الأمـم المتحـدة

E/C.16/2004/6

Distr.: Limited
19 January 2004
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة
الدورة الثالثة
نيويورك، 29 آذار/مارس - 2 نيسان/أبريل 2004
البند 3 من جدول الأعمال*
تنشيط الإدارة العامة

تطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة في أفريقيا

تقرير الأمانة العامة

موجز

* E/C.16/2004/1.

120204 120204 04-21378 (A)
0421378

"تواجه أفريقيا تحديات خطيرة أهمها على الإطلاق القضاء على الفقر وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة عن طريق الديمقراطية والحكم".

الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، الإعلان المتعلق بالديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي وإدارة المؤسسات، دربان، جنوب أفريقيا، تموز/يوليه 2002.

وتواجه أفريقيا كذلك عددا من التحديات الأخرى التي يجب تذليلها من أجل القضاء على الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد وردت هذه التحديات في الإعلان المذكور أعلاه الذي أقره اجتماع رؤساء الدول الأفريقية المنعقد في دربان بجنوب أفريقيا، كما وردت في وثائق الرؤية الاستراتيجية الطويلة الأجل التي قدمها العديد من

البلدان في أفريقيا وتشمل: إنفاذ سيادة القانون؛ وكفالة الإنصاف والمساواة وتكافؤ الفرص والحريات الفردية لجميع المواطنين أمام القانون؛ وممارسة الحكم العادل والقويم والشفاف والمسؤول والتشاركي وكفالة النزاهة في الحياة العامة؛ ومكافحة الفساد الذي يعوق التنمية الاقتصادية ويقوض النسيج الأخلاقي للمجتمع؛ واستعادة الاستقرار، والسلم والأمن بما في ذلك بناء القدرات لمنع نشوب الصراعات وإدارتها وحلها جميعا؛ وكفالة احترام حقوق الإنسان بما في ذلك حماية الأقليات الإثنية الضعيفة والنساء والأطفال؛ وتعزيز المساواة بين الجنسين لاستغلال طاقات النساء. ويتطلب حجم التحديات ومدى تعقدها اعتماد مؤسسات وممارسات حكم وإدارة عامة سليمة وصائبة.

ومن مقتضيات ذلك تعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة على الصعيد الوطني بما فيه: إعادة تعريف مهام الدولة، وترسيخ الحكم والإدارة العامة وفق الظروف المحلية؛ ووضع الدساتير الوطنية والنهج الدستورية وتعزيزها وتبسيطها بوصفها أسسا متفقا عليها للحكم الرشيد والإدارة العامة في إطار سيادة القانون؛ والمشاركة في تصميم برنامج وطني شامل لتعزيز الحكم؛ وتدعيم مؤسسات القطاع العام (المؤسسات التشريعية، والقضائية والمجتمع المدني)؛ واعتماد مؤسسات في مجال الخدمة العامة تكفل

ومن مقتضيات ذلك تعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة على الصعيد الوطني بما فيه: إعادة تعريف مهام الدولة، وترسيخ الحكم والإدارة العامة وفق الظروف المحلية؛ ووضع الدساتير الوطنية والنهج الدستورية وتعزيزها وتبسيطها بوصفها أسسا متفقا عليها للحكم الرشيد والإدارة العامة في إطار سيادة القانون؛ والمشاركة في تصميم برنامج وطني شامل لتعزيز الحكم؛ وتدعيم مؤسسات القطاع العام (المؤسسات التشريعية، والقضائية والمجتمع المدني)؛ واعتماد مؤسسات في مجال الخدمة العامة تكفل الشراكات والمواءمة والتوجه نحو المواطن، ومشاطرة المعلومات؛ وتعزيز مؤسسات الديمقراطية التشاركية والحكم المحلي فضلا عن مواءمة المؤسسات التقليدية والحديثة للإدارة العامة.

المحتويات

الصفحة	*الفقرات*		
4	2-1	أولا -	مقدمة
5	6-3	ثانيا -	التحديات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في أفريقيا التي تتطلب استجابات ذات طبيعة مؤسسية
7	14-7	ثالثا -	المنظورات التاريخية واتجاهات الحكم والتطور المؤسسي للإدارة العامة في أفريقيا
10	23-15	رابعا -	تعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة على الصعيد الوطني
10	16	ألف -	إعادة تحديد مهام الدولة وترسيخ أركان الحكم والإدارة العامة في البيئات المحلية
11	20-17	باء -	وضع الدساتير الوطنية وتعزيزها ونشرها على نطاق واسع، والنظر إلى النهج الدستوري كدعامة أساسية متفق عليها من دعائم الحكم الرشيد والإدارة العامة في إطار سيادة القانون
12	23-21	جيم -	التصميم التشاركي للبرامج الشاملة على النطاق الوطني لتعزيز الحكم
13	32-24	خامسا -	تعزيز مؤسسات القطاع العام
13	24	ألف -	المؤسسات التشريعية
14	26-25	باء -	تعزيز الهيئة القضائية
15	29-27	جيم -	تعزيز الخدمة المدنية
16	30	دال -	اعتماد مؤسسات للخدمة المدنية تتوخى القابلية للتكيف، والتوجه نحو المواطن، وتقاسم المعلومات وإقامة الشركات
17	31	هاء -	القابلية للتكيف والتوجه نحو المواطن
17	32	واو -	تقاسم المعلومات
18	35-33	سادسا -	تعزيز مؤسسات الديمقراطية التشاركية والحكم المحلي

19 37-36 سابعا - المواءمة بين مؤسسات الإدارة العامة التقليدية والحديثة .....
20 38 ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات .....

تطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة في أفريقيا

أولا - مقدمة

1 - تحتاج أفريقيا إلى أن تستجيب على نحو ملائم للتحديات التي تواجهها على الجبهات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وثمة توافق متزايد في الآراء بأنه لكي يتم ذلك في القارة الأفريقية، يجب عليها أن تقوي مؤسسات الحكم والإدارة العامة فيها. ويتطلب حجم وتعقد التحديات اعتماد ممارسات سليمة للحكم والإدارة العامة لا يمكن أن تتحقق إلا في إطار مؤسسات قابلة للدوام. ويدور هذا التقرير حول أربع فرضيات مفاهيمية هي:

(أ) أن مسيرة تطوير المؤسسات يقودها عادة الهدف والشواغل السياقية، وهو الشيء نفسه الذي ينبغي أن ينطبق في حالة تطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة في أفريقيا، على الصعد المحلي والوطني والإقليمي، وعلى صعيد القارة. والهدف البالغ الأهمية لتطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة هو وجوب إرساء و/أو رعاية المؤسسات لتمكينها من دعم عملية التنمية ومواجهة التحديات التي تواجهها القارة وسكانها. ولذلك، يتطلب تنشيط الحكم والإدارة العامة في أفريقيا، من خلال تطوير مؤسساتها، ليس فقط تدعيم المؤسسات القائمة حاليا، بل كذلك إعادة نمذجتها والبحث عن/استنباط أشكال جديدة تلائم الأوضاع التي يتفرد بها كل بلد أو منطقة من حيث الحقائق التاريخية والثقافية والسياسية، بحيث يمكن دعم تحقيق التطلعات الإنمائية للسكان. ويمكن الوقوف على هذه التطلعات في الخطط الإنمائية الوطنية، والرؤى الإنمائية الاستراتيجية الإقليمية، مثل الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، بل حتى في الأهداف العالمية من قبيل الأهداف الإنمائية للألفية؛

(ب) أن المؤسسات تؤدي دورا ثنائيا أساسيا في القيام أولا بتيسير توضيح الأهداف والتطلعات الإنمائية للبلد أو المنطقة ثم العمل على ترجمتها إلى أفعال. ولذلك، يعتبر وجود المؤسسات وحيازتها قدرات لبلورة وتوجيه الجهود الجماعية، الركيزة الأساسية التي بدونها لا يمكن إنجاز الشيء الكثير سواء تعلق الأمر بالتفكير الاستراتيجي، أو بوضع التصورات وصنع السياسات في الأجل الطويل، أو بالتنفيذ الفعلي أو التقييم أو الرقابة؛

(ج) إن أهمية المؤسسات تكمن في خصائصها، التي أبرزها: التركيز على الولايات والمهام والأهداف التي يجب تحقيقها، والتحديات الأوسع والأعمق التي يجب تذليلها، والهياكل التي تحدد المجموعات والأفراد في المؤسسة حسب أدوارهم والمسؤوليات المنوطة بهم، وحسب درجة السلطات الممنوحة لكل مكتب، ومنظومات القواعد التي تحكم سلوك المنظمات الرسمية، والقواعد التي تحكم سلوك الجماعات والأفراد الذين يعملون ضمن الثقافة و "التقاليد" التي ترسخ أو ترشد سلوك المؤسسة والأجزاء المكونة لها؛

(د) أنه في السياق الإنمائي، وحيث يكون الثابت المستصوب هو التغيير الإيجابي فقط، تتطور المؤسسات استجابة لمسعاها المستمر للحفاظ على توازن بين الضغوط من أجل التغيير والحاجة إلى الاستقرار.

2 - ويستطلع هذا التقرير التحديات التي تواجه القارة الأفريقية، وهي تحديات تقتضي وجود استجابات تتعلق بتطوير مؤسسات الحكم والإدارات العامة على صعيد القارة، وعلى الصعد الإقليمي والوطني والمحلي. كما يحدد العوامل التي يمكنها أن تدعم الاستمرارية والاستدامة والمرونة والرؤية الاستراتيجية/القوة الإبداعية، والقدرة على بلوغ الهدف، وتغيير توجه الحكم والمؤسسات العامة في أفريقيا، ويقدم اقتراحات وتوصيات يمكن أن تسهم في تطوير المؤسسات على نحو أفضل في القارة.

ثانيا - التحديات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في أفريقيا التي تتطلب استجابات ذات طبيعة مؤسسية

3 - إن قوة أو ضعف مؤسسات الحكم والإدارة العامة تتوقف على مجموعة من العوامل منها: (أ) درجة توافق الآراء بشأن القيم والأغراض التي تبنى عليها المؤسسات والتحديات التي ستساعد في التغلب عليها؛ (ب) مستوى الالتزام السياسي بقيمها وغرضها الأساسي؛ (ج) الدرجة التي يبلغها المرتبطون بالمؤسسات في النظر إليها (بما في ذلك في أغراضها وهياكلها التنفيذية وقواعدها) باعتبارها شرعية وأهلا للولاء الجماعي؛ (د) قدرة المؤسسات على الموازنة بين قوى الحداثة والتقاليد (معدل الحداثة/التقاليد)؛ (هـ) قدرة المؤسسات على التأقلم مع التغيير وتقبل الأفكار الجديدة وإدارة التنوع؛ (و) مدى اعتماد المؤسسات على التنسيق في حل الصراع المحتمل.

4 - وبناء على ما تقدم، فإن أي جهد يبذل لتطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة في أفريقيا يجب أن يرتكز على فهم واضح ومتفق عليه للتحديات التي تعتزم تلك المؤسسات تذليلها. ويجب أن يكون أول توافق للآراء يتم التوصل إليه متناولا التحديات التي تواجه القارة والتي تتطلب الاستجابة إليها عن طريق تطوير المؤسسات في مجال الحكم والإدارة العامة. ويكمن التحدي الشامل الماثل أمام أفريقيا في كيفية وضع القارة وسكانها بثبات على مسار لا يمكن الرجوع عنه للقضاء على الفقر، وتحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية المستدامة.

5 - ويرتبط هذا التحدي بعدد من التحديات الأخرى يجب أن يذلل أيضا، باعتبار ذلك سبيلا ومعالم رئيسية في مساعي تحقيق هدف القضاء على الفقر، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للقارة برمتها. وقد وردت معظم هذه التحديات في الإعلان الذي اعتمده رؤساء الدول الأفريقية في اجتماعهم المعقود في دربان بجنوب أفريقيا بعنوان "الديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي وإدارة المؤسسات"، وفي وثائق الرؤية الاستراتيجية الطويلة الأجل للعديد من البلدان في أفريقيا[1]. وهي تشمل التحديات المتصلة بممارسة الديمقراطية والحكم السياسي الرشيد التالية:

- تعزيز سيادة القانون على نحو مستدام
- كفالة العدالة والمساواة لجميع المواطنين أمام القانون وكفالة الحرية الفردية وتكافؤ الفرص للجميع، بما في ذلك الحريات الجماعية
- ممارسة الحكم العادل والقويم والشفاف والمسؤول والتشاركي وكفالة النزاهة في الحياة العامة
- مكافحة الفساد الذي يعيق التنمية الاقتصادية ويقوض النسيج الأخلاقي للمجتمع
- استعادة الاستقرار والسلم والأمن بما في ذلك بناء القدرات لمنع نشوب الصراعات، والقدرة على إدارتها وحلها جميعا
- كفالة احترام حقوق الإنسان بما في ذلك حماية الأقليات الإثنية الضعيفة والنساء والأطفال

- تعزيز المساواة بين الجنسين لاستغلال طاقات المرأة لتشارك الرجال على قدم المساواة في التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

6 - وبالإضافة إلى ما سبق، هناك تحدي ماثل آخر هو كفالة التزام القيادة السياسية وكفالة روح "الزمالة" على صعيد القارة، وعلى الصعد الإقليمي والوطني والمجتمع المحلي ووضعها بموازاة التحديات التي وردت في الإعلان الآنف الذكر. وباعتبار أن سبب وجود المؤسسات يكمن في الولايات والمهام والأهداف المنوطة بها فضلا عن التحديات التي وضعت من أجلها، يجب أن تبدأ الجهود الرامية إلى دعم تطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة من أجل تعزيز الكفاح للقضاء على الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، بالتركيز على إقامة توافق مستدام في الآراء بشأن هذه التحديات. ففي أفريقيا، وعلى صعيد القارة، يتم باطراد التوصل إلى توافق في الآراء على مستوى القيادة (رؤساء الدول) على النحو الوارد في الإعلان المذكور. وفي بعض البلدان تم التوصل أيضا إلى توافق في الآراء إلى حد ما بشأن القضايا ذاتها، إلا أنه يجب أن يكون هناك تطابق مباشر في توافق الآراء على الصعيدين الوطني والإقليمي، وعلى صعيد القارة. ويجب أن يكون توافق الآراء على صعيد القارة معبرا عن الإرادة الشعبية على كل صعيد قطري.

ثالثا - المنظورات التاريخية واتجاهات الحكم والتطور المؤسسي للإدارة العامة في أفريقيا

7 - يجب أن يبدأ البحث عن استراتيجية ملائمة لتطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة في أفريقيا من الفهم الدقيق للمنظورات التاريخية لتطور المؤسسات في القارة. وتنصب مشكلة الحكم وتطور مؤسسات الإدارة العامة في أفريقيا على نقطتي القصور، والغياب. فمن ناحية، يعتري المؤسسات الحالية ضعف داخلي يجب تصحيحه في سياق عملية تطوير قدراتها. ومن ناحية أخرى هناك مجالات تغيب عنها المؤسسات، أو توجد فيها بأعداد غير كافية، ولذلك يلزم إنشاء مثل هذه المؤسسات، كجز من عملية بناء القدرات. وفي معظم الأحوال يعبر ذلك عن حال المؤسسات التي تقيم روابط تعاونية قوية وتشاركية فيما بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين أنفسهم في مجالات الحكم والإدارة العامة.

8 - كما أن تطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة أمر معقد نوعا ما. ويرجع ذلك في المقام الأول إلى أن مفهوم الحكم[2] أوسع نطاقا من مفهوم الإدارة العامة (وإن كان شاملا له). ومن هذا المنطلق، ينبغي الاحتراز من الاكتفاء بتناول المؤسسات الحكومية. ولا بد أن يشمل النقاش أيضا المؤسسات التي تيسر مساهمة جميع أصحاب المصلحة من كافة القطاعات (القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني) في الحكم، وتسهل انخراطهم ومشاركتهم فيه والتشاور معهم بشأنه. ويرجع ذلك، ثانيا، إلى كون المؤسسات تمثل مفاهيم اجتماعية لا تنطوي فقط على السلوك الذي تشكله الظروف الزمنية، بل أيضا على الاتجاهات التي تنتج عن الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتاريخية السائدة في السياق الذي تعمل فيه. ويجب في هذه الحالة مناقشة التطورات المؤسسية في أفريقيا على نحو لا يتيح فقط النظر في الظروف التاريخية التي شكلتها، والتي قد تقدم بعض الإيضاحات عن مواطن قوتها أو ضعفها، بل أيضا في الآفاق المستقبلية التي تتولد عنها متطلبات وتوجهات لا بد منها لإنشاء مؤسسات مناسبة تتيح للبلدان الأفريقية دخول القرن الحادي والعشرين. وأخيرا، ينبغي الاحتراز من الجنوح في الكتابة عن مؤسسات الحكم والإدارة العامة في أفريقيا وكأن القارة تمثل كيانا متماسكا ومنسجما. فالواقع هو أن المؤسسات توجد في مراحل مختلفة من التطور في مختلف البلدان الأفريقية، ولا بد أن تؤخذ هذه الحقيقة في الحسبان، لا سيما لدى تناول المؤسسات على الصعيدين الوطني والمحلي. فمؤسسات الديمقراطية، ومنعها الأحزاب السياسية، ليست متطورة في جنوب أفريقيا على سبيل المثال بنفس درجة تطورها في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي حين يمكن بحث مسألة تطور الحكم والإدارة العامة على الصعيد القاري (الاتحاد الأفريقي) باعتباره بناء متماسكا ومنسجما، يقتضي بحثه على الصعيد الوطني تحليل كل حالة على حدة.

9 - لقد نشأت الإدارة العامة في معظم البلدان الأفريقية في فترة استعمار القارة. وعندما يشير التقرير إلى ذلك فإنه ينظر إليه كمعطى تاريخي ولا يبحث فيما إذا كان خطأ أم صوابا، عدلا أم جورا. وفي ظل الاستعمار جرى أساسا إنشاء هياكل إدارية بيروقراطية كافية لتمكين النظام من الاضطلاع بمهمة ضبط ميزان الحكم من أجل استغلال الموارد:

"أدى الاستعمار إلى حد بعيد إلى استئصال أو قمع عدد من التنظيمات الإدارية التقليدية ومعها القيم الثقافية الإدارية. فقد تخلص في معظم مناطق أفريقيا من التنظيمات الإدارية التقليدية واستبدلها بهيئات بيروقراطية على غرار الهيئات البيروقراطية في البلد الأم. وبهذا كانت المهمة الحضارية للأسياد المستعمرين محدودة النطاق؛ فقد كان همهم الأساسي هو تهدئة أهالي البلدان المستعمرة لتيسير استغلال مواردهم الطبيعية. ومن ثم، استثمر القليل في تنمية أي هياكل أساسية إدارية معقدة؛ وكانت النظم الإدارية تتألف من تنظيمات هزيلة لا تتسع إلا لاستدرار الإيرادات وكفالة النظام"[3].

10 - وقد فرض الاستعمار مؤسسات ونظما قانونية وسياسية وإدارية غريبة على الواقع المحلي الأفريقي. وبعد الاستقلال، كان معظم البلدان الأفريقية يفتقر إلى وجود مؤسسات إدارية وسياسية مستقرة. وفي نهاية المطاف، أفضت التناقضات بين السياسات الليبرالية (مثل التعددية الحزبية التي انتهجت فور الحصول على الاستقلال) والسياسات الاشتراكية، إلى ظهور أنظمة الحزب الواحد الاستبدادية التي تعتمد إلى حد بعيد على "الرجال الأقوياء". وأدت انقلابات عسكرية فيا بعد إلى الإطاحة بالعديد من هذه الأنظمة، مما زاد من ترسيخ ثقافة الشخصيات القوية باعتبارها أساسا لممارسة النفوذ والسلطة العامة. ولم يفسح المجال لنمو المؤسسات التي تعزز تمثيل الشعوب والتشاور معها، وكفالة مشاركتها في الحكم والإدارة العامة. وهذا هو السبب وراء نداء إعادة تحرير أفريقيا. وفيما كُلل بعض الكفاح من أجل التحرير الثاني لأفريقيا بالنجاح في بعض البلدان الأفريقية لا تزال جماعات مختلفة تتنازع على السلطة في بلدان أخرى، مما يؤدي إلى اندلاع صراعات عنيفة في القارة.

11 - وعليه، ونتيجة لإضفاء الصبغة الشخصية على ممارسة السلطة وظهور نزعة جديدة في الدول تتمثل في توريث الحكم، اتجهت المؤسسات الوطنية في العديد من البلدان الأفريقية نحو الاضمحلال بدلا من التطور. وبحكم التعريف، ينشأ هذا النظام الجديد لتوريث الحكم عندما لا يعترف الفاعلون السياسيون بالدولة كمؤسسة ويكون زمام الحكم في قبضة شخص واحد وليس موضوعا في هيئة، ولا يكون هناك تمييز كبير بين المجالين العام والخاص فكلاهما يتجسد إلى حد بعيد في شخص واحد، هو الدكتاتور.

ولا تكون هناك من ثم أية آليات رسمية تكفل المنافسة أو المشاركة، بل تمارس السياسة باعتبارها لعبة ذات نتيجة صفرية يستأثر فيها الرابح بكل شيء، الأمر الذي يؤدي إلى استمرار الصراعات العنيفة واحتداد النزاعات على السلطة.

12 - وقد بذلت في السابق محاولات لمعالجة هذا الوضع، لكن معظمها اتجه إلى الإفراط في التركيز على بناء قدرة الإدارة العامة باعتبارها أداة للعمل الحكومي، دون إيلاء اهتمام لقضايا الحكم الأوسع التي تحدد، قبل غيرها، مدى فعالية الإدارة العامة.

"لقد قيل عن عموم أفريقيا، وهو قول صائب، إن الخمسينات والستينات كانا عقدا التقدم السياسي والاقتصادي، والسبعينات عقد الركود النسبي، والثمانينات عقد التدهور أو 'العقد الضائع'. وكانت التسعينات خليطا من كل ذلك (كيغندو، 2000) فقد أحرزت أوغندا وغانا وجنوب أفريقيا وموزامبيق مكاسب، قابلتها إلى حد بعيد خسائر في شكل حروب أهلية، وانتهاكات لحقوق الإنسان، وتحلل للدولة في الصومال وأنغولا وليبريا وسيراليون ورواندا والكونغو"[4].

13 - ويفيد التقرير العالمي عن القطاع العام الذي أصدرته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في عام 2001 بأن "الخطورة البالغة غير المسبوقة لهذه الأزمات المتكررة تؤكد من ناحية الحاجة الملحة إلى إصلاح الخدمة العامة، وتبين من ناحية أخرى المخاطر التي تنطوي عليها الحلول الشاملة التي تصاغ بسرعة وتنفذ تنفيذا سيئا وتؤدي في كثير من الأحيان إلى مفاقمة العلل بدلا من معالجتها. وتتمثل هذه الحلول في برامج التكييف الهيكلي التي اتبعتها مؤسسات الإقراض الدولية في الثمانينات في محاولة لمعالجة المشاكل الناجمة عن الكساد العالمي وانخفاض أسعار السلع الأساسية وما نشأ عنهما من سقوط العديد من البلدان الأفريقية في المديونية"[5]. وقد أدت هذه الإصلاحات إلى زيادة إضعاف مؤسسات الدولة التي كانت هشة في الأصل. ولا بد هنا من التشديد على أن العيب الأساسي في هذه التدابير يكمن في عدم إيلاء الاهتمام لتعزيز مؤسسات الحكم. فقد كان من الخطأ افتراض إمكانية وجود إدارة عامة فعالة في سياق حكم سيئ.

14 - والمغزى التاريخي لهذه المسألة هو أن تعزيز الإدارة العامة في أفريقيا يقتضي الآن، وقبل كل شيء، إضفاء الطابع المحلي على مؤسساتها، ليس فقط من حيث مهامها وأهدافها بل أيضا من حيث سلوكها وقدرتها على تلبية احتياجات القارة واحتياجات شعوبها. وعلاوة على ذلك، يجب النظر إلى الإدارة العامة في سياق تعزيز مؤسسات الحكم التي تشجع المشاركة الشعبية وتدعمها.

رابعا - تعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة على الصعيد الوطني

15 - يجب على أفريقيا أن تبدأ، في مسعاها الحالي إلى إعادة تكوين نفسها وإيجاد مكان لها في عالم سائر في طريق العولمة، بالنظر في منظومة الحكم برمتها بدلا من حصر نظرها في مجال الإدارة العامة الضيق. ولا بد من التسليم بأن الإدارة العامة لا يمكن أن تُعزز في سياق يتسم بتدهور الحكم. ويجب أن تسلم البلدان الأفريقية بأن إعادة تنشيط الحكم والإدارة العامة في القارة يحتاج إلى أن يجري في إطار عملية يطرح من خلالها ويجاب على السؤالين الأساسيين التاليين: (أ) إذا كانت إعادة التنشيط تعني الإحياء، فما هي الحقبة التاريخية للدول الأفريقية الحديثة التي يمكن اعتبارها حقبة مجيدة في الحكم والإدارة العامة لكي يتخذها الأفارقة نموذجا في مساعيهم لإعادة تنشيط مؤسساتهم؟ (ب) وما هي مؤسسات الحكم التقليدي في بلدان القارة التي يمكن إحياؤها ودمجها في إطار الجهود المبذولة لتعزيز الحكم والإدارة العامة؟

ألف - إعادة تحديد مهام الدولة وترسيخ أركان الحكم والإدارة العامة في البيئات المحلية

16 - يجب بادئ ذي بدء الإشارة مجددا إلى أن تعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة يبدأ بتحديد ولاياتها ومهامها وأهدافها وما تواجهه من تحديات، والاتفاق عليها. ويجب أن يجري تحليل تطلعات البلد بأجمعه من حيث التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتحديات التي يواجهها في تحقيق هذه التطلعات، وتشخيصها، ومناقشتها والاتفاق عليها بالمشاورة والمشاركة مع قطاع عريض من السكان. ويجب في الوقت ذاته تحديد تقاسم المسؤوليات وسبل التعاون وإجراءات التشارك بين جميع القطاعات (القطاع

العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني). وبهذه الطريقة يكون جميع الفاعلين قد شاركوا في إعادة تحديد مهام الدولة واستيعابها والاتفاق عليها. كما أن إعادة تحديد المهام بصورة تشاركية شاملة لجميع القطاعات تتيح فرصا أوفر لكل فاعل من الفاعلين في حقل الحكم، لمعرفة ما يفعله الآخرون والكيفية التي ينبغي بها التعاون معهم.

باء - وضع الدساتير الوطنية وتعزيزها ونشرها على نطاق واسع، والنظر إلى النهج الدستوري كدعامة أساسية متفق عليها من دعائم الحكم الرشيد والإدارة العامة في إطار سيادة القانون

17 - من السمات التي ميزت غالبية البلدان الأفريقية منذ استقلالها ضعف وعدم استقرار ترتيباتها الدستورية، وعدم دستورية ممارساتها في الاضطلاع بمقاليد القيادة الوطنية وإدارة الشؤون العامة. وثمة حاجة إلى بحث أسباب الضعف وعدم الاستقرار في الدساتير الوطنية. فقد تكمن هذه الأسباب في هياكل هذه الدساتير وأحكامها، أو في ضعف المؤسسات التي يتوقع منها كفالة احترامها. وقد تكمن أيضا في سلوك ومواقف الزعماء السياسيين إزاء النهج الدستوري. وتعتبر الدساتير الوطنية التي تبلور توافق الآراء في القضايا الرئيسية في الميادين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية أساسية لبقاء أي ترتيبات مؤسسية قد يتم اتخاذها. وتعتبر الدساتير أيضا منطلقات أساسية لبسط سيادة القانون. ويجب تطوير القدرات والكفاءات المؤسسية لإدارة وتشغيل المؤسسات الديمقراطية الوطنية، بما في ذلك الجمعيات الوطنية والهيئة القضائية والهيئة التنفيذية. بيد أن الاستراتيجية الأولية لتعزيز الدعائم المؤسسية للحكم الرشيد في أفريقيا تقتضي زيادة تقدير الحكام والمحكومين للأسس الفلسفية والقانونية لسيادة القانون والقبول بها. وينبغي ألا ينظر إلى الدولة باعتبارها شبكة من العلاقات المبنية حول الرجل القوي، بل باعتبارها مجموعة من الوظائف التي ينبغي الاضطلاع بها في حياد وموضوعية.

18 - وتصاغ الدساتير الوطنية بطرق عديدة رهنا بخصائص كل بلد على حدة وتطلعات شعبه. ومن الصعب تحديد طريقة معينة تتيح وضع الدستور الوطني على نحو يكفل له الاستقرار والديمومة. ويتبين من التجارب الأفريقية الأخيرة (من قبيل التجارب التي تمت في جنوب أفريقيا وأوغندا

وإثيوبيا ورواندا) أن الدساتير تدوم وتزداد ثباتا على الأرجح عندما توضع باتباع نهج تشاوري وتشاركي يضم كافة القوى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في البلد والتوصل إلى اتفاق بشأن قواعد اللعبة، على أن تكون مصلحة الشعب هي محور كل شيء. ومعنى هذا أن تطوير المؤسسات يبتدئ بوضع الدساتير التي تنص على إيجاد هذه المؤسسات. إلا أنه ينبغي أن نميز بين الدساتير، باعتبارها نصوصا قانونية تتضمن ترتيبات مؤسسية وقواعد للعب، والنهج الدستوري الذي ينطوي على الجانب السلوكي والعملي في إدارة الشؤون العامة باتباع الأحكام الدستورية واحترامها. ولا تعزى المشكلة في العديد من البلدان الأفريقية إلى انعدام الدساتير الوطنية بل إلى عدم احترام أحكامها.

19 - وفي ضوء الفشل الذي صادف العديد من الحكومات، يجري في كثير من البلدان الاضطلاع بعمليات وطنية لاستجلاء تطلعات المواطنين ومتابعة ذلك ببذل جهود جهيدة لوضع الدساتير وإعادة صيغتها على نحو يتماشى مع أشكال الحكم الجديدة الأكثر ملاءمة. وهذا النهج مطلوب على وجه الإجمال في صياغة الدساتير الوطنية، لأن الدساتير ليست توقعات استراتيجية طويلة الأمد فحسب بل أيضا نصوصا معمرة في طبيعتها.

20 - وينبغي أن تكرس الدساتير الوطنية الآليات التي تجسد مصالح المواطنين (أي نظام الأحزاب السياسية) وأن تحدد سبل تطوير الثقافة التعددية، والأحكام المتعلقة بفرض الضوابط والموازين الكافية بين فروع الحكومة، التشريعي والتنفيذي والقضائي. ومن المشكلات التي تواجهها أفريقيا أيضا مشكلة أنظمة "الرجل القوي الواحد" التي أدت إلى خنق الديمقراطية التشاركية.

جيم - التصميم التشاركي للبرامج الشاملة على النطاق الوطني لتعزيز الحكم

21 - يتمثل أحد الأخطار الكامنة التي اعترضت الجهود التي تبذلها البلدان الأفريقية من أجل تعزيز قدرات القطاع العام، في اعتماد النهج التدريجي الذي نشأت عنه إجراءات تفتقر إلى التنسيق والتعاون، ولم ينتج عنه سوى القليل من التعزيز المؤسسي المراد. وقد تناول مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نموا هذا الموضوع وخلص إلى الاستنتاج التالي:

"يجب أن يكون أي جهد ذي معنى تبذله الإدارة العامة نابعا عن برنامج شامل للنطاق الوطني لتعزيز الحكم السديد والسلم والاستقرار ومتكاملا معه. غير أن الكثير من أقل البلدان نموا لا يزال يستعين بنظم غير منسقة لمواءمة القواعد وهياكل غير فعالة للرعاية تخنق القطاع الخاص والمجتمع المدني. ولن يشهد الأداء الإنمائي في أقل البلدان نموا تحسنا طالما ترددت حكومات هذه البلدان في إعادة النظر في الدور الذي تؤديه الإدارة العامة والكيفية التي تربطها بالقطاع الخاص والمجتمع المدني والعناصر الفاعلة عالميا، وإعادة تحديد هذا الدور ليس فقط على الصعيد الإنمائي وإنما أيضا على صعيد تقديم الخدمات والمحافظة على الاستقرار"[6].

22 - ومن المهم أن يجري التمييز بين نوع التحليل والتشخيص والتخطيط للحكم والإدارة العامة القائمة على المشاركة المقترحة في هذا التقرير، والتخطيط الإنمائي المركزي الذي تميزت به البلدان الأفريقية في السنوات التي تلت الاستقلال. ويمكن إلى حد كبير عزو فشل خطط التنمية الوطنية التي وضعت في الستينات والسبعينات في الوفاء بوعودها إلى الهوة التي فصلت بين طموحات النمو الاقتصادي الكبيرة لدى النخبة المنظورة وهموم البقاء الأساسية التي تشغل بال الغالبية الساحقة من أتباع هذه النخبة. وقد أسفر الاحتكار المزعوم من قبل الطبقة البيروقراطية وأتباعها من أنصار الحزب الواحد للمعرفة فيما يتعلق بالاحتياجات والتحديات المحلية ووسائل تلبية تلك الاحتياجات ومواجهة هذه التحديات عن استبعاد السكان المحليين من عملية التخطيط لكيفية تحديد أطر التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الخاصة بهم. ويستدعي تزايد المطالبة داخل المجتمع المدني بالمشاركة الكاملة في تحليل المشاكل ووضع الخطط الرامية إلى حلها اعتماد نهج تخطيطي قائم على المشاركة. وقد سبق إدراج مسألة الحاجة إلى المشاركة والتشاور في المادة 9 من ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا وذلك على النحو التالي:

"يتعين على الإدارة أن تحرص على وضع آليات فعالة للمشاركة والتشاور لإشراك المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين من خلال المنتديات والهيئات الاستشارية".

23 - وسوف يستلزم تحريك الدول الأفريقية صوب وضعية "الحكومات الذكية"، اتباع عمليات تشاورية لدى بلورة الرؤية والأطر الإنمائية الاستراتيجية الوطنية الطويلة الأمد. وسوف يستدعي أيضا تبني ممارسات تتوخى الشمولية والمشاركة في صنع القرار حرصا على إعادة الاتساق بين ما تقوم به الحكومة وما يتطلع إليه الناس.

خامسا - تعزيز مؤسسات القطاع العام

ألف - المؤسسات التشريعية

24 - تضطلع الهيئة التشريعية بمهام تمثيل الشعب وسن القوانين والإشراف على الهيئة التنفيذية. ولذلك تعتبر الهيئة التشريعية مؤسسة غاية في الأهمية ضمن الديمقراطية التمثيلية، حيث تُعنى بالدفاع عن مصالح الناس وسن قوانين عادلة لإرساء قاعدة حكم القانون والحرص على مساءلة الهيئة التنفيذية لا سيما حول أسلوبها في توزيع الموارد العامة والنفوذ والسلطة. وتظهر التجربة في معظم البلدان الأفريقية أن الهيئة التشريعية عانت في بلدان عديدة من تسلط الهيئة التنفيذية لا سيما جناحها المعني بتنفيذ القرارات (الجناح العسكري). ولذلك تعتبر الهيئة التشريعية إحدى المؤسسات التي تحتاج إلى التجديد والتعزيز لكي يعود الشعب الأفريقي إلى استلام زمام الحكم والإدارة العامة. وفيما يلي بعض التدابير التي يمكن اتخاذها لتعزيز الهيئات التشريعية:

(أ) إدراج طبيعة الهيئة التشريعية ومهامها في الدساتير الوطنية بما يسبغ قدرا كافيا من النفوذ والسلطة على هذه الهيئة ويمنحها ما يكفيها من الشرعية الدستورية والهيبة للتحكم في تجاوزات الهيئة التنفيذية؛

(ب) وضع طرائق عمل جيدة للبرلمان ووحداته الفرعية تتضمن إدارة الوقت، وصياغة برنامج العمل التشريعي والقواعد التأديبية؛

(ج) تعزيز المهارات التشريعية والإدارية لدى المشرعين ومساعديهم، بما فيها المهارات المرتبطة بصياغة التشريعات؛ ووسائل التحقيق في أعمال اللجان البرلمانية، والمعرفة الملائمة بالميزانية وعملية وضعها؛

(د) هيكلة أو إعادة هيكلة البنية التنظيمية في اللجان البرلمانية وبناء قدراتها من أجل تملك المهارات اللازمة لهذه الغاية، كالتفاوض والوساطة بغية تحسين فعاليتها؛

(هـ) رفع مستوى وعي الناس بعمل هذه الهيئات وأهميتها من خلال بث الجلسات البرلمانية مثلا عبر الراديو والتلفزيون الوطنيين، والإبقاء على علنية معظم الجلسات التشريعية وجلسات اللجان، وتوفير التثقيف الرسمي وغير الرسمي حول دور السلطة التشريعية وأهميتها؛

(و) تعزيز احتكاك المشرعين بقواعدهم التأسيسية واتصالهم بها من خلال مكاتب تأسيسية محلية مزودة بالموظفين الكافيين واستخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات لنقل الآراء، وتنظيم سبل أخرى للتفاعل مع المشرعين كالاجتماعات المحلية التي تعقد ضمن المناطق التي تقع في دوائرهم والمشاركة في المنتديات الأخرى؛

(ز) القيام، إضافة إلى الجهود الرامية إلى توزيع المسؤوليات على مختلف الأقاليم وتحقيق التكامل الإقليمي (لا سيما تأسيس البرلمان الأفريقي)، بربط الهيئات التشريعية الوطنية بنظيراتها على الصعيدين الإقليمي والقاري بحيث لا ينشأ تعارض بين الهيئات التشريعية على هذه الصُعد المختلفة وبحيث يُراعى مبدأ تفريع السلطة.

باء - تعزيز الهيئة القضائية

25 - تكتسي الإصلاحات الرامية إلى بناء هيئة قضائية مستقلة وفعالة أهمية حاسمة من أجل ضمان سيادة القانون، ووضع نظام عمل قائم على الضوابط والموازين يضمن الحريات الأساسية، وحل النزاعات على مختلف مستويات الحكم ومختلف العناصر الفاعلة على الصُعد الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. وسواء كانت الغاية هي تعزيز احترام حقوق الإنسان أو تشجيع الاستثمار أو توفير الحماية للحياة والملكية لا بد من وجود هيئة قضائية مستقلة وكفؤة. ويتمثل أحد العوامل التي تساهم في عدم قدرة البلدان الأفريقية على جذب الاستثمارات المحلية أو الأجنبية في عجز الأجهزة القضائية عن توفير أطر عمل وآلية مستقرة لحل النزاعات يطمئن من خلالها المستثمرون على سلامة استثماراتهم. ويجب أن تكون ممارسات النظام القضائي وعملياته مهمة وواضحة للبيئة التي يخدمها، ولا بد أيضا أن

تتاح خدماته للجميع ولا سيما الفقراء. وفيما يلي بعض التدابير التي يمكن اتخاذها لتعزيز الهيئة القضائية:

(أ) تحديد الأحكام الخاصة بتدريب جميع القضاة وموظفي المحاكم وتوظفيهم وبيان وضعهم ومسارهم المهني تحديدا واضحا حرصا على استقلالية الهيئة القضائية بمنأى عن أي تدخلات من جانب الهيئات السياسية أو من جانب الأطراف المتنازعة. ويتعين على وجه العموم أن تشكل التعيينات الطويلة الأمد أو الولاية لمدى الحياة، والترقيات القائمة على الكفاءة والرواتب المناسبة والمساواة في المكانة مع سائر الموظفين الحكوميين، عناصر رئيسية لضمان استقلالية الهيئة القضائية كمؤسسة عامة؛

(ب) استحداث طرائق عمل للنظام القضائي أو تحسين الموجود منها، بما في ذلك العمل بحلول بديلة للنزاعات؛

(ج) صياغة مدونة قواعد لأخلاقيات المهنة مشفوعة بوسائل للتنفيذ وفرض العقوبات، ورفع مستوى الوعي داخل السلك القضائي ووسط الناس؛

(د) توفير بيئة عمل مرضية وهياكل أساسية ومبان ملائمة؛

(هـ) إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتيسير طرائق العمل وكيفية تنفيذ العمليات الداخلية، لا سيما فيما يتعلق بالسجلات؛

(و) تأسيس محاكم كفوءة منيعة على الفساد وقادرة على توفير الحلول السريعة للمنازعات التجارية.

26 - وضمن سياق العولمة والتكامل الإقليمي الحالي، يتعين على الأجهزة والمؤسسات في الهيئة القضائية أن تأخذ بعين الاعتبار الأطر القانونية والقوانين الدولية حتى يتاح لآليات حل النزاعات العمل في مساحة متعادلة.

جيم - تعزيز الخدمة المدنية

27 - الخدمة المدنية واحدة من المؤسسات التي تعنى بتنفيذ عمل الدولة واستدامته. ومن الناحية التاريخية تبذل الحكومات حول العالم جهودها من أجل زيادة فعالية مؤسسات الخدمة المدنية. وليست البلدان الأفريقية استثناء في هذا الصدد. وقد تم تحديد المطلب الأول لتحقيق فعالية مؤسسات الخدمة

المدنية والتسليم به وإدراجه في ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا وهو يقضي بأن تكون الخدمة المدنية قوية وقائمة على مبدأ الحياد والمشروعية والاستمرارية المقبول به، إضافة إلى القيم الأساسية المتمثلة في الاحتراف المهني والأخلاقيات والنزاهة والاستقامة الأخلاقية. ولا بد أن تشكل هذه القيم النواحي السلوكية داخل مؤسسات الخدمة المدنية على مستوى القارة. ويتعين على الحكومات الأفريقية أن تتعاون مع شركائها الإنمائيين لتنفيذ ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا كسبيل إلى تعزيز مؤسسات الخدمة المدنية على مستوى القارة.

28 - كما أن الخدمة المدنية مهمة للعملية الإنمائية، لأنها تشكل خاصة محور التخطيط لعملية تقديم الخدمات العامة الحاسمة وتنفيذها ورصدها وتقييمها، كالخدمات الصحية والتربوية، وخدمات الإرشاد الزراعي وحماية البيئة، التي تدخل هي نفسها في صلب الحد من الفقر. وبمعنى آخر، يُرجح أن تتأخر البلدان التي لا تملك خدمة مدنية فعالة في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

29 - وتتألف مؤسسة الخدمة المدنية من مؤسسات فرعية. ولذلك، لا بد في تطوير قدراتها من اعتماد نهج يتوخى الفصل بينها، بغية تحديد ماهية المؤسسات الفرعية التي تحتاج إلى التعزيز وكيفية تعزيزها. فبعض المؤسسات يعنى بالتنسيق وبعضها بالرقابة، في حين يعنى البعض الآخر بالعمليات. ويجب أن تصمم النظم والهياكل وأن تنفذ بشكل يعكس ما تتسم به الوزارات من تميز، وأن تعكس أيضا الطريقة التي يجري بها التنسيق فيما بينها لكي تعمل سوية. ويصعب وصف طريقة واحدة لتنظيم الوزارات داخل الحكومات. ومع ذلك، مهما كانت الطريقة المعتمدة، يجب أن يجري تنسيق المهام وفق المبادئ والقيم التي ينص عليها ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا.

دال - اعتماد مؤسسات للخدمة المدنية تتوخى القابلية للتكيف، والتوجه نحو المواطن، وتقاسم المعلومات وإقامة الشركات

30 - شهدت السنوات الأخيرة توافقا متزايدا في الآراء على أنه لا توجد جهة معنية، خاصة كانت أم عامة، تملك وحدها القدرة على حل المشاكل المعقدة والمتنوعة التي تواجهها المجتمعات الآن، وتماما كما ثبت أن مفهوم الدولة العليّة القديرة مفهوم خاطئ، أظهر الواقع أن السوق تملك طاقة كامنة

هائلة، غير أنها أيضا يمكن أن تحدث اختلالا في التوازن خطيرا وبعيد المدى ما لم تتوافر لها مؤسسات وأنظمة مكينة. وأثبتت الشراكات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني أهميتها الشديدة سواء من حيث تقديم الخدمات الاجتماعية أو من ناحية صنع القرار في مجالات عديدة مثل حماية البيئة، وظروف العمل وشبكات الضمان الاجتماعي. ويعتمد هذا النجاح على بناء ورعاية إطار مؤسسي منفتح على التنوع ييسّر على أصحاب المصالح الإسهام في صنع القرار وفي عمليات التقييم. ورغم أن ذلك ليس بالأمر اليسير دائما، أظهرت البراهين أن النجاح في الحكومات الحديثة يعتمد إلى حد بعيد على توسيع قاعدة مشاركة المواطنين وتعبئة توافقات الآراء ودعم الأهداف التي تتشاطرها قاعدة واسعة.

هاء - القابلية للتكيف والتوجه نحو المواطن

31 - تشجيعا على إقامة نوعية جديدة من العلاقات بين موظفي الخدمة المدنية والمواطنين، يتعين على مؤسسات الدولة أن تكون أكثر انفتاحا، وأن تتمتع بالمرونة إزاء التغيير، وبشكل خاص، تكون أكثر قابلية للمساءلة أمام عموم الناس. ويحظى باهتمام أكبر توجيه موظفي الخدمة المدنية للتحلي بروح أكثر ميلا نحو تقديم الخدمات، وتوفير آليات فعالة وشفافة للمواطنين لرفع شكاواهم المتعلقة بضعف الخدمات العامة أو بعدم الحصول عليها أو عدم كفايتها. وتميل الكفة الآن نحو الهياكل والعمليات المرنة أكثر منها نحو الأنماط التقليدية والبيروقراطية. وهذا الأمر مهم لأن قدرة الحكومات على إشراك الجهات المعنية والتآزر معها، إضافة إلى استعدادها للاستماع والرد، تحظى بقبول يكاد أن يكون عالميا كمصدر هام لشرعية السياسات.

واو - تقاسم المعلومات

32 - تتمثل إحدى الآليات المهمة لتشجيع تطوير مؤسسات الإدارة العامة التي تتوخى في عملها الانفتاح والشفافية والفعالية، لا سيما في مجال الخدمات العامة، في تقاسم البلدان للممارسات الأفضل والمعارف والمعلومات المتعلقة بخبراتها التي لقيت نجاحا على مستوى إصلاح الإدارة العامة، لا سيما الخبرة المحرزة في مجال تقديم الخدمات العامة. ويشكل تقاسم المعلومات والتعاون فيما بين بلدان الجنوب أداة قوية في الواقع من أجل تعزيز التنمية والحكم الرشيد. وفي هذا الصدد، يشدد قرار الجمعية

العامة 225/50 المتعلق بالإدارة العامة والتنمية، على أهمية تعزيز التعاون الدولي في مجال الإدارة العامة، بما في ذلك التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الأقاليمي. كذلك، توصي الجمعية العامة في قرارها 277/57 بإيلاء تبادل الخبرات اهتماما خاصا.

سادسا - تعزيز مؤسسات الديمقراطية التشاركية والحكم المحلي

33 - وتتعلق إحدى المشكلات التي تواجه البلدان الأفريقية بكيفية وضع هياكل لتشجيع ودعم مشاركة الناس في تحديد وجهة ومضمون تنميتهم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وفي حين أن كثيرا من البلدان يعتبر مسألة اعتماد الديمقراطية التشاركية أمرا محسوما، فإن المسألة المتعلقة بكيفية تحقيقها لم تحدد بعد. وتتمثل إحدى التدابير التي يأخذ بها بعض البلدان في هذا المجال في تطبيق الحكم اللامركزي وبصفة عامة، يتم تطبيق اللامركزية من أجل ضمان تمكين الأهالي على الصعد السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري والتنظيمي والفني من مكافحة الفقر بالمشاركة في تخطيط عملية تنميتهم وإدارتها. وتتحدد الأهداف الرئيسية في هذا المجال فيما يلي:

(أ) تمكين وتعبئة الأهالي للمشاركة في المبادرات المتعلقة باتخاذ القرارات ووضع الخطط الخاصة بهم وتنفيذها ورصدها، مع مراعاة احتياجاتهم وأولوياتهم وقدراتهم ومواردهم المحلية عن طريق نقل السلطات والموارد من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية وما دونها؛

(ب) تعزيز المساءلة والشفافية بإخضاع القادة المحليين للمساءلة المباشرة أمام المجتمعات المحلية التي يخدمونها، وبإقامة صلة واضحة بين الضرائب التي يدفعها الناس والخدمات التي تمولها هذه الضرائب؛

(ج) تعزيز إدراك واستجابة الإدارة العامة للبيئة المحلية بنقل عملية تخطيط هذه الخدمات وتمويلها وإدارتها ومراقبة توفيرها الخدمات إلى حيث يجري تقديمها، وبتمكين القيادات المحلية من استحداث هياكل وقدرات تنظيمية تراعي البيئة المحلية واحتياجاتها؛

(د) تنمية التخطيط الاقتصادي المستدام والقدرات الإدارية على الصعد المحلية، بحيث تمثل حافزا لتخطيط وحشد وتنفيذ التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية؛

(هـ) تعزيز الفاعلية والكفاءة في تخطيط ورصد وتقديم الخدمات بالتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق المسؤولين بالحكومة المركزية البعيدين عن المجالات التي تحتاج إلى الخدمات والأماكن التي تقدم فيها هذه الخدمات.

34 - وتنظر البلدان التي اعتمدت تدابير واسعة النطاق من أجل الحكم المحلي إلى عملية اللامركزية كسبيل لتمكين الناس سياسيا، وكمخطط لإحلال الديمقراطية على نحو مستدام، وكترتيب هيكلي لحشد الطاقات والمبادرات والموارد المتعلقة بالتنمية الاقتصادية. والمأمول فيه أن تؤدي جهود إضفاء اللامركزية إلى تطور المؤسسات ليس فقط كمؤسسات ديمقراطية وشفافة وخاضعة للمساءلة بل أيضا كمؤسسات فعالة وكفؤة في مجال تقديم الخدمات وتحقيق التنمية الاجتماعية.

35 - وتتمثل المؤسسات التي يتعين تعزيزها بهذا الشكل على الصعيد المحلي في المجالس المحلية والمسؤولين الإداريين المحليين وهياكل الخدمة المدنية فضلا عن الهياكل التي تكفل تعاون الجهات المحلية الفاعلة (الاجتماعية والسياسية والاقتصادية) ومشاركتها في إدارة الشؤون العامة على الصعيد المحلي والتزامها بذلك وبالإضافة إلى ذلك، يتعين إنشاء وتعزيز المؤسسات التي تكفل التنسيق بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

سابعا - المواءمة بين مؤسسات الإدارة العامة التقليدية والحديثة

36 - تتمتع كافة البلدان الأفريقية بتاريخ عريق وغني من المؤسسات التقليدية والزعماء التقليديين. وعلى مر الزمن، تطورت هذه البلدان بشكل مختلف نتيجة تركاتها التاريخية المتنوعة وتنوع تكيفها مع الضغوط الداخلية والخارجية، وتباين تفاعلاتها وعلاقتها مع السلطة المستعمرة، والعلاقات المختلفة التي أنشأتها مع الحكومات الحديثة بعد الاستقلال. وبينما تطور كل جزء من أفريقيا، بل كل جزء من كل بلد في أفريقيا بشكل فريد في هذا السياق، فإن الزعامات التقليدية والمؤسسات التقليدية تتعايش عموما في توازن غير مستقر مع المؤسسات الحديثة للدولة. أما مسألة مراعاة الجهتين من حيث تحديد مجالات سلطاتهما وحدود مسؤولياتهما وصلاحياتهما في المجالات التقليدية، مثل الأسرة والزواج والإرث، وبعض المسائل الجنائية والمدنية فلا تزال في كثير من الحالات غير كاملة ويتعين تحديدها في كل سياق على حدة. فما هو الدور الذي يجب أن تضطلع به المؤسسات التقليدية في عالم آخذ بالعولمة تطبق فيه أساليب حديثة في الحكم والإدارة العامة؟ ينبغي للأفارقة أنفسهم الإجابة على هذا السؤال بعد إجراء دراسة دقيقة

لماهية المؤسسات التقليدية الواجب المحافظة عليها، أو التي يجب إعادة تحديدها أو عدم تشجيعها .. الخ، ومناقشة الأمر والتوصل إلى اتفاق بشأنه. ويجب توضيح الدور الذي يمكن أن تقوم به هذه المؤسسات التقليدية في مجال الحكم والتنمية وما هي الصلات التي ستربطها بالمؤسسات الأخرى.

37 - وهناك أمثلة تشير إلى تحقيق بعض البلدان الأفريقية بعض من النجاح في الاعتماد على المؤسسات التقليدية في تلبية احتياجات الإدارة العامة الحديثة. فقد عادت أوغندا إلى السماح بوجود الممالك ومؤسسات الزعامة التقليدية، لكنها أناطتها بمهام متصلة بالتنمية الاقتصادية والتنمية الثقافية. واعتمدت رواندا محاكم "جاكاكا"، لمواجهة التحديات الناجمة عن الإبادة الجماعية التي وقعت في عام 1994. ويؤمل أن تؤدي محاكم "الجاكاكا"، التي يفهمها عموم الناس تقليديا بشكل أكبر، إلى تمكين الدولة من الإسراع في البت في بعض القضايا المتصلة بالإبادة الجماعية وأن تؤدي أيضا إلى تيسير المصالحة على مستوى القاعدة الشعبية. وقد شرعت جنوب أفريقيا في جهود رامية إلى وضع سياسة واضحة يسترشد بها في إدماج الزعماء التقليديين في حكم البلد.

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

38 - لقد تعهدت البلدان الأفريقية بالتزامات بعيدة المدى على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي. فعلى الصعيد الوطني، ورغم أن عددا من هذه البلدان لا يزال غارقا في الصراعات والعنف والأنظمة غير المستقرة، فإن الكثير منهما وضع واعتمد رؤى طويلة الأجل للتنمية الفعالة لشعوبه. وعلى الصعيد الإقليمي، يمثل الاتحاد الأفريقي وبرنامجه للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا أملا متجددا لتبوأ موقع إيجابي في المحافل العالمية المعنية بالتنمية في القرن الحادي والعشرين. وعلى الصعيد العالمي، انضمت البلدان الأفريقية إلى بقية بلدان العالم في اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية. ولا يمكن تحقيق هذه الالتزامات في القارة الأفريقية ما لم تقم الحكومات بتعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة لجعلها فعالة في مجال اتخاذ الإجراءات الاستراتيجية لترجمة هذه الالتزامات إلى نتائج. إن الغرض المفترض من إقامة مؤسسات الحكم والإدارة العامة هو خدمة الناس. ويمكن أن يتحقق ذلك عندما تكفل مشاركة أولئك الذين أنشئت هذه

المؤسسات من أجل خدمتهم. وقد شدد هذا التقرير على الأهمية الحاسمة لتعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة في البلدان الأفريقية. وفيما يلي توصيات محددة مقدمة إلى حكومات البلدان الأفريقية، والأمانة العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي:

التوصيات

التوصيات المقدمة إلى حكومات البلدان الأفريقية:

- **اعتماد وتنفيذ برنامج الحكم والإدارة العامة التابع للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا**
- **تطبيق ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا**
- **اعتماد طرائق وعمليات ونظم وإجراءات للعمل (التخطيط والرصد والتقييم) تشرك الناس وتجعلهم يلتزمون بها**
- **تعزيز الهيئة التشريعية بما في ذلك البرلمان الأفريقي لدعم تطبيق الضوابط والموازين اللازمة لتطوير الحكم الديمقراطي وسيادة القانون بالقارة الأفريقية**
- **إبعاد الصبغة السياسية عن الخدمة العامة وزيادة إكسابها طابع الحياد والاستدامة والصبغة المهنية**
- **تعزيز الهيئة القضائية لخلق التوقعات بإمكانية التقاضي والتوصل إلى حلول سلمية للصراعات والمنازعات وخاصة في المسائل المتعلقة بالصناعة والتجارة والأعمال التجارية الدولية.**

التوصيات المقدمة إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة:

- **مواصلة تقديم دعم تقني واستشاري مهم إلى الدول الأفريقية، بناء على طلبها، لتمكينها من تعزيز مؤسسات الخدمة العامة بما في ذلك على الصعد الإقليمية**
- **تعزيز توفير الأمانة العامة للدعم التقني والاستشاري للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا لتطبيق خطة الحكم والإدارة العامة في**

أفريقيا التي اعتمدها الاجتماع الوزاري لعموم أفريقيا، في كيب تاون بجنوب أفريقيا في أيار/ مايو 2003

- **توفير الدعم التقني والاستشاري للحكومات الأفريقية لتمكينها من تطبيق ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا**
- **دعم الأبحاث المتعلقة بالحكم والإدارة العامة في البلدان الأفريقية التي قد تساعد في تحديد أهمية المؤسسات والممارسات التقليدية والاستفادة منها في مجال الإدارة العامة ضمن سياق العولمة والتكامل الإقليمي.**

التوصية المقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

قد يرغب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في التوصية لدى الدول الأعضاء بزيادة الدعم المالي والمادي والتقني الذي يقدم إلى البلدان الأفريقية من أجل تعزيز مؤسسات الحكم والإدارة العامة على الصعيدين الوطني والإقليمي.

الحواشي

(1) أوغندا ورواندا على سبيل المثال.

(2) ينطوي الحكم، باعتباره سلوكا هدفه توجيه التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للشعوب، على تركيبة متعددة الجوانب من المؤسسات والنظم والهياكل والعمليات والممارسات والعلاقات والتصرفات القيادية فيما يتعلق بممارسة صلاحيات اجتماعية وسياسية واقتصادية وتنظيمية وإدارية من أجل إدارة الشؤون العامة أو الخاصة. والحكم الرشيد هو ممارسة هذه الصلاحيات بشكل تكون فيه مشاركة المحكومين ومصالحهم وأرزاقهم بمثابة القوة الدافعة له (اقتباس من Kauzya, John-Mary, "Local Governance Capacity-Building for Full Participation, Range: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries," Global Forum on Re-inventing Government, Marrakech, December 2002).

(3) انظر، G.R. Mutahaba R. Baguma and M.S. Halfani, Vitalizing African Public Administration for Recovery and development (بالتعاون مع الأمم المتحدة، مطبعة كوماريان، 1993).

(4) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية: التقرير العالمي عن القطاع العام لعام 2001: العولمة والدولة: (نيويورك، 2001، ص. 47 من النسخة الانكليزية).

(5) المرجع نفسه، ص. 48.

(6) مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نموا، الدورة المعنية بالحكم السديد والسلم والإستقرار الاجتماعي، 14 أيار/مايو 2001.