الأمم المتحدة

E/C.16/2005/2

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
28 February 2005
Arabic
Original: English

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الرابعة

نيويورك، 4-8 نيسان/أبريل 2005

البند 3 من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل الناشئة في مجال إنعاش الإدارة العامة

إنعاش الإدارة العامة: توجيهات استراتيجية للمستقبل**

تقرير الأمين العام

قررت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، بعد أن استعرضت في دورتيها الثانية والثالثة مسألة إنعاش الإدارة العامة من أجل تيسير تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، استعراض المسائل الناشئة ذات الأهمية الحاسمة في عملية إنعاش الإدارة العامة.

ويحاول هذا التقرير أن يسهم مساهمة أولية في المناقشة بتحديد ثلاثة مجالات استراتيجية ينبغي أن تركز عليها عملية الإنعاش، وهي:

- تحسين مؤسسات وعمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية
- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

* E/C.16/2005/1.

** يعزى تأخر تقديم هذه الوثيقة إلى ضرورة تعديل فصل منها لكي يؤخذ في الاعتبار آثار كارثة المد البحري التي وقعت مؤخرا في المحيط الهندي على الإدارة العامة.

230305 210305 05-24707 (A)
0524707

• التوفيق بين مقتضيات الأمن ومتطلبات تقديم الخدمات الاجتماعية

المحتويات

أولا -	مقدمة	4-1	3
ثانيا -	تحسين مؤسسات وعمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية	22-5	3
ثالثا -	تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة	41-23	10
رابعا -	التوفيق بين المتطلبات الأمنية وتقديم الخدمات الاجتماعية	50-42	16

أولا - مقدمة

1 - ناقشت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة بتفصيل، في دورتها الثانية المعقودة في عام 2003، سبل تعزيز قدرة الإدارة العامة على تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية[1]. وفي إطار هذا البند الرئيسي، ناقشت اللجنة (أ) استراتيجيات توظيف الموظفين ذوي الكفاءات العالية في القطاع العام؛ (ب) الاستفادة من إمكانيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ (ج) مواءمة قدرات الإدارة المالية؛ (د) مراعاة استراتيجيات الحد من الفقر في الإدارة العامة.

2 - وشرعت اللجنة، في دورتها الثالثة، في بحث استراتيجيات إعادة تنشيط الإدارة العامة وتناولت مسائل (أ) تعزيز قدرات الموارد البشرية؛ (ب) دور الإدارة العامة باعتبارها جهة مستهلكة للمعارف ومنتجة لها؛ (ج) إنعاش الإدارة العامة عن طريق إقامة الشراكات. وقررت، في الجلسة ذاتها، استعراض التوجيهات الاستراتيجية المقبلة لإعادة تنشيط الإدارة العامة في ضوء المسائل العالمية الناشئة.

3 - ويوجه هذا التقرير انتباه اللجنة إلى ثلاثة تحديات أساسية تواجهها الإدارة العامة وستظل تواجهها في العقد المقبل، لاستعراضها ومناقشتها، وهي:

- تحسين مؤسسات وعمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية
- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة
- التوفيق بين مقتضيات الأمن ومتطلبات تقديم الخدمات الاجتماعية

ويجري تحديد هذه التحديات مع مراعاة الالتزامات الرئيسية التي تعهدت بها الدول الأعضاء في مؤتمر قمة الألفية وغيره من المؤتمرات العالمية لمكافحة الفقر، والأمراض، وتدهور البيئة، وتحسين حياة بلايين المواطنين. وحُددت أيضا في ضوء الشواغل العالمية الحالية للوقاية من الجرائم والأعمال الإرهابية والكوارث الطبيعية، التي شكلت البرامج السياسية للعديد من البلدان.

4 - ومن المؤمل أن يستعرض أعضاء اللجنة هذه التحديات، وربما يكشفون مسائل ناشئة رئيسية أخرى ويضعون توصيات عن أفضل السبل التي يمكن بها للإدارات العامة التصدي لها في جميع أنحاء العالم.

ثانيا - تحسين مؤسسات وعمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية

5 - كثيرا ما تعتبر المؤسسات والقدرات المؤسسية عناصر أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أي بلد من البلدان[2]. فتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية يقتضي مجموعة من السياسات لدعم استراتيجيات من شأنها حفز النمو الاقتصادي والحد من الفقر في آن واحد. ومن المسلم به أن التنفيذ يقتضي عمليات لاتخاذ القرارات تشترك فيها جهات متعددة ذات مصلحة[3].

6 - وقد أحرزت عدة بلدان في الآونة الأخيرة تقدما كبيرا في مواءمة المؤسسات لحفز النمو الاقتصادي ومراعاة شواغل الفقراء في عمليات وضع السياسات التي تنهض بها الحكومات. بيد أن التغييرات التي ما فتئ يشهدها العالم، من قبيل العولمة وتحرير الاقتصاد وزيادة الطلب على الخدمات الاجتماعية دون توافر الموارد الكافية، تزيد من الضغوط على الحكومات وتسهم في نشوء مشاكل جديدة تتحدى نظم إدارة القطاع العام بطرق شتى في مناطق عديدة، لا سيما في البلدان النامية.

7 - ويرى البعض أن القوى الجديدة التي تنشأ عن عقيدة المنظومة القيمية القائمة على السوق قد تضر بالقوة الاقتصادية والمنظومة القيمية للدولة على السواء. فالمنظومة القيمية التقليدية للدولة التي تنبنى على اعتبارات توفير الرعاية لمواطنيها تصطدم لتوجه نظام السوق نحو تحقيق الربح. ولذلك، تواجه كل دولة تحديا مزدوجا يتمثل في دعم التنمية السوقية للحفاظ على النمو الاقتصادي والعمل في آن معا على كفالة التوزيع العادل لثمار النمو على جميع مواطنيها، الأغنياء منهم والفقراء. على أن هذان الهدفان ليسا بالضرورة هدفين متناقضين. إذ ينبغي ترسيخ العدل في نظم سياسات الدول لزيادة فرص اقتران النمو الاقتصادي بالتوزيع العادل لثماره.

8 - وفي ضوء هذه الخلفية، بدأت عدة حكومات متقدمة ونامية تدرك الحاجة إلى تغيير الطريقة التي ينبغي النظر بها إلى التنمية والعملية

المؤسسية التي ستوضع في إطارها السياسات والبرامج العامة. ويسهم أيضا في هذا التغيير الجديد زيادة تحول البلدان إلى الديمقراطية وزيادة وعي المواطنين لما لهم من حقوق على الدول. ويتخذ كل بلد الآن، بشكل أو بآخر، مبادرات لإشراك المنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، ورابطات المجتمعات المحلية، ومؤسسات الأعمال التجارية وغيرها من المنظمات في عمليات اتخاذ القرارات.

9 - وخلصت اللجنة في دورتها الثالثة إلى أن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يتوقف على مدى إقامة الشراكات على الصُعد الوطنية والمحلية والدولية. ويكتسي دور الشراكات على الصعيدين الوطني والمحلي أهمية أكبر في تمكين الحكومات من تعبئة قاعدة الموارد المحلية وتوسيعها، في الوقت الذي يتم فيه، من خلال المشاركة والمساءلة والشفافية، وتعزيز العناصر الكفيلة بتحسين الوفورات وترشيد تخصيص الموارد واستخدامها. ومن شأن إقامة الشراكات، لا سيما مع منظمات المجتمع المدني، أن يساعد على مراعاة شواغل الفقراء وبالتالي على وضع سياسات أحسن لصالحهم. وأوصت اللجنة أيضا بأن تتابع الدول الأعضاء مسألة إقامة الشراكات من خلال التعاون فيما بين بلدان الجنوب لتعزيز قدراتها على كافة الصُعد وتمكين المجتمع المدني من وضع الأطر والأدوات والعمليات الضرورية لوضع سياسات وبرامج لصالح الفقراء وتنفيذ التزامات الأهداف الإنمائية للألفية[4].

10 - وسلمت الدول الأعضاء، خلال الدورة الخمسين المستأنفة للجمعية العامة، بضرورة تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني، وكذلك تهيئة بيئة مواتية لأنشطة القطاع الخاص (انظر A/50/225).

11 - بيد أن هذه الممارسات الناشئة القائمة على المشاركة تفضي إلى تغييرات تنظيمية تمس بالهياكل والعمليات القائمة وتسبب تغييرات قيمية لا في نظام إدارة القطاع العام فحسب بل أيضا على مستوى المنظمات غير الحكومية. ففيما يتعلق بالهياكل والعمليات، على نظام إدارة القطاع العام إيجاد فضاء مؤسسي جديد للنهوض بالممارسات التشاركية وتطوير المهارات اللازمة للمشاركة فيها، لكن على المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني أيضا اكتساب القدرة على إجراء الحوارات

المتعلقة بالسياسات على نحو بناء يراعي كل الاعتبارات. ونتيجة لهذه التغييرات الناجمة عن تعميق عمليات اتحاد القرارات وتوسيعها، يتوقع أن تتبدى الممارسات التشاركية في عدد من الأشكال المختلفة - التي تتراوح بين نقل الصلاحيات، واستراتيجيات الإدارة التعاونية، والهياكل التنظيمية الأفقية، والحكم الديمقراطي الواسع النطاق والأفرقة الاستشارية لأصحاب المصالح.

12 - وعلاوة على مسألتي المؤسسات والعمليات المؤسسية هناك مسألة الموارد وإدارة الموارد. فزيادة الطلبات المقترنة بزيادة التطلعات ترمي بثقلها على قدرة الحكومات على تعبئة الموارد اللازمة لتلبيتها. وتخضع الحكومات أيضا لضغوط فيما يتعلق بإدارة مواردها الحالية بطريقة أرشد ووتيرة أسرع.

13 - ولا تزال المساعدة الإنمائية الرسمية تشكل مصدرا هاما للإيرادات بالنسبة للبلدان النامية. إذ تصل هذه المساعدة إلى نسبة 80 في المائة من الميزانيات الإنمائية في العديد من البلدان. وإضافة إلى ذلك، تبين تقديرات أخرى أن البلدان النامية تحتاج إلى مبلغ إضافي يتراوح بين 50 و 80 بليون دولار سنويا لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية[5]. ولكن يبدو أن التفاؤل بحدوث زيادة فورية في مبالغ المساعدة الإنمائية الرسمية، على المدى القريب على الأقل، يقل نوعا ما. وهذا يقتضي من كل بلد نامٍ أن يستخدم موارد المساعدة الإنمائية الرسمية الموجودة لديه استخداما جيدا في الوقت المناسب. وبناء عليه، تعتبر إدارة المعونة جزء هاما من الإدارة العامة. وهناك مجالان يبدو أن مشاكل إدارة المعونة تنجم عنهما - وهما البرمجة الجيدة والرصد الموجه نحو النتائج.

14 - وفي ضوء التحديات التي تواجهها المؤسسات وشواغل إدارة المعونة، يؤكد هذا التقدير على المسألتين التاليتين الناشئتين باعتبارهما أهم مسألتين تواجههما إدارة القطاع العام:

(أ) المؤسسات والعمليات المؤسسة ذات الصلة بوضع السياسات العامة واتخاذ القرارات التي هي لصالح الفقراء؛

(ب) إدارة الموارد، ولا سيما إدارة المعونة.

ألف - المؤسسات والعمليات المؤسسية

1 - المؤسسات والعمليات المؤسسية

15 - تشمل مسألة المؤسسات والعمليات المؤسسية الترتيبات والهياكل التنظيمية وعمليات اتخاذ القرارات التي تدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أي بلد. لكن من المسلم به على نطاق واسع الآن أنه لا تسهم كل صنوف النمو أو ضروب التنمية في الحد من الفقر ولا يضمن النمو تحقيق العدالة الاجتماعية على الدوام. فأي استراتيجية نمو لصالح الفقراء تعتمد أساسا على عنصرين رئيسيين هما: (أ) إطار تحليلي يدعم الحد من الفقر كأساس لكل السياسات، لا سيما سياسات الاقتصاد الكلي؛ و (ب) إطار مؤسسي وعملية لاتخاذ القرارات يُتيحان مشاركة الجميع.

16 - ويبدو أنه على الرغم من الاتفاق على أن الأهداف الإنمائية للألفية هي حجر الزاوية في معظم العمليات الإنمائية الوطنية، التي تدعو إلى إتباع نهج أكثر شمولية في مجال التنمية، فإن الترتيبات المؤسسية المتعلقة بتخطيط برامج التنمية وتمويلها وتنفيذها لا تزال إما ذات توجه قطاعي أو ذات دوافع بيروقراطية. وهذه الترتيبات لا تتناسب مع تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية لسببين هما: أولا، أن الأهداف الإنمائية للألفية تقتضي التركيز على استراتيجيات الحد من الفقر والتنمية الاجتماعية وعلى آليات للتخطيط والتنفيذ تكون موحدة ومنسقة بشكل جيد. وثانيا، تحتاج عملية التخطيط في حد ذاتها إلى تجاوز الإطار البيروقراطي للاتصال بالمواطنين (مثل رابطات المواطنين والمنظمات غير الحكومية) من أجل تجسيد شواغلهم بصورة أكثر عملية ومنهجية[6]. ورغم أن العديد من البلدان تعترف بأهمية هذا التغيير، فإن وتيرة التقدم بطيئة.

2 - إدارة المساعدة الإنمائية

17 - يتمثل استكمال المؤسسات والعمليات في مسألة تعبئة الموارد وإدارة المساعدة الإنمائية، بما في ذلك استخدام الموارد، لا سيما موارد المساعدة الإنمائية الرسمية. وينبغي توخي قدر كبير من الدقة التحليلية لتعبئة المساعدة الإنمائية الرسمية في سياقات الأهداف الإنمائية للألفية. ومن المهم كذلك أن تراعى في إدارة المعونة على الصعيد الوطني ثلاثة أمور هامة هي: (أ)

المعونة وعلاقتها بالنمو (لا سيما النمو الذي هو في صالح الفقراء، فليست كل صنوف النمو في صالح الفقراء)؛ (ب) توزيع موارد المساعدة الإنمائية الرسمية وعلاقات ذلك باستهداف الفقراء؛ (ج) مؤسسات وعمليات المالية العامة من قبيل مخصصات الميزانية لاحتياجات النظراء المحليين وصيانة العمليات؛ (د) رصد المعونة على نحو مفتوح قابل للمساءلة في إطار إنجازات النتائج. وتجدر الإشارة إلى بطء وتيرة التقدم هنا أيضا. وبدأت ورقات استراتيجية الحد من الفقر التي وضعها البنك الدولي في وضع التنمية في إطار عملية توجه نحو الفقر. بيد أن عدة عيوب منهجية وهيكلية ترتبط بعملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر تجعل المبادرة أصعب نوعا ما. فكثيرا ما اعتبرت عمليات التشاور في إطار مبادرات ورقات استراتيجية الحد من الفقر، انتهازية ومخصصة، الأمر الذي أفضى إلى تنفيذ ليس له وقع كبير على الهياكل والعمليات القائمة المناوئة للنمو الذي هو في صالح الفقراء. وعلاوة على ذلك، ونظرا لتمويل تلك الورقات، فقد أبدت الحكومات ميولا إلى إدراجها في إطار نظام التخطيط والميزنة وليس ضمن خطتها التنفيذية للأهداف الإنمائية للألفية. ومن الهام للغاية أن توفق الحكومات والجهات المانحة بين هذه المتناقضات على المستوى القطري.

18 - ويوفر إعلان روما لعام 2003 وغيره من مبادرات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سبلا لتحسين كفاءة المساعدة الإنمائية الرسمية وتعكس فهما أفضل في أوساط الشركاء الإنمائيين. وينص إعلان روما بوجه خاص على الأهداف التالية[7]:

- كفالة تكييف جهود مواءمة المساعدة الإنمائية مع السياق القطري، واتساق مساعدة المانحين مع الأولويات الإنمائية للبلد المستفيد؛
- توسيع نطاق الجهود التي تقودها البلدان لتبسيط إجراءات وممارسات الجهات المانحة؛
- استعراض وتحديد سبل المواءمة بين سياسات المؤسسات والبلدان؛ وإجراءات وممارسات تيسير عملية المواءمة؛
- تنفيذ المبادئ والمعايير والممارسات الجيدة التي وضعتها الأوساط الإنمائية كأساس للمواءمة.

19 - بعد أن عدّد إعلان روما هذه الأهداف والأنشطة، دعا البلدان الشريكة إلى أن تضع بالاتفاق مع الجهات المانحة خطط عمل قطرية للمواءمة تحدد مقترحات واضحة يمكن رصدها كفيلة بمواءمة المساعدة الإنمائية. ولا يطلب إعلان روما صراحةً من البلدان مواءمة المساعدة الإنمائية التي تقدمها مع الأهداف الإنمائية للألفية. غير أنه بما أن جميع البلدان التي تلتزم بإعلان روما هي أيضا من البلدان التي وقعت على إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، فإن الأهداف الإنمائية للألفية تشكل ضمنيا إطارا تستهدي به لتضطلع بمشاريعها المشتركة. ولا ينبغي للشراكات التي يطلب إعلان روما إقامتها والأهداف الإنمائية للألفية أن تنال من السيادة الوطنية أو أي مسألة خاصة أخرى يجري التركيز عليها في إطار الحكم السليم. ومن ضمن الأمثلة على هذه الشراكات حساب تحدي الألفية الذي أعلنت عنه حكومة الولايات المتحدة في عام 2002 واعتبرته برنامجا جديدا لتقديم المساعدة الأجنبية لمساعدة البلدان التي يسودها حكم رشيد نسبيا[8]. ويقاس الحكم في المقام الأول بثلاث فئات واسعة النطاق وهي الحكم بالعدل والاستثمار في البشر وتشجيع الحريات الاقتصادية. وبدورها، تقاس كل من هذه الفئات بعدد من المؤشرات التي يرى البلد المانح أنها تنسجم مع قيمه ومبادئه. وبذا، بينما يجري الحفاظ على إطار عام للتشجيع على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فإن الوزن الذي يمنح لأي من العناصر المختلفة التي يتألف منها الحكم السليم يعكس الخيار الذي تفضله الجهة المانحة.

20 - وعلى الصعيد الوطني، يجوز لمقتضيات تعزيز مواءمة المساعدة الإنمائية الرسمية أن تستتبع دونما قصد إلقاء المزيد من المهام على عاتق القطاع العام الذي يعاني أصلا من الضغط ومن نقص الموارد وتنهال عليه الطلبات من الجهات المانحة لرصد المشاريع الإنمائية والإبلاغ عنها وتولي شؤونها. وسيؤدي ذلك في الواقع إلى اشتداد الضغط بدرجة أكثر على الموارد العامة التي تخصصها البلدان النامية لمهمة مواءمة المساعدة الإنمائية وذلك أثناء انتقال هذه البلدان من الطريقة التقليدية في إدارة المساعدة الإنمائية إلى الطريقة الجديدة المقترحة، كما سيشتد الضغط لتغيير تصميم نظم التدقيق والرصد لتنفيذ هذا التغيير. ويتوقع أن يؤتي هذا الأمر ثماره على المديين المتوسط والطويل أكثر من المدى القصير، ومع ذلك،

فإن الحكومات الوطنية والجهات الشريكة الدولية تبدو مستعدة لقبول ذلك لقاء رفع مستوى مواءمة المساعدة الإنمائية الرسمية.

21 - وتشكل إدارة المساعدة الإنمائية جزءا من الهم العام المتمثل في وجود الحكم الرشيد وترسيخ العمليات الديمقراطية وتطوير القدرات. وبالفعل ، يتعزز لدى المؤسسات الثنائية والمتعددة الأطراف على السواء رأيها المتمثل في أن الحكم الرشيد بجميع أشكاله، بما فيه التعددية في الانتخابات، والجهاز القضائي المستقل، وسيادة القانون، وحرية الصحافة، والشفافية، والمساءلة وشموليته لجميع الفئات، يشكل المعيارَ الرئيسي الذي يحدد مقدار المساعدة الإنمائية التي تقدم[9]. وبالتالي، يشكل إصلاح الإدارة العامة وتنشيطها عاملا ضروريا لإدارة المساعدة الإنمائية وعاملا هاما لضمان الحصول عليها. ويحفز اجتذاب البلدان النامية للمساعدة الإنمائية، في بعض نواحيه، على المنافسة بقدر ما يشجع الاستثمار الأجنبي المباشر. وبالمثل فإن بعض الشروط المسبقة، مثل القضاء على استغلال الوظيفة والفساد، والتخفيف من القواعد البيروقراطية، والانفتاح الاقتصادي ووجود دولة فعالة، هي كذلك تشجع على تقديم المساعدة الإنمائية والاستثمار الأجنبي المباشر. وفي نواح أخرى، يستدعي الأمر تقديم المساعدة الإنمائية بالتحديد في مجالات المنافع العامة، مثل قطاعات التعليم والصحة والبنى التحتية، التي يرجح ألا يمولها القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر وحدهما بل يتطلعان إلى الدولة لتوفيرها. وحتى عندما يبدي القطاع الخاص رغبته في إقامة شراكة مع القطاع العام لتوفير الخدمات، فإن توفير هذه الخدمات بفعالية يستلزم، مع أخذ الأهداف الاجتماعية في الاعتبار، وجود إطار منظم متين وشفاف لا تستطيع توفيره إلا الدول المختصة[10].

باء - المسائل الرئيسية التي ينبغي بحثها

22 - من المهم النظر، في سياق ما سبق وعلى أساس يشمل جميع الثقافات، في ما يلي:

- ما هي الطريقة التي اتبعتها الترتيبات والنظم الحالية المسؤولة عن التخطيط والميزنة والرصد لدمج الأهداف الإنمائية للألفية كأولويات في استراتيجياتها الإنمائية الوطنية، هذا إن حدث ذلك على الإطلاق؟

- ما هي المسائل التي أخذت في الاعتبار والتحليلات التي أجريت لدمج شواغل الفقراء والمحرومين في الإطار الاقتصادي الكلي؟
- هل يوجد حيز مؤسسي يتيح إدماج منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وغيرها من المجموعات غير الحكومية داخل عملية التخطيط الاقتصادي والميزنة على الصعيد الوطني؟ إن صح هذا الأمر، ما هي آليته؟ هل توجد أمثلة على أفضل الممارسات في هذا المجال؟
- ما هو نوع هياكل ونظم الإدارة العامة اللازمة لجعل هذه المؤسسات أكثر مناصرة للفقراء وتركيزا على الأهداف الإنمائية للألفية؟
- ما هي العلاقة القائمة بين الأهداف الإنمائية للألفية والعملية البرلمانية والخطط الوطنية وعملية تنفيذها؟
- ما هي مخاطر وفرص تكملة العملية البرلمانية بعملية إشراك المواطنين؟
- هل توجد فرص لتشديد المساءلة في مجال المساعدات المقدمة وجعل هذه الأخيرة أكثر تركيزا على الأهداف الإنمائية للألفية؟
- ما هي الآليات الإضافية التي يمكن تشكيلها لمواءمة المساعدات؟
- كيف يمكن تعزيز مقتضيات المساءلة في مجال المساعدات المقدمة وفي الوقت نفسه توحيدها وتبسيطها؟
- ما الذي يمكن فعله لرصد المساعدات على أساس النتائج؟
- هل توجد فرص لإشراك المجتمعات المحلية في عملية رصد المساعدات؟
- ما هي أوجه التعارض والتكامل القائمة بين الورقات الاستراتيجية للحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية، وكيف يمكن الاستفادة من هذه الورقات لتعزيز هذه الأهداف؟

ثالثا - تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

23 - أثناء العقود الثلاثة الأخيرة أو نحوه، عادت قيم النزاهة والشفافية والمساءلة لتبرز من جديد في الإدارة العامة. ولن تستعيد الإدارة العامة مكانتها الإيجابية في نظر الجمهور الذي تخدمه إلا إذا كان لديه شعور بالثقة بها. ولا تكسب هذه الثقة إلا الإدارة العامة النزيهة في تقديم الخدمات العامة، والشفافة في تخطيط الشؤون العامة وتسييرها (لاسيما عبر مشاركة المواطنين فيها)، والخاضعة للمساءلة عن إدارة وضبط أعمالها وإنجازاتها. والسبب الرئيسي لهذا المنحى في تثمين قيم النزاهة والشفافية والمساءلة هو انتهاء الحرب الباردة وانتشار الديمقراطية وتحول ماهية دور الدولة وتغير المعايير الاجتماعية. كما أن العولمة ساعدت على انتشار الأفكار والممارسات انتشارا سريعا، مما مكّن المواطنين في كل مكان من المطالبة بمستوى أعلى من معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة.

24 - واعتبرت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، مجتمعةً ومنفردةً، قيم النزاهة والشفافية والمساءلة جزءا من المبادئ التي تقوم عليها الإدارة العامة[11]. وعليه، فإنها تشكل الوسائل والأغراض لتنشيط الإدارات العامة أو بث روح جديدة فيها. وهكذا، يلزم اعتناق هذه المبادئ كما يلزم على قادة البلدان كافة تطبيقها بغية تنشيط الإدارة العامة.

25 - وفي مطلع الألفية الجديدة، تعهد المجتمع الدولي بخفض حدة الفقر في العالم بما يعادل النصف بحلول عام 2015. وفي ضوء هذا الهدف المشترك، تشكل أيضا النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية عوامل حيوية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وعلى الصعيد العملي، لا بد من الاسترشاد بهذه المبادئ عند تحديد الأولويات في السياسات العامة وتصميم البرامج وتقديم الخدمات وتقييم أداء الحكومة. وبعبارة أخرى، ينبغي لقيم النزاهة والشفافية والمساءلة أن تكون السمات التي تميز جميع أنشطة الإدارة العامة التي تؤدي إلى تحسين حياة الفقراء.

ألف - النزاهة والشفافية والمساءلة والأهداف الإنمائية للألفية

26 - هل من ضرورة للتركيز على كيفية ترجمة هذه المبادئ إلى أعمال يومية تنفذ لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟ فالنزاهة تحث الحكومات على

تخصيص جزء منصف وعادل من مواردها وتحديد الإجراءات اللازمة للتخفيف من حدة الفقر. وهي تدفع جميع الشركاء إلى الوفاء بالتزاماتهم وتشيع جوا من الثقة. وتقتضي الشفافية من جميع الجهات الشريكة توفير المعلومات اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتيسير الحصول عليها. وتتطلب إمكانية الحصول على المعلومات على نشرها وتقديمها عند الطلب المباشر وذلك بطريقة تراعي الفوارق الجنسانية والثقافية. وتستدعي المساءلة من الأفراد الذين يوفرون الموارد، وينفذون البرامج ويقدمون الخدمات، ويتلقون المساعدات أن يكونوا خاضعين للمساءلة والمحاسبة وأن يمتلكوا حسا بالمسؤولية. وهي تكفل اهتداء صانعي القرار في مجال تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بالمصالح العامة لا المصالح الخاصة.

27 - وعلاوة على ذلك، يتوقف كل من هذه المبادئ على الآخر. فالنزاهة التي تقتضي منح المصلحة العامة موقع الصدارة توفر الأساس الذي تقوم عليه الشفافية والمساءلة. فالشفافية بدون مساءلة تفقد معناها وتحيل الحكم الرشيد إلى مهزلة. والمساءلة مرهونة بالشفافية أي إتاحة المعلومات اللازمة. والشفافية والمساءلة بدون النزاهة لا تخدمان المصلحة العامة. وإضافة إلى ذلك، فإن تنشيط الإدارة العامة لا يلزم لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية فحسب، بل إنه بحد ذاته مرهون بتحقيق هذه الأهداف. فما لم يتوافر لمواطني البلدان النامية الطعام والرعاية الصحية والتعليم الأساسي، فإنهم سيبقون عاجزين عن المطالبة بتجديد الإدارة العامة ولن يثير هذا الأمر اهتمامهم.

باء - التحديات الإدارية التي تواجه تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

28 - يواجه ترتيب السياسات العامة بحسب الأولوية وتصميم البرامج وتقديم الخدمات وتقييم أداء الحكومة تحديات ذات صلة بتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة وصونها.

29 - وتحتاج الحكومات المانحة والحكومات المتلقية الوفاء، في الفترة التي تفصل اليوم عن عام 2015 ، بما تعهدت به في الأصل لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية عبر تحديد أولوية سياساتها العامة[12]. فعلى سبيل المثال، تواجه أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى وحدها ثلثي التحديات التي تقف في وجه تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويقدر مشروع الألفية أن

تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في مجموعة مختارة من البلدان الأفريقية يقتضي تكاليف يبلغ معدلها السنوي 100 دولار للفرد. ويعاني هذا المبلغ الإجمالي من عجز يبلغ 50 دولارا للفرد سنويا ولا يمكن تأمينه إلا عبر المساعدات الدولية[13]. ويتضح أن ضمان النزاهة والشفافية والمساءلة بدأ يصبح من المسائل الهامة التي تساعد على خلق بيئة مؤاتية لتدفق الموارد الإضافي هذا.

30 - كما أن النزاهة والشفافية والمساءلة تكتسي أهمية فاصلة في مجال استحداث برامج تستجيب للاحتياجات. فلدى إعداد الورقات الاستراتيجية للحد من الفقر ووضعها موضع التطبيق، على سبيل المثال، يقتضي مبدأ الشفافية من الحكومات والمنظمات المتعددة الأطراف منح من تعتزم تزويدهم بالمساعدة فرصة الاطلاع على معلومات عن القرارات التي تؤثر في حياتهم والمشاركة فيها. ومع أن هذه العملية تبدو صعبة التحقيق ومستنفدة للوقت، فإن مشاركة الفقراء فيها ليس ضروريا للحكم الرشيد فحسب، بل أيضا لفعالية هذه الورقات. والابتكارات الجديدة التي تبدأ بشبكات التنمية الريفية وتنتهي بتطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يمكن أن تحسن نشر المعلومات وعملية التشاور ويمكن أن تفضي إلى رفع مستوى النزاهة والشفافية والمساءلة في البرامج العامة.

31 - وينبغي تطبيق هذه المبادئ أيضا لدى تقديم الخدمات العامة. ويمكن ترسيخها في المؤسسات والناس عبر اتخاذ تدابير عملية تؤدي إلى توفير البنى التحتية والخدمات اللازمة. وعلى الصعيد المؤسسي، ينبغي للقواعد ونظم الإدارة والإجراءات الإدارية أن تشترط النزاهة في رفع التقارير وتبادل المعلومات والقدرة على المحاسبة على الأداء. أما على مستوى الناس، فينبغي توخي الوضوح في نقل القيم المؤسسية ومعايير السلوك والأداء ورصدها وتنفيذها. وتحول هذه التدابير دون "حالات التسرب" والفساد لدى تقديم السلع والخدمات العامة وتكشف الغطاء عنها. ولا بد لاعتماد ممارسات إدارية سليمة وكذلك وضع مدونات سلوك وإنفاذها من أن يزيد من فرص تقديم الخدمات على نحو أكثر اتساما بالأخلاقية والفعالية والكفاءة.

32 - وأخيرا، تقتضي هذه المبادئ من جميع المنظمات تقييم أدائها. وبما أنها تسري على سلوك الأفراد والمنظمات، فإنه يصعب رصد وقياس مدى التقيد بها. غير أن الرصد والقياس يتيحان للمنظمات تبيان الممارسات الجيدة والتعلم من أخطائها وتحديد ما إذا كانت أنشطتها تساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وعلى المنظمات العامة، لو أرادت إجراء تقييم جدي، أن تعلن صراحةً عن النتائج التي تنشدها وأن تضع المؤشرات اللازمة لقياس أثر أنشطتها. وهذا يعني أنه ينبغي تشكيل وحدات واستحداث منهجيات لجميع المعلومات بطريقة عملية وفعالة من حيث التكلفة. كما يعني ذلك أنه يلزم اتخاذ الاجراءات التصحيحية المناسبة، استنادا إلى ما يجري من عمليات تقييم.

جيم - الاتجاهات الإقليمية لضمان النزاهة والشفافية والمساءلة

33 - مع ما ينطوي عليه التبسيط المفرط من مخاطر، يمكن تفسير بعض الاتجاهات الإقليمية على أنها المراحل التي قطعتها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حتى الآن في مواجهة التحديات الواردة أعلاه.

34 - وتعتبر البلدان ذات الوفرة الاقتصادية والمستقرة سياسيا من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مهيأة تماما لمواجهة التحديات. إذ يجرم اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العامين الأجانب عند إبرام الصفقات التجارية الدولية التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام 1997 رشوة الموظفين الأجانب وذلك بقصد تقليل الرشوة من جانب الشركات المتعددة الجنسيات للموظفين العموميين في البلدان النامية. وقد اعتمدت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضا مبادئ تحسين آداب المهنة في الخدمة العامة في عام 1998 وأصدرت مبادئ توجيهية لإدارة تنازع المصالح في القطاع العام في عام 2003. وتقوم الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حاليا بوضع إطار تقييم لتقدير مدى فعالية برامجها الأخلاقية.

35 - وإثر سقوط حائط برلين في عام 1989، أصبحت بلدان وسط وشرق أوروبا في مراحل مختلفة من مواجهة التحديات في عمليتها الانتقالية من الاشتراكية إلى الاقتصادات السوقية. وانضمت عشرة بلدان إلى التوسعة الخامسة للاتحاد الأوروبي في عام 2004، بعد أن أوفت بمعايير كوبنهاغن

التي ساهمت في إضفاء الصبغة المؤسسية على معايير الاتحاد الأوروبي للحكم والإدارة العامة. وتستعد المجموعة الثانية من البلدان المرشحة أيضا لاعتماد المفاهيم الجماعية للاتحاد الأوروبي بما في ذلك التدابير المؤسسية لتحسين النزاهة والشفافية والمساءلة.

36 - وبدعم من مبادرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالحكم الرشيد من أجل التنمية في البلدان العربية، ظل عدد من البلدان العربية يثير أهمية النزاهة والشفافية والمساءلة. وتتعرض المنطقة حاليا لمخاطر مزعزعة للاستقرار من الناحية الجيوبولوتيكية مثل الصراع العربي الإسرائيلي الجاري وتغيير النظام المفروض في العراق. وتحتاج هذه البؤر الساخنة إلى اهتمام لمنع انتشار المخاطر ورصد استخدام الموارد العامة. وفي الوقت الراهن، لا يوجد أي صك لوضع معايير إقليمية. وقد ظلت أيضا إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة تدعم بالاشتراك مع حكومة إيطاليا برنامج الابتكار في مجال الإدارة العامة في منطقة أوروبا - البحر الأبيض المتوسط الأوروبية لتعزيز الإدارة العامة.

37 - وقد أجرت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية دراسة في عامي 1999 و 2000 بيّنت أنه على الرغم من أن المعايير التشريعية والإدارية موجودة بالنسبة للموظفين العموميين في كثير من بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء إلا أنها غالبا ما تكون بالية وغير مبلغة على النحو الكافي وغير مؤسسة تأسيسا جيدا[14]. وفي عام 2003، أبرم الاتحاد الأفريقي الاتفاقية المعنية بمنع الفساد ومكافحته، بالرغم من أن التصديق عليها لا يزال بطيئا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمة العامة مدرجة في الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا التي وضعت في عام 2001. وقد أدخلت الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران في عام 2003 لقياس مدى الامتثال لهذه المبادئ. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا في عام 2001 في المؤتمر الثالث لوزراء الخدمة المدنية بالبلدان الأفريقية.

38 - أما بالنسبة لأمريكا اللاتينية، تمر كثير من البلدان الآن بمرحلة بناء المؤسسات (على سبيل المثال، وحدة مكافحة الفساد بوزارة العدل

الأرجنتينية، ولجنة آداب المهنة العامة البرازيلية) بينما تدخل البلدان الأخرى إصلاحات على الخدمة المدنية (على سبيل المثال، المكسيك وبيرو، وغيرها). وقد شهدت المنطقة أيضا بعض حالات الفساد السياسي الكبيرة، مثلما حدث في بيرو تحت الإدارة السابقة. وقد دخلت اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التابعة لمنظمة الدول الأمريكية حيز النفاذ في عام 1997، وهي أول صك قانوني دولي من نوعه. ولا تقتضي الاتفاقية من أطرافها تجريم أنشطة الفساد من جانب الموظفين العموميين فقط، بل تلزم أيضا الحكومات باتخاذ تدابير وقائية تضمن النزاهة والشفافية والمساءلة. ويكمل الميثاق الأيبيري الأمريكي للخدمة العامة المعتمد في عام 2003 في المؤتمر الأيبيري الأمريكي الخامس لوزراء الإدارة العامة والإصلاح الحكومي، الاتفاقية عن طريق العمل كمرجع للبلدان لتحديث إداراتها العامة وإضفاء الطابع المهني عليها.

39 - وتتميز منطقة آسيا والمحيط الهادئ أيضا بوجود بلدان يتفاوت فيها التطور المؤسسي في مراقبة النزاهة والشفافية والمساءلة. ففي بعض البلدان توجد مؤسسات متطورة للغاية وفعالة لمكافحة الفساد تعمل كنموذج للبلدان الأخرى (على سبيل المثال، منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة وسنغافورة وما إلى ذلك). وقد أدخلت بعض البلدان الأخرى مؤخرا تشريعات وتقوم حاليا بإنشاء مؤسسات (على سبيل المثال، منغوليا وغيرها). والآن، ومع المعونة الغوثية المقدمة حاليا لكارثة تسونامي والنداءات من أجل المزيد من المساءلة، سيكون على دول جنوب آسيا المتأثرة بالكارثة أن تثبت النزاهة والشفافية والمساءلة في أنشطتها المتعلقة بالتعمير. وبدلا عن صك قانوني إقليمي التزمت 36 بلدا في آسيا والمحيط الهادئ بخطة عمل مكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ. وتركز خطة العمل التي طُرحت في عام 2000، ودعمها مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على المساعدة التقنية.

دال - المسائل الرئيسية التي ينبغي بحثها

40 - تبشر المفاوضات الناجحة بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جرت في عام 2003 (انظر قرار الجمعية العامة 4/58) بعهد جديد من التعاون الدولي. ومع ذلك، وبالنظر إلى التحديات والاتجاهات الواردة أعلاه،

فإن المسائل الناشئة في مجال تعزيز وضمان النزاهة والشفافية، والنزاهة في الخدمة العامة تختلف بين البلدان المتقدمة والنامية. وفي الوقت نفسه، تحتاج جميع البلدان إلى العمل معاً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتحتاج المسائل التالية إلى اهتمام لجنة خبراء الإدارة العامة:

(أ) النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع الأمني تحتاج إلى تدقيق - مع وجود مكافحة الإرهاب في مقدمة البرنامج العام وخصخصة كثير من المهام الأمنية في عدة بلدان، تحتاج النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع الأمني إلى تدقيق شديد وانفتاح في برامجه وميزانياته ونفقاته.

(ب) اعتماد منهجيات للتحقق من مستويات النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام - أصبح إظهار فعالية برامج النزاهة في الإدارة العامة وتدابير الشفافية والمساءلة يمثل أولوية بالنسبة لكثير من البلدان. ويؤدي هذا الهاجس إلى عقد مقارنة بين المنهجيات ووضع تعاريف أكثر دقة للنتائج المرجوة وفعالية التكلفة لعناصر البرنامج. ومن السهل نسبيا إقامة مؤسسات، إلا أنه من وجهة نظر سلوكية، من الأصعب تحديد مستويات النجاح في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة.

(ج) توخي النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة المعونة الأجنبية - كانت هناك نداءات من أجل اتخاذ تدابير مساءلة أفضل في مجال المساعدة الإنمائية وخاصة في جهود الإغاثة الدولية الحالية لكوارث تسونامي في جنوب آسيا. وتلقت الجهات المستفيدة من المعونة الأجنبية في معظم الحالات وعودا بتلقي أموال للبرامج إلا أنها كثيرا ما تتلقى أقل كثيرا مما وعدت به أو لا شيء البتة. وهذا يعرّض برامج التنمية للخطر ويضعف مشروعية الحكومات المستفيدة ومصداقيتها. فمن خلال أي آليات يمكن أن تضغط البلدان المستفيدة على الجهات المانحة وشركاء التنمية للوفاء بالتزاماتها وبأن تكون شفافة فيما يتعلق بأي مشروطية محتملة.

(د) ضمان مشاركة المواطنين واستخدام الربط الشبكي لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة - لا يزال إدخال برامج الاحتراف المهني والنزاهة المستهدفة في الإدارات العامة جديد نسبيا بالنسبة للبلدان النامية، ويعتبر مكملا هاما لأنشطة الإنفاذ. ولبناء القدرات المؤسسية لوكالات الرقابة يعتبر إيجاد تعريف أفضل لها وتعزيز استقلالها أمر ضروري.

علاوة على أن زيادة حصول المواطنين على المعلومات الحكومية والتربية الوطنية يوجدان أو يعززان مهمة الحراسة بالنسبة للمواطنين وهي مهمة أجنبية بالنسبة لكثير من البلدان أو ضعيفة فيها. ومن العناصر الهامة لهذه المهمة إشراك الصحافة المدربة جيدا على تقديم تقارير نزيهة عن نزاهة كيانات القطاع العام وشفافيتها والمساءلة فيها.

41 - وأخيرا، من المؤمل، أن يسفر عن تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة، بالنسبة لجميع البلدان، المزيد من التعاون عبر الحدود لملاحقة أعمال الفساد أو الأعمال الجنائية واستعادة الأصول. وباستعادة أصول الدولة، ومنع ضياعها وجعل الخدمة المدنية أكثر خضوعا للمساءلة، سيكون المجتمع الدولي في موقف أفضل لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

رابعا - التوفيق بين المتطلبات الأمنية وتقديم الخدمات الاجتماعية

42 - هناك تحدي ناشئ يتعلق بتحول التركيز في برامج كثير من الحكومات من التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى المسائل الأمنية. ويخلق هذا التحول انقساما رئيسيا بين أولئك الذين يعتقدون بشدة أن الإدارة العامة هي أداة هامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وحماية البيئة وهلم جرا، وأولئك الذين يرون أن الدور الرئيسي للإدارة العامة هو مكافحة الإرهاب وضمان السلامة والأمن ومكافحة الجريمة عبر الحدود الوطنية، بسبب الأحداث الأخيرة على مستوى العالم. وبالرغم من أن عدة حكومات قررت التجاوب مع هذه التحديات بالاستثمار بشدة في المسائل الأمنية مع تجاهل البُعد الأساسي الآخر المتعلق بتقديم الخدمات الاجتماعية وتلبية احتياجات الفقراء، يكون النهج الأكثر اتزانا وتكاملا لمواجهة هذه التحديات هو استئناف المفهومين تحت مظلة "الأمن البشري".

ألف - نهج "الأمن البشري"

43 - يتمشى هذا الموقف مع ما ذكرته لجنة الأمن البشري في آخر تقاريرها، وهو أن الأمن البشري رد على تحديات عالم اليوم. فالسياسات والمؤسسات يجب أن تستجيب لأوجه انعدام الأمن هذه بطرق أقوى وأكثر تكاملا ... الأمن البشري يعني حماية الحريات الأساسية. وهو يعني حماية

الناس من التهديدات والأوضاع الخطيرة والمتفشية بتعزيز قواهم وتطلعاتهم ... ويربط الأمن البشري بين أنواع مختلفة من الحريات - التحرر من الحاجة، والتحرر من الخوف، وحرية الإرادة[15]. وكما أكدت اللجنة في تقريرها، فإن "تعزيز المبادئ الديمقراطية يُعد خطوة نحو تحقيق الأمن البشري والتنمية. فهي تمكّن الناس من المشاركة في الحكم وإسماع أصواتهم. وهذا يتطلب بناء مؤسسات قوية وإرساء سيادة القانون وتمكين الناس"[15]. وأنشأ عدد من الحكومات مؤسسات واستثمرت الموارد لمعالجة قضايا الأمن بالمعنى الضيق محولة موارد هامة ثمة حاجة إليها لتخفيف حدة الفقر وللخدمات الاجتماعية والبيئة والوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها. ولا يعني تحقيق الأمن البشري فقط ضمان السلامة والأمن الماديين وإنما كذلك تعزيز وتجاوز الأهداف الإنمائية للألفية وبذل جهود للتصدي لمجمل التهديدات الخطيرة والمتفشية التي تواجه الشعوب. فمفهوم الأمن يجب ألا يشمل فقط الحرب بين الدول، والإرهاب، والعنف داخل الدول، وإنما كذلك الفقر، والأمراض المعدية، وتدهور البيئة، والوقاية من الكوارث الطبيعية والتخفيف من آثارها. ويرى الأمين العام (انظر A/59/565)، أنه يجب أن تكون التنمية خط الدفاع الأول لإقامة نظام للأمن الجماعي يأخذ الوقاية مأخذا جديا. و يضيف، علاوة على ذلك، أنه إذا كان للتوافق الجديد في الآراء بشأن الأمن أن يظهر إلى حيز الوجود فيجب أن يبدأ بتفهّم أن الجهات الفاعلة على خط المواجهة، لدى معالجتها لجميع التهديدات التي نواجهها، الجديدة منها والقديمة، لا تزال هي فرادى الدول ذات السيادة. كما ينبغي الإشارة إلى أن انعدام الديمقراطية والحكم الرشيد هو ما يؤدي إلى الإرهاب. ففي ظل الحكم الرديء والتوترات الإثنية و/أو الدينية، وكذلك التفاوتات الشديدة التي تؤدي إلى الحرمان من الحقوق، حيث يجد العنف والإرهاب الأرضية الخصبة للنمو والتطور. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه وفقا لتقرير مشروع الألفية يتطلب الارتقاء باستراتيجيات الاستثمار لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية التزاما بالحكم الرشيد. وهذا يتضمن دعم سيادة القانون من خلال الخدمات الإدارية والمدنية ومن خلال المؤسسات القانونية والقضائية. كما يشمل النهوض بحقوق الإنسان، وخاصة الحريات المدنية والحرية السياسية. وتعمل عناصر الحكم الحاسمة هذه كمكملات حيوية في الارتقاء بالقدرة الإدارية للقطاع العام[16]. ولذلك، فإن التحدي الرئيسي أمام

الإدارة العامة اليوم لا يتمثل فيما إذا كان ينبغي التركيز بشكل أكبر على الأمن بالمعنى الضيق للكلمة أو على قضايا التنمية في حد ذاتها، وإنما تناول كل أوجه الأمن البشري، وهي مترابطة، بطريقة متوازنة ومتكاملة. وفي الواقع، فإن النظر بشكل حصري إلى الأعراض السطحية للأمن المادي والوقاية من الإرهاب أو العنف يعطي في أحسن الأحوال حلا جزئيا على المدى القصير. وأخيرا، لا يمكن تحقيق الاستقرار والأمن إلا من خلال معالجة وإزالة الأسباب الأساسية للعنف وانعدام الأمن التي تنبع من إخفاقات الحكم والإدارة العامة في توفير حماية شاملة للمواطنين من الخوف والحاجة.

باء - قضايا أساسية ينبغي النظر فيها

كيفية تعزيز القدرة على إدارة الأزمات والطوارئ

44 - تُعتبر الأزمات والإدارة المهمة الأساسية للإدارة العامة، وتؤثر بالقدر نفسه على مهمتي تقديم الخدمات ومهام الأداء. فالأزمات والكوارث والطوارئ تُعتبر قضايا حيوية تثير قلقا عالميا ووطنيا على حد سواء ذا أبعاد متعددة وسمات فجائية وفوضوية تتطلب نهجا خطية وغير خطية للوقاية منها وإدارتها. فالمشاكل التي تواجه الإدارة العامة في هذه القضية الهامة عديدة وذات أبعاد متعددة تشمل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية والمالية والإدارية والمؤسسية والأخلاقية. والعديد من الأزمات الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان تتكون ببطء وذات أسباب متأصلة في الأعمال السياسية والإدارية السابقة، لكن هناك كوارث وأزمات طبيعية أو من صنع الإنسان فجائية وغير متوقعة وغير معروفة الأبعاد وتنطوي على حالات عدم يقين، وكلاهما يؤثر على تقديم الخدمات والمهام الإنمائية للإدارة العامة الواقعة تحت الضغط بالفعل. وتتطلب هذه المشاكل والأزمات اهتماما عاجلا مع بناء قدرات تحسبية. ويتمثل التحدي في تكثيف الجهود الجماعية للحد من عدد وآثار الكوارث الطبيعية، والتي هي من صنع الإنسان، واتخاذ التدابير الوقائية والرامية إلى التخفيف من الآثار، وتحويل الكوارث والأزمات إلى فرص من أجل المستقبل.

45 - ما الذي ينبغي على الحكومة والإدارة العامة أن تفعلاه في حالة وقوع كوارث وأزمات متعددة؟ هل هما مستعدتان لمواجهة الكوارث الفجائية

الطبيعية منها، والتي هي من صنع الإنسان؟ إن أغلب الحكومات ونظم إدارتها العامة غير مجهزة للتعامل معها؛ فالأزمات والكوارث تقع في كل الأوقات والكثير منها لا يمكن التنبؤ بها. فمن دون قدرات تحسبية ملائمة تنحو نحو المستقبل، لا يمكن للحكومة والإدارة العامة أن تستجيب للكوارث الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان. وكلها تتطلب اهتماما عاجلا. فالسمة المركزية لكل الأزمات هي في الواقع إحساس بمدى إلحاحيتها، وفي العديد من الحالات تصبح الإلحاحية السمة الأكثر ضغطا في الأزمات. فالتأهب أساسي من أجل الإدارة الناجحة لتقديم الخدمات العامة والتنمية المستدامة. ويتطلب التأهب تدريب وتنمية قدرات الموظفين لإدارة الطوارئ، والمعرفة الإدارية والمهارات في إدارة الأزمات، ومهارات الحكم الرشيد لإشراك كل أصحاب المصلحة من خلال المشاركة. ويتطلب التأهب التفكير الاستراتيجي وتوجها ذهنيا مستقبليا ومهارات تحسبية. فالحكومات والإدارات العامة تواجه التحدي باتباع سياسة استراتيجية وخطة عمل إدارية لإعداد جيل مستقبلي من المديرين والعمال المهرة.

أي نوع من آليات اتخاذ القرار يمكن أن يؤدي إلى تحقيق الأمن البشري بطريقة شمولية

46 - في ضوء التحديات الجديدة الناشئة الوطنية والعالمية، ثمة قرار سياسي جوهري وصعب ينبغي على القادة الحكوميين اتخاذه لإقامة توازن بين البعدين الأساسيين لتقديم الخدمات، وهي الخدمات الاجتماعية والأمنية. فكلا النوعين من الخدمات مهم ويتطلبان تخصيص موارد نادرة ويتسم اكتسابها بصعوبة متزايدة. وتُثار أسئلة أساسية من قبيل: هل يجب أن تتجاوز نفقات الأمن ومكافحة الإرهاب النفقات على مجالات خدمات أخرى تشمل الأمن من الجوع والفقر، وسوء التغذية، والصراعات المسلحة، وغيرها؟ فما هو التوازن الصحيح؟ هذه مسائل أساسية في السياسات العامة تتطلب مشاركة ديمقراطية حقيقية من قبل جميع أصحاب المصلحة والمؤسسات في المجتمع في ظل الانفتاح والشفافية.

إصلاحات بناء الشراكات

47 - من السمات المهمة للحكم والإدارة العامة الجديدين القيام بخطوة أساسية بعيدا عن العمل التقليدي أحادي الجانب في تقديم الخدمات وحل

المشاكل ونحو إنجاز الأمور من خلال ترتيبات تنظيمية قائمة على المشاركة. وثمة حاجة إلى إجراء إصلاحات مؤسسية لإتاحة قيام نماذج واستراتيجيات متنوعة، من خلال إجراءات تشريعية وتنفيذية، لبناء الشراكات مع القطاع العام والمنظمات الحكومية الأخرى، ومؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات غير الساعية للربح، والمنظمات المحلية والدولية الأخرى العاملة في مجال تقديم الخدمات. وتتراوح هذه المهام بين جمع القمامة، والخدمات الصحية، ومعالجة المياه، والمهام الأمنية التي لا تتعلق فقط بالقانون والنظام من أجل السلام والانضباط الاجتماعي بل كذلك بالأمن من مشاكل أخرى أُشير إليها سالفا. ويعزز بناء الشراكات تقاسم مسؤولية تقديم الخدمات العامة وأدائها، وهي صفة تمكّن المجتمع المدني.

الإصلاحات المؤسسية من أجل النهوض بالتعاون العالمي

48 - قد تكون هناك حاجة إلى ترتيبات تنظيمية جديدة أو تحسين أخرى قديمة من أجل النهوض بالتعاون فيما بين الوكالات والمنظمات الدولية في تقديم الخدمات العامة التي تهم المجتمع العالمي بأكمله. ويشمل هذا، على سبيل المثال، التعاون من خلال تبادل المعلومات والمهام التنفيذية لمكافحة الجريمة العالمية، والإرهاب، والاتجار بالبشر والمخدرات عبر الحدود، أو منع الكوارث والتخفيف من آثارها. كما أن التعاون مع الوكالات التابعة للأمم المتحدة من قبيل منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية وغيرها في قضايا الصحة والأغذية والأزمات والعمل يُعتبر أمرا أساسيا.

إصلاح قطاع الأمن

49 - تُعتبر المشاكل التي تولّد الحاجة إلى إصلاح هذا القطاع ناتجة عادة عن الحكم الرديء. وعلى الحكومة والإدارة العامة أن تعالجا جذور هذه المشاكل من خلال إيلاء اهتمام عن كثب للعناصر الأساسية التالية: (أ) تعزيز السلطة المدنية لقوات الأمن ومراقبتها وإدارتها؛ (ب) تطوير آليات الشفافية في تخطيط وإدارة وميزنة قطاع الأمن؛ (ج) إقامة تفاعل أفضل مع المجتمع المدني وتشجيعه ليصبح قادرا على الرصد النشيط للقطاع الأمني والتأثير على السياسة الدفاعية، وعلى تخصيص الموارد والقضايا ذات الصلة. ويجب أن تتضمن إصلاحات قطاع الأمن برامج تدريب متخصصة

للتوعية لموظفي إنفاذ القانون بشأن قضايا حقوق الإنسان الدولية، واتفاقيات جنيف، والتدابير الأمنية المجتمعية، ومعايير بناء السلام.

الإصلاحات المؤسسية والإدارية المطلوبة للتكيف مع الديناميات المتغيرة لتقديم الخدمات

50 - يتطلب نظام سليم للإدارة العامة ترتيبات مؤسسية ملائمة تستطيع أن تستجيب للديناميات المتغيرة لبيئتها وأن تتعلم كيف تدير التحديات الخارجية وتتكيف معها، وكيف تقدم الخدمات للمواطنين المحتاجين إليها وذوي المصلحة الكثيري المطالب بكفاءة وفعالية. وبعبارة بسيطة: لا يمكن لنظام إدارة سليم أن يعمل بهياكل بيروقراطية جامدة وعدم مرونة مؤسسية. ولتنشيط الإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين، ثمة حاجة إلى إصلاحات مؤسسية كبرى إلى جانب بذل جهود من أجل بناء واستمرار نظام إدارة عامة سليم. فالقدرات المؤسسية الحالية عتيقة بالنسبة لعالم الغد المتغير بمشاكله وأزماته الجديدة. والنهج المؤسسي للإصلاح وتعزيز القدرات شامل ويجمع بين مزايا كلا النهجين. وتعزيز الفاعلين الأساسيين في الخدمات العامة وعمليات الإدارة أساسي، ويمكن القيام بذلك من خلال إصلاح وتمكين المؤسسات المسؤولة عن حفظ القانون والنظام، وسن القوانين، وإنفاذها، والفصل في المنازعات؛ وتقديم الخدمات الأساسية، خاصة فيما يتعلق بالحد من الفقر، وتوفير الخدمات الصحية والتعليم، إلخ؛ والمهام التنظيمية للسوق والقضايا الأخرى لدعم نمو منصف؛ وتعزيز المبادئ والعناصر التي تساهم في الحكم الرشيد والإدارة السليمة. ويجب إضفاء الطابع المؤسسي على هذه الإصلاحات وغيرها الواردة أعلاه من خلال نظم القيم المحلية ومن خلال مشاركة حقيقية لكل ذوي المصلحة الذين تساهم مدخلاتهم في مشروعية الحكومة وعمليات الحكم التي يُعتبرون جزءا منها.

(1) قرار الجمعية العامة 2/55.

(2) تعتبر أهمية الإدارة العامة والمؤسسات العامة بوجه خاص من المواضيع المتكررة في قرار الجمعية العامة 225/50.

(3) تأكدت أهمية تهيئة بيئة مؤسسية تمكينية ضرورية لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (انظر قرار الجمعية العامة 2/55 والوثيقة A/59/282).

44 (E/2004/44).

(5) للاطلاع على تكاليف الأهداف الإنمائية للألفية، انظر الاستثمار في التنمية: خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، مشروع الألفية، 2005، المتاحة على الموقع الإلكتروني التالي: www.unmillenniumproject.org.

(6) انظر "إسهام المجتمع المدني في الأهداف الإنمائية للألفية"، الفصل 8، خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، مشروع الألفية المتاح على الموقع الإلكتروني التالي: www.unmillenniumproject.org. انظر أيضا E/C.16/2004/5.

(7) يمكن الاطلاع على نص إعلان روما المتعلق بتنسيق المعونة، وعلى وثائق أخرى ذات صلة على الموقع الإلكتروني التالي: www.aidharmonization.org.

(8) يرد وصف لعمل حساب تحدي الألفية على الموقع الإلكتروني التالي: www.mca.gov. وللاطلاع على موجز أحكامه في سياق الحكم، انظر الفصل 7 المعنون "Governanace to Achieve the MDG's" من التقرير المعنون ("illennium Project report, Investing in Development")، المنشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.unmillenniumproject.org.

(9) ما يثير الاهتمام هو أن الخبراء الاقتصاديين الذين اعتبروا أن آليات السوق كافية للتنمية، بغض النظر عن أي إطار منظم فعال، مثل سيادة القانون، قد غيروا رأيهم في هذه المسألة. وكانت على ما يبدو نصيحة ميلتون فريدمان للبلدان التي خرجت من تحت مظلة الشيوعية هي التالية: "الخصخصة، ثم الخصخصة، ثم الخصخصة". أما الآن فهو يقر بما يلي: "كنت على خطأ. إذ تبدى أن سيادة القانون هي لربما أهم من الخصخصة". وهذه أقوال أوردها مارتن وولف في المقالة المعنونة "Why a President's Greatest Challenge is State Building?"، التي نشرت في الفايننشال تايمز (لندن) في 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2004.

(10) للاطلاع على هذه المسائل والمسائل ذات الصلة، انظر Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, editors, Reinventing Government for the Twenty First Century, Kumarian Press 2003.

(11) أدرجت هذه المبادئ في الوثائق المنشئة للأمم المتحدة وإدارتها، من مثل الميثاق والنظام الإداري للموظفين. وعلاوة على ذلك، وضعها العديد من الدول الأعضاء في قائمة القيم الجوهرية لإداراتها العامة.

(12) إن عدم قيامها بذلك يؤدي إلى التشكيك بمدى جدوى المنتديات المتعددة الأطراف نفسها، مثل جمعية الألفية. وعليها تطبيق مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة لدى نظرها في الخيارات والتحولات السياسية العامة اللازمة لتحقيق الرؤية الجماعية الواردة في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية.

(13) يلزم توفير 45 دولارا للفرد سنويا لتلبية الاحتياجات من البنى التحتية الأساسية، و 30 دولارا للفرد سنويا لتلبية الاحتياجات الصحية الأساسية و 15 دولارا للفرد سنويا للتعليم الأساسي، و 10 دولارات للفرد سنويا للقطاعات ذات الأولوية العالية الأخرى. ومن أصل مبلغ الـ 100 دولار المطلوب للفرد سنويا، يمكن تغطية 40 دولارا للفرد سنويا عبر حشد الموارد المحلية في حين أن المبلغ المتبقي البالغ 60 دولارا سيقتضي توفيره من المساعدات الدولية. وبما أن العديد من البلدان تتلقى بالفعل 10 دولارات للفرد سنويا في شكل مساعدة دولية، فإن النقص يبلغ ما مقداره 50 دولارا للفرد سنويا (See Jeffrey Sachs, "Developing Africa's Economy: Doing) the sums on Africa", The Economist, (20/05/2004).

(14) انظر "آداب الخدمة العامة في أفريقيا" ST/ESA/PAD/SER.E/23.

(15) الأمن البشري الآن: حماية وتمكين السكان (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 03.III.V.2).

(16) انظر التقرير بشأن مشروع الأمم المتحدة للألفية، صفحة 110 من النسخة الأصلية، متاح على الموقع الإلكتروني www.unmilleniumproject.org.