج ضمن الفئة ١ من المؤشرات المقترحة. وإذا رغبت لجنة الخبراء في الحصول على مؤشرات إضافية، فلها أن تختار من بين مؤشرين إضافيين مقترحين في الفئة ٢ وهما: حقوق الإنسان والحقوق السياسية، والنظام القضائي. وإذا رغبت اللجنة في مزيد من المؤشرات مع ذلك، تقترح ثلاثة مؤشرات مدرجة ضمن الفئة ٣ وهي: تحقيق اللامركزية في أنشطة القطاع العام وإشراك القاعدة الشعبية، وسن تشريعات تضمن السرية في التجارة الإلكترونية، ووضع شبكة أمان للقطاع المالي. ويوصي هذا التقرير باعتماد هذه المجموعة الموسعة من المؤشرات لتكون قاعدة تتطور من خلالها البيانات الأساسية المتاحة حاليا عن القطاع العام إلى أداة رصد عالمية للقطاع العام.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١٢-١	..... مقدمة ومناقشة موجزة للدورة الأولى
٦	١٨-١٣	..... زيادة القيمة إلى الحد الأعلى بالنسبة إلى المواطنين
٨	٣٨-١٩	..... توسيع نطاق قاعدة بيانات الأمم المتحدة بشأن القطاع العام
٨	٢١-٢٠	..... ألف - الكفاءة والمساءلة عموما للإدارة المالية للقطاع العام
٩	٢٣-٢٢	..... باء - طريقة عمل النظام الانتخابي والبرلماني
٩	٢٧-٢٤	..... جيم - طريقة عمل النظام القضائي
١٠	٢٩-٢٨	..... دال - تحقيق اللامركزية في أنشطة القطاع العام وإشراك القاعدة الشعبية
١١	٣٣-٣٠	..... هاء - سن تشريعات تضمن السرية في التجارة الإلكترونية
١٢	٣٨-٣٤	..... واو - وضع شبكة أمان للقطاع المالي
١٤	٤١-٣٩	..... رابعا - التوصيات

مقدمة ومناقشة موجزة للدورة الأولى

١ - يمثل هذا التقرير استمرارا لمناقشة جرت بشأن جمع وإتاحة بيانات عن القطاع العام قابلة للمقارنة على الصعيد الدولي، ويشكل التقرير ثمرة الجهود التي بذلت بالتعاون بين شعبة الاقتصاد العام والإدارة العامة التابعة للأمانة العامة وفريق الخبراء السابق المعني ببرنامج الأمم المتحدة في مجالي الإدارة العامة والمالية العامة خلال دورة الفريق الرابعة عشرة في سنة ١٩٩٨. وعملا بتوصيات تلك الدورة، وضعت الشعبة إطارا لجمع هذه البيانات، وقدمته إلى فريق الخبراء السابق في دورته الخامسة عشرة (انظر ST/SG/AC.6/2000/L.2). ووصف ذلك الإطار مهام الدولة باعتبارها هيئة تنظيمية، وجايبا للضرائب، ومنتجا، ومستهلكا، ومقدما للمساعدات والإعانات النقدية، ورب عمل.

٢ - ولاحقا، نتيجة للمناقشة التي جرت خلال الدورة الخامسة عشرة لفريق الخبراء السابق، والجهود الأخرى التي بُذلت لوضع إطار لمؤشرات قياس القطاع العام، تضمنت مجموعة المؤشرات التي نشرت في شكل إلكتروني على الموقع www.unpan.org المقاييس الخمسة التالية:

- العمالة الحكومية والعامة كنسبة مئوية من عدد السكان
- الاستهلاك الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
- إنفاق الحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
- نفقات الحكومة المركزية مصنفة حسب النوع والوظيفة كنسبة مئوية من إجمالي نفقات الحكومة المركزية
- إيرادات الحكومة المركزية من الضرائب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

وقد ورد هذا المفهوم وهذه المؤشرات في الجزء الثاني من تقرير القطاع العام في العالم: العولمة والدولة.

٣ - ولا تزال بدون حل مسألتان شائكتان أثرتا منذ بداية المناقشة بشأن نطاق مؤشرات قياس القطاع العام. فرغم إمكانية جمع بعض البيانات في إطار تلك الفئات الخمس وعرضها بطريقة قابلة للمقارنة دوليا، تظل هذه المهمة صعبة بسبب غياب البيانات في الحالات الأخرى. ومن جهة أخرى، لا يسمح غياب بيانات جاهزة على المستوى دون الوطني إلا بتقديم صورة جزئية فقط.

٤ - وفي وقت لاحق من الدورة الأولى للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، اقترحت مجموعة من المؤشرات في خمسة مجالات هي: الحفاظ على المجال العام؛ واكتساب المعرفة؛ واتخاذ الإنترنت منطلقاً للعمل والحياة؛ وتنمية روح المبادرة في قطاع الأعمال؛ وإقامة الصلات بين ما هو محلي وما هو عالمي. وقد استنارت الأمانة العامة بالمناقشة التي أجرتها اللجنة في تلك الدورة. وتمثلت التعليقات التي أبدتها اللجنة عموماً في ضرورة ربط المؤشرات بالقطاع العام فقط. إذ ينبغي التركيز على الخدمات، ودعم العملية التشريعية، ووظيفتي المساءلة ومراجعة الحسابات اللتين تضطلع الحكومة بهما. وبالإضافة إلى ذلك، رأت اللجنة أن على الأمانة العامة أن تركز على مؤشرات النواتج (النتائج)، بدلاً من مجرد التركيز على مؤشرات المدخلات. وعلاوة على ذلك، ينبغي للأمانة العامة، عند الإمكان، أن تشرك الوكالات الإحصائية الوطنية وغيرها من الأطراف الفاعلة الوطنية في استفادتها من البيانات الحالية. وفيما يتعلق بالمؤشر الخامس من المؤشرات الخمسة الأصلية المقترحة، أي إيرادات الحكومة المركزية من الضرائب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، رأت اللجنة أن المال شيء مهم، لكنه بالأهمية نفسها التي تكتسبها جملة أمور منها حجم الأشياء التي تسيطر عليها الحكومة، وعدد القوانين، والرخص والموافقات.

٥ - أما فيما يتعلق بالمؤشرات السبعة المقترحة لتكملة المؤشرات الخمسة الأصلية، وهي: مجموع الإيرادات العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي؛ والدين العام (من حيث المجموع ونصيب الفرد)؛ ونسبة خدمة الدين إلى الإيرادات المتكررة؛ والتصنيف الدولي للدين العام؛ والتصنيف المحلي للدين المحلي (نسبة مصرف التسويات الدولية)؛ والنفقات الضريبية كنسبة مئوية من مجموع الإيرادات الضريبية؛ والنسبة المئوية لمجموع الإيرادات المركزية التي تنفق على الصعيد المحلي، وجدت اللجنة أن المؤشر الأخير من هذه المؤشرات يكتسي أهمية خاصة.

٦ - في إطار الحفاظ على المجال العام، اقترحت ثلاثة مؤشرات هي: ملكية الصحف، ومحطات الإذاعة والتلفزيون (ملكية الدولة، ملكية تستهدف الربح، ملكية لا تستهدف الربح)؛ وصف سبل الإفصاح عن ميزانية الحكومة للجمهور العام؛ وحالة التصديق على اتفاقيات حقوق الإنسان. فيما يتعلق بالمؤشر الأخير، أشارت اللجنة إلى أن التطبيق أوجه من التصديق.

٧ - وفيما يتعلق بمجال اكتساب المعرفة، اقترحت أربعة مؤشرات هي: نفقات القطاع العام على البحث والتطوير كنسبة مئوية من الميزانية العسكرية؛ عدد براءات الاختراع المسجلة دولياً، ومعدل الالتحاق بالدراسة في مستويات التعليم الثلاثة (حسب نوع الجنس)؛

والاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة مئوية من مجموع الاستثمارات. وفيما يخص المؤشر الثالث، أشير بأن صافي معدل الالتحاق أنسب؛ أما بالنسبة للمؤشر الرابع، فقد لوحظ أن النسبة المئوية للاستثمار الأجنبي المباشر في الأعمال التجارية المحلية دليل على الثقة التجارية عموماً.

٨ - أما فيما يتعلق باتخاذ الإنترنت منطلقاً للعمل والحياة، فقد اقترحت خمسة مؤشرات هي: البنية الأساسية للتوصيل الشبكي اللاسلكي الكبير السعة؛ وعدد الهواتف اللاسلكية لكل ١٠٠ من السكان؛ وعدد حواسيب خدمة الإنترنت لكل ١٠٠ من السكان؛ وتكلفة توصيلة الإنترنت؛ والتطبيقات الإلكترونية الحكومية (قائمة بالتطبيقات الموجودة ووصفها والوصلات المؤدية إليها و/أو مسرد التطبيقات الإلكترونية الحكومية). وبشأن المؤشر الثالث، رأت اللجنة أن من الأنسب النظر إلى مستعملي الإنترنت، بدلا من حواسيب الخدمة، أو عدد المقاهي التي تقدم خدمة الدخول إلى الشبكة.

٩ - وفي مجال تنمية روح المبادرة في قطاع الأعمال، اقترح مؤشران هما: عدد الخطوات اللازمة لتسجيل مشروع تجاري؛ وعدد الأعمال التجارية الجديدة كنسبة مئوية من الأعمال التجارية القائمة. ولم تبد اللجنة أي تعليق على هذا المجال.

١٠ - وختاماً، وفيما يتعلق بإقامة الروابط بين ما هو محلي وما هو عالمي، اقترح مؤشران هما: حجم التجارة الخارجية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي؛ والحجم الصافي لهجرة اليد العاملة كنسبة مئوية من السكان. ولم تبد اللجنة أي تعليقات فيما يتعلق بهذا المجال أيضاً.

١١ - وأشارت اللجنة أيضاً إلى أن مسألة الحكم عنصر مهم في سياق المؤشرات. وخصت بالذكر المؤشرات التالية:

- الشفافية والمساءلة والمشاركة
- حرية الصحافة، ووصول الجمهور إلى المعلومات المقدمة من الحكومة
- استقلالية القضاء (مراجعة الحسابات، وهيئة مكافحة الفساد)
- كيفية مراقبة القطاع العام والإشراف عليه (مثل نظام المحاكم، ونظام مراجعة الحسابات واستقلاليتها)
- دور الهيئات التداولية
- التدقيق الاجتماعي

- كيفية مشاركة الجمهور في سير العمل بالقطاع العام
- مدى تمثيل القطاع العام للأقليات (الفئات المهمشة، والفوارق)
- رضا المواطنين. العوامل المهمة هي: الوصول إلى الخدمات، والإنصاف، ونوعية الخدمات والتكلفة.
- ١٢ - ورأت اللجنة أيضا أن مسألة القدرة المؤسسية عنصر مهم أيضا. وبالتالي سيكون من المفيد لها الحصول على بيانات بشأن ما يلي:
 - عدد مدونات قواعد السلوك
 - عدد لجان التحقيق في البرلمان
 - تنمية الموارد البشرية لأداء القطاع العام: على سبيل المثال، متوسط المستوى التعليمي؛ والنسبة المئوية المخصصة لتدريب موظفي القطاع العام في ميزانية هذا القطاع.

ثانيا - زيادة القيمة إلى الحد الأعلى بالنسبة إلى المواطنين

١٣ - تتسم المجتمعات بقطاعين متميزين - العام والخاص. ويختلف القطاع العام عن القطاع الخاص في مسائل ثلاث رئيسية: السيادة مقابل التعاقد الحر، والسياسي مقابل الاقتصادي، والاحتكار مقابل المنافسة. فالحكومة من جهة تتمتع بالسيادة، وتستمد سيادتها من السيادة الشعبية التي يمنحها المواطنون للحكومة ضمن الحدود الدستورية في سبيل المصلحة الأمنية والخير العام. والنشاط الاقتصادي في القطاع الخاص من جهة أخرى ينظمه التعاقد الحر. غير أن القرارات التي تتخذها الحكومة أو تلك التي يتخذها القطاع الخاص هي أيضا قرارات سياسية. فالقرارات الحكومية التي تتسم بالشعبية من الجانب السياسي، ولكنها سيئة من الجانب الاقتصادي، يمكن أن تكفل إعادة انتخاب مسؤول حكومي. ومع ذلك، فإن القرارات السليمة من الجانب الاقتصادي وغير الشعبية من الجانب السياسي يمكنها أن تقضي على المستقبل السياسي لذلك المسؤول الحكومي. غير أن القرارات التي يتخذها القطاع الخاص هي قرارات سليمة من الجانب الاقتصادي بغض النظر عن أثرها السياسي. وتجدر الإشارة أخيرا إلى أن القطاع العام هو قطاع احتكاري يقدم خدمات أساسية، في حين أن القطاع الخاص هو قطاع تنافسي ذو موارد بديلة لإمدادات السلع والخدمات التي ينتجها. فالحكومة في واقع الأمر هي شكل فعال بشكل خاص من أشكال الاحتكار نظرا لما يلي: (أ) لا يمكن أن تفلس الحكومة. وذلك المفهوم هو إقرار بأن كل مواطن، ولا سيما

المواطن غير الميسور، هو عميل للخدمات التي تقدّمها الحكومة لأنه غير قادر على تحمّل تكاليف الحصول على تلك الخدمات من مصدر آخر؛ (ب) الحكومة تسيطر على الإيرادات. وتعني تلك الفكرة ضمنا أن الحكومة لديها القدرة، إذا تطلّب تقديم خدمة ما مزيدا من المال، على زيادة الضرائب لذلك الغرض؛ (ج) الحكومة تستطيع أن تنفق أكثر من إيراداتها. فمع أنه يتوجب من الناحية القانونية على العديد من الحكومات على المستوى دون الوطني أن تعتمد ميزانيات متوازنة، فإن العديد من الكيانات الحكومية، بما فيها الحكومات الاتحادية، غير ملزمة بذلك.

١٤ - وفي حين أن كفاءة شركة ما في القطاع الخاص تتوقف على حجم المنافسة التي تواجهها منتجاها، مما يحفز الشركات على إبقاء تكاليفها منخفضة، فإن الحكومات، على العموم، لا تدرك إدراكا متعمقا التكاليف المرتبطة بقيامها بعملياتها وتنزع إلى التركيز فقط على نفقاتها. غير أن الحكومات تستطيع أن تخفض تكاليفها باعتماد عملية تقدير التكاليف على أساس النشاط، التي يستخدمها القطاع الخاص. فبواسطة تلك العملية، يتم تحديد تكلفة كل ما يدخل في إنتاج كل نشاط من الأنشطة الحكومية التي يتم تحديدها. وتأخذ تلك العملية في الاعتبار انخفاض القيمة والتكاليف الثابتة الأخرى.

١٥ - ولكن لا يمكن الاكتفاء بتوفير الأموال التي يدفعها المكلفون بالضريبة، ويجب على الحكومة أن تلبّي أفضليات المواطنين في إطار جهودها لزيادة قيمة كل وحدة نقدية من إيرادات الضرائب التي تنفقها إلى أعلى حد. وبما أن الحكومة لا تتنافس للحصول على إيرادات الضرائب التي تنفقها، يجب عليها أن تستنبط عمليات لتحديد الأفضليات التي تؤدي إلى النواتج أو النتائج المرجوة. ويمكن أن تشمل هذه العمليات إجراء استقصاءات للرأي العام أو تشكيل مجموعات للمناقشة أو منتديات أهلية، بالنسبة للحكومات على المستوى دون الوطني. ويستتبع زيادة القيمة إلى الحد الأعلى بالنسبة إلى المواطنين، الحصول على النتيجة نفسها بتكلفة أقل، أو التوصل إلى بلوغ قدر أكبر من النتيجة المرجوة بالتكلفة نفسها. ويتعيّن على الحكومة أن تعطي الأولوية للمواطنين وأن تحوّلهم إلى عملاء للحكومة.

١٦ - وليس تخفيض تكلفة الحكومة عن طريق تقليص حجم الحكومة والاستعانة بمصادر خارجية وتحسين الفعالية الحكومية سوى أحد التحديات التي تواجهها الحكومات في أرجاء العالم في إطار الجهود التي تبذلها لزيادة القيمة بالنسبة إلى المواطنين. وما يتسم بأهمية مماثلة، في عملية إعادة تصور الحكومة التي تشهدها المجتمعات حاليا لدى بناء مؤسسات الحكم في القرن الحادي والعشرين، هو تنفيذ سياسات ومبادرات لتعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة، وسياسات تهيئ مناخا من الثقة بالقطاع الخاص. والمحاسبة العامة في كل بلد هي

عملية معقدة بعض الشيء، ولا يمكن أن تكون الأساليب والإجراءات المحاسبية المقبولة بوجه عام مفيدة إلا إذا كانت الإدارة مستعدة لتقديم حسابات واضحة دوماً كممارسة مطردة. وهكذا، تشكل الشفافية مكوناً رئيسياً في بناء الثقة بالحكومة، فضلاً عن بناء الثقة بالقطاع الخاص.

١٧ - وأصبح رصد القطاع العام على الصعيد الوطني في عصر العولمة مهمة متشعبة. فقد زادت العولمة مطالباتها بإدخال إصلاحات مؤسسية على القطاع الخاص الذي يعتمد بدوره، للحفاظ على قدرته التنافسية، على الجودة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة. والعولمة زادت الطلب على المؤسسات التي تستطيع المساعدة في تناول مسائل تعزيز حقوق الإنسان، والحقوق السياسية والقانونية، وحقوق تنمية القطاع الخاص، ومعالجة انعدام المساواة في الدخل، وإنشاء شبكات الأمان الاجتماعي. وللمؤسسات (القواعد التي تصوغ سلوك المنظمات والأفراد في مجتمع ما) دورها في التنمية لأنها ذات أهمية بالغة في تحديد قابلية المنظمات والأسواق للاستمرار، فضلاً عن فعاليتها. فهذه المؤسسات تحدد ديناميات الابتكار ومستويات الاستثمار في رأس المال المادي والبشري، إذ أن الوكلاء الاقتصاديين ينظرون إلى نوعية المؤسسات ويتصورون حجم الأخطار، ثم يخوضون المخاطر ويوظفون الاستثمارات بناء على ذلك. وأخيراً، تؤدي المؤسسات دوراً بالغ الأهمية فيما يتعلق بإنتاج السلع العامة ونوعيتها، كالهواء النظيف. والمؤسسات الرشيدة تضع قواعد واضحة وشاملة من حيث تطبيقها، ومعروفة على نطاق واسع، ويمكن التنبؤ بها وتنفيذها على الوجه السليم.

١٨ - وبالنظر إلى المجموعة الكبيرة من المسائل التي يمكن للحكومة من خلالها أن تدخل تحسينات هامة على حياة الجمهور، ولكي تكون المشورة التي تقدمها لجنة الخبراء واقعية من حيث عدد المؤشرات الجديدة التي ستدمج في الرصد الشامل للقطاع العام، يرد أدناه نهج تدريجي لمؤشرات النواتج (النتائج) مقسمة إلى الفئات ١ و ٢ و ٣.

ثالثاً - توسيع نطاق قاعدة بيانات الأمم المتحدة بشأن القطاع العام

١٩ - انسجاماً مع هذا النهج، فإن المؤشر الأكثر أهمية الذي يقيس الجوانب النوعية لأداء الحكومة، المعروض على لجنة الخبراء لكي تنظر فيه بوصفه ملحقاً بالفئة ١ لمؤشرات النواتج الأصلية الخمسة هو الكفاءة والمساءلة عموماً للقطاع العام.

ألف - الكفاءة والمساءلة عموماً للإدارة المالية للقطاع العام

٢٠ - أصبح تحسين الكفاءة والمساءلة والشفافية في تقديم الخدمات العامة من المسلمات المعروفة جداً التي لا تحتاج إلى شرح مسهب. فمراجعة الحسابات في الميزانيات والأموال التي

تديرها الحكومات والرقابة عليها يشكّلان عنصرين يتسمان بأهمية بالغة في الجهود التي ترمي إلى تحقيق الشفافية. لذا، فإن وجود أو عدم وجود اعتمادات لإجراء مراجعة منتظمة ومستقلة لحسابات الهيئات الحكومية وشبه الحكومية هو مؤشر إجمالي مفيد لتقييم الأداء الحكومي. ويكتسب هذا المؤشر قدراً أكبر من الأهمية في سياق ما يُسمّى النموذج الجديد للإدارة العامة، الذي كانت نيوزيلندا الرائدة في تطبيقه، والذي يعتمد على السلطة الاستثنائية والمساءلة الإداريتين وعقود الأداء والتنافس على تقديم الخدمات، والذي يستخدمه، كليا أو جزئياً، عدد متزايد من البلدان المتقدمة النمو.

٢١ - ويُقترح المؤشران التاليان في إطار الفئة ٢: (أ) طريقة عمل النظام الانتخابي والسياسي؛ (ب) طريقة عمل النظام القضائي.

باء - طريقة عمل النظام الانتخابي والبرلماني

٢٢ - إن الإلحاح على زيادة فعالية البرلمانات لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها التشريعية والإشرافية، فضلاً عن الحاجة إلى تحسين مساءلة البرلمانات ومصداقيتها إزاء الناخبين على اختلافهم، يكمنان وراء الحاجة إلى إصلاح القدرة المؤسسية للهيكل والعمليات البرلمانية وتحسينها. ويشكّل المؤشران التاليان معيارين مفيدتين لمقارنة الأداء الحكومي في ذلك المجال: (أ) آليات المساءلة، مثلاً وجود لجنة للحسابات العامة، من أجل كفالة الرقابة التشريعية؛ (ب) متوسط المدة اللازمة لإقرار التشريعات في البرلمان خلال السنة الراهنة.

٢٣ - وفي ذلك المجال أيضاً، يكمن الإلحاح المتزايد على تحسين تطابق الأطر الانتخابية والمؤسسية والقانونية والوطنية مع المعايير الدولية، فضلاً عن تزايد المشاركة في العمليات الانتخابية، وراء الحاجة إلى إصلاح وتعزيز القدرة التشريعية والمؤسسية للجان والنظم والعمليات الانتخابية. والمؤشرات الثلاثة التالية مفيدة في ذلك المجال: (أ) وجود هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، تملك القدرة على إجراء انتخابات حرة ونزيهة؛ (ب) وجود نظام لتسجيل الناخبين متاح لجميع الناخبين؛ (ج) نسبة المنتخبين مفصّلة حسب نوع الجنس من عدد الناخبين المسجلين.

جيم - طريقة عمل النظام القضائي

٢٤ - إن تنمية الأسواق تفتح المجال الاجتماعي. فالسلطة القضائية في دولة ما تؤدي مجموعة من المهام الأساسية للعملية الحكومية: إنفاذ القانون الجنائي، وتسوية المنازعات بين المواطنين والمنازعات بين المواطن والدولة، والبت في القانون نفسه. والنظام السياسي الذي لا يستند إلى نظام قضائي فعّال هو نظام يعاني من الاختلال الوظيفي. فالنظام القضائي هو

الذي يحافظ على النظام الاجتماعي، ويعزز العلاقات التعاقدية ويعالج الشكاوى. ومع نمو الاقتصاد، ينشأ عدد متزايد من المنازعات التي تتصل بالصفقات التجارية وحقوق الملكية، فضلا عن الحقوق الملكية الفكرية.

٢٥ - ويعاني العديد من النظم القضائية، ولا سيما في البلدان النامية، من عدم توافر الموارد، وتتسم إجراءات تسوية المنازعات بالبطء. وازدياد معدلات الجريمة في العديد من البلدان، مما يخلق آثارا سلبية على التنمية الاقتصادية والسياسية، يثير قلقا بشأن عدم جدوى استجابة النظم. والأسواق أيضا بحاجة إلى نظام قضائي قادر بسرعة ودون تكلفة عالية على تسوية المنازعات المتعلقة بحقوق الملكية والعقود. وقد بذل العديد من الحكومات جهودا دؤوبة لتحديث النظم القضائية. ووفرت وكالات التنمية الخارجية أيضا أموالا ومساعدات تقنية لدعم تلك النظم: ولكن التحسينات عجزت عن تلبية الطلب المتنامي على النظم القضائية الفعالة. وما زال العديد من المتقاضين ينتظرون سنوات عديدة قبل أن يُنظر في قضاياهم.

٢٦ - لذا، يُقترح أن تُعتمد النواتج القضائية، التي تقاس على أنها نسبة عدد القضايا المعلقة إلى عدد القضايا التي يبت فيها، بوصفها أحد مؤشرات النواتج التي يستعملها الراصد العالمي للقطاع العام. ويوجد مؤشر آخر لنوعية القرارات التي يتخذها القضاة، يقيس نسبة الخطأ في المحاكم الابتدائية، هو النسبة المئوية للأحكام التي تنقضها محاكم الاستئناف. وهناك مؤشر آخر أيضا يقيس نزاهة الأداء القضائي، وهو عدد القضاة الذين تُتخذ ضدهم إجراءات تأديبية.

٢٧ - ويُقترح ثلاثة مؤشرات بالنسبة إلى الفئة ٣: (أ) تحقيق اللامركزية في أنشطة القطاع العام وإشراك القاعدة الشعبية؛ (ب) سن تشريعات تضمن السرية في التجارة الإلكترونية؛ (ج) ووضع شبكة أمان للقطاع المالي.

دال - تحقيق اللامركزية في أنشطة القطاع العام وإشراك القاعدة الشعبية

٢٨ - ازداد الاتجاه العالمي في السنوات الأخيرة نحو تحقيق اللامركزية في الأنشطة. ومع تزايد تعبئة وتخصيص الموارد المالية والبشرية لدعم اللامركزية والحكم المحلي في المناطق الريفية والحضرية، أخذت السلطات والمجتمعات المحلية في المناطق الريفية تشارك على نحو مباشر ومتزايد في التخطيط للأنشطة الإنمائية وإدارتها، بما في ذلك توفير الخدمات العامة. وعلاوة على ذلك، تشارك منظمات المجتمع المدني على نحو متزايد في صياغة وتنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد دون الوطني. ومن الأهمية أيضا، أن ترفع الحكومات من مستوى الاستقلال الذاتي الممنوح للمديرين في المستويات الأدنى من الوحدات الإدارية

والتنفيذية في مجالات الصحة والتعليم والمساعدة الاجتماعية. ومع تزايد الاستقلال الذاتي للمديرين شيئا فشيئا، سيكون بوسعهم اتخاذ قرارات تتعلق برصد الموارد المالية.

٢٩ - إن اللامركزية ومشاركة المجتمعات المحلية في رصد إدارة الخدمات العامة تجعلان النفقات العامة أكثر شفافية، وتتيحان إمكانية قياس مدى كفاءة كل وحدة من وحدات الخدمة. لذلك، هناك حاجة لإصلاح عمليات التخطيط والميزنة على الصعيد دون الوطني لتحسين التوقعات والمشاركة والاحتياجات على نطاق المجتمع المحلي على نحو أكثر فعالية. ويمكن النظر في المؤشرين التاليين في هذا المجال: (أ) نسبة الإيرادات العامة الإجمالية التي ترصد وتدار على المستوى دون الوطني؛ (ب) وجود آليات مؤسسية للتشاور بانتظام بين الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني حول السياسات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية.

هاء - سن تشريعات تضمن السرية في التجارة الإلكترونية^(١)

٣٠ - يؤثر عصر المعلومات العالمي أيضا تأثيرا كبيرا على الحكم. ويجب على الحكومات أن تتعامل مع طائفة معقدة من القضايا، بما فيها وضع الأنظمة/إلغاء الضوابط التنظيمية، ومنح التراخيص، وتوفير الحوافز، والتخطيط المدروس بعناية لتكنولوجيا المعلومات، وإدارة أصول المعلومات. إلا أن الحاجة تدعو أيضا إلى سن تشريعات وطنية ودولية لتهيئة مناخ تنظيمي تزدهر فيه الاقتصادات التي تستند إلى المعلومات.

٣١ - وتمشيا مع شعار "اعتبار المواطنين أولا"، يطلب من الحكومات على نحو متزايد أن تحصل على موافقة الفرد لجمع البيانات الشخصية واستخدامها والإفصاح عنها. والتكنولوجيات القائمة على أساس الإنترنت تزيد الحاجة إلى اتخاذ تدابير جديدة تتعلق بحماية السرية. بما يشمل استخدام المعلومات لأغراض أخرى، أو تقديم المعلومات إلى أطراف ثالثة. إن السهولة التي يمكن لتكنولوجيا المعلومات من خلالها أن تجمع البيانات وتنقلها أثارت قلق عامة الناس، ونتيجة لذلك فقد تصدرت مسألة حماية السرية سلم جدول أعمال السياسات العامة. ولا يمكن للمؤسسات التجارية الإلكترونية أن تزدهر إلا إذا توفرت الشفافية وإمكانية التنبؤ بين الأطراف المتعاقدة.

٣٢ - ووجود إطار وطني لحماية السرية يشكل عنصرا هاما من عناصر سياسة المنافسة. فوضع مجموعة مشتركة من القواعد من خلال وضع إطار وطني، يقلل من تكاليف الأعمال التجارية، لا سيما بالنسبة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، ويساهم في إتاحة القدرة على التنبؤ، ويمهد السبيل لجميع المشاركين في السوق الإلكترونية. وهو يكفل أيضا ألا يؤدي سوء استعمال المعلومات الشخصية إلى حدوث تفوق تنافسي.

٣٣ - لذلك يقترح أن يدمج مؤشر للتشريع الوطني يحمي السرية في التجارة الإلكترونية مع مؤشر رصد القطاع العام. ولن يحدد هذا المؤشر ما إذا كان هناك تشريع وطني فحسب، بل كذلك ما إذا كان هذا التشريع يجسد بعض المبادئ الأساسية من قبيل: (أ) الموافقة (ينبغي الحصول عليها عند جمع المعلومات، أو على الأقل قبل الاستخدام)؛ (ب) وضع أحكام تتعلق بالتعويض والرقابة بشأن آليات الإنفاذ؛ وتقتضي هذه الأحكام من المنظمات أن تعين موظفا لمعالجة قضايا السرية، وإذا لم تنل موافقة الفرد على نحو كاف، ينبغي أن تكفل وجود أحكام تتيح اللجوء إلى موظف تعينه الحكومة قادر على أن يجري تحقيقا؛ (ج) وضع أحكام تتعلق بتحديد الأغراض التي تقوم المنظمة من أجلها بجمع المعلومات الشخصية؛ (د) وضع أحكام تتعلق بقدرة الفرد على الحصول على معلومات عن الشخص، وكذلك قدرة ذلك الشخص على الطعن في المعلومات ذات الصلة وتعديلها؛ (هـ) ما إذا كان لدى الحكومة برنامج فعال بشأن تثقيف العامة عن حماية السرية.

واو - وضع شبكة أمان للقطاع المالي

٣٤ - تؤدي المؤسسات دورا جوهريا فيما يتعلق بأداء القطاع المالي. ويعزى ذلك بشكل خاص إلى الأهمية التي تكتسبها بالنسبة لهذا القطاع، القضايا ذات الصلة بقطاع المعلومات، ومشاكل الوكالات، وتكاليف الصفقات، وحقوق الملكية. ومن شأن شبكة الأمان الجيدة التصميم في القطاع المالي أن تحسن من الرفاهية الاجتماعية. وفي غياب وجود أحكام سابقة لشبكات أمان القطاع المالي، تبرز غالبا شبكات مرتجلة، تنطوي على مجازفة كبيرة بالتحويل نحو الحكومة. وقد تكون لهذه الاتجاهات لتحويل المخاطر تكاليف اجتماعية كبيرة تتمخض عنها تشوهات شديدة في الحوافز في الأسواق المالية تظهر في شكل خطر أخلاقي منفلت. وتعمل شبكات الأمان المالية أيضا على زيادة تعميق الاستدامة المالية بدعم الانضباط الناشئ في السوق. ولأن أحد أوجه الفشل الأساسية يتمثل في رصد المصارف من قبل المودعين، يجب أن تقوم وكالة إشراف حكومية برصد المصارف بصفتها ممثلة لجميع المودعين. وقد اضطرت الحكومات في العديد من الأسواق الناشئة خلال العقدين الماضيين إلى مساعدة نظم مصرفية بتكلفة عالية يتكبدها الجمهور. وتدرس العديد من الحكومات حاليا إنشاء خطط تأمين على المبالغ المودعة في مسعى منها لزيادة الاستقرار في القطاع المصرفي بالإضافة إلى ضمانات السيادة المسلم بها ضمنا وتوجد لدى أكثر من ٧٠ بلدا نظم للتأمين على المبالغ المودعة أنشئ العديد منها خلال العقد السابق. وقد بدأ تطبيق عدد من هذه النظم عقب حدوث كارثة.

٣٥ - ينطوي التأمين على الودائع على دور مزدوج: حماية المودعين من تعرضهم للخسارة في حال فشل أحد المصارف، وتفاذي العوامل الخارجية الناجمة عن سحب الودائع في حالات الفرع. ويتيح نظام التأمين الواضح على الودائع إمكانية التنبؤ ويوفر عملية منتظمة

لمعالجة فشل المصارف. وبوجود الضمانات الضمنية، فإن عدم اليقين بالكيفية التي سيتم فيها التعامل مع المودعين سيؤدي إلى حدوث اضطراب وعدم استقرار خلال الأزمات. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة الخطر الأخلاقي فيفضي بالحكومة إلى إصدار ضمانات شاملة تغطي كل شيء وكل شخص.

٣٦ - تؤكد الأفكار الحديثة أنه يمكن لنظم التأمين على الودائع، التي تكون محكمة التصميم ومحدودة وواضحة، أن تحسن من انضباط السوق بتيسير الإغلاق المبكر، بدون إضافة خطر أخلاقي، شريطة أن يكون رأس المال وأحكام الرصد كافية. وأظهرت البحوث التجريبية أنه ينبغي أن تكون التغطية منخفضة نسبياً. ووجد البنك الدولي أن البلدان التي تكون فيها حدود التأمين على الودائع عالية تنحو لأن توجد فيها نظم مصرفية أكثر هشاشة من البلدان التي تكون فيها حدود التأمين منخفضة. وينبغي توفير تأمين على ودائع صغار المودعين الذين لا يفكرون في رصد المصرف بانتظام نظراً لوجود مشكلة الاستفادة بالجمان. لذلك فإن حماية المستثمرين الصغار قضية ليست مثيرة للجدل سياسياً. وينبغي للمودعين الآخرين أن يكونوا على استعداد لقبول مبدأ مسؤولية المشتري. إذ إن السلوك المتعقل للدائنين غير المؤمنين سيؤدي إلى انضباط السوق، وذلك لأن لدى هؤلاء المودعين حافزاً أكبر لمراقبة مصرفهم وضبطه بسحب ودائعهم أو بطلب علاوة في أسعار الفائدة. وعلى الأرجح فإن المصرفيين سيتصرفون أيضاً على نحو متعقل إذا أدركوا أن إمكانية إخراجهم من مأزقهم ليست خياراً.

٣٧ - وتعد العضوية الإلزامية ضرورية في نظم التأمين على الودائع، نظراً لإمكانية أن تشارك المصارف الضعيفة على نحو غير متناسب في النظم الطوعية، مما يؤدي إلى "اختيار معاكس". وتمويل تأمين الودائع عن طريق علاوات يتم تقديرها على القطاع المصرفي، وتتفاوت حسب درجة تعرض كل مصرف على حدة للخطر، يكافئ المصارف المتعقلة. ومن المهم أيضاً أن تنفذ نظم التنظيم والإشراف قبل أن تنشئ البلدان نظم التأمين على الودائع. ونظراً لأن من غير المحتمل أن يقوم المشرفون على المصرف بإغلاق مصرف معسر لسبب بسيط هو أن دورهم كما يتصوره الجمهور يتمثل في الحيلولة دون تدهوره، فيصبحون في وضع لا يجسدون عليه من الاعتراف بالفشل، فمن المهم تنظيم تأمين الودائع في وكالة يديرها القطاع العام.

٣٨ - ويمكن تبرير السبب الجوهرى للاقتراح بوضع مؤشر لنظم التأمين على الودائع بسهولة بأن فهم الناس للمصارف يختلف عن فهمهم للمشاريع الأخرى. فالمودعون يتجهون إلى الحكومة عندما تفشل المصارف لأن الحكومة قد أجازت للمصارف أن تقبل إيداع أموال من عامة الناس. لذلك يقترح إدماج مؤشر عن نظم التأمين على الودائع في جهاز

مراقبة الخدمة العامة. ومن شأن هذا المؤشر أن يقيّم تطبيق نظم التأمين على الودائع وما إذا كان التأمين على الودائع تنظمه إحدى الوكالات التي يديرها القطاع العام وتمتع باستقلال عن التدخل السياسي وبقدرة على التدخل المبكر، وعلى حل الفشل المصرفي بفعالية.

رابعاً - التوصيات

٣٩ - استناداً إلى التحليل السابق، يوصى بأن يتضمن الجهاز العالمي لمراقبة القطاع العام، كحد أدنى، المؤشرات التالية:

- العمالة، في الحكومة والقطاع العام، كنسبة مئوية من السكان (وفق توفر البيانات)
- الاستهلاك الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
- إنفاق الحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
- نفقات الحكومة المركزية حسب النوع والوظيفة، كنسبة مئوية من مجموع إنفاق الحكومة المركزية
- إيرادات الحكومة المركزية من الضرائب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

٤٠ - ويوصى أيضاً بأن توافق اللجنة على إضافة مؤشر آخر:

- المخصصات لعمليات مراجعة الحسابات المالية، على نحو منتظم ومستقل، للهيئات الحكومية وشبه الحكومية.

٤١ - علاوة على ذلك، لجنة الخبراء مدعوة إلى أن تنظر، خلال دورتها، في إنشاء فريق عامل لمناقشة مسألة المؤشرات بتفصيل أكبر، وأن تنتقي، على أساس تلك المناقشة، من الفئتين ٢ و ٣ أية مؤشرات تراها مناسبة لكي تدرجها في جهاز مراقبة القطاع العام.

الحواشي

(١) ستقوم شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة هذا العام بإصدار الطبعة الثانية من "الدراسة الاستقصائية (العالمية) لوسائل الحكومة الإلكترونية" التي ستحسب مؤشر وسائل الحكومة الإلكترونية للدول الأعضاء. ومن المزمع إصدار هذا المنشور سنوياً. والبيانات التي استخدمت لحساب مؤشر وسائل الحكومة الإلكترونية تتصل ببيئة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الوطنية الأشمل، وهي بهذه الصفة تتصل بقياس ناحية النواتج في أنشطة القطاع العام. وسيكون التكرار الحرفي لهذه المؤشرات لدى وصف البيانات الأساسية عن القطاع العام أمراً لا داعي له. وبدلاً من ذلك، سيقدم عرض موجز للمؤشرات وخلاصة للاستنتاجات التي تم التوصل إليها من تحليل المؤشرات، وذلك لدى عرض البيانات الأساسية عن القطاع العام.