

Distr.
GENERAL

E/1994/56
11 May 1994
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٤
نيويورك، ٢٧ حزيران/يونيه - ٢٩ تموز/
يوليه ١٩٩٤
البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل الاقتصادية والبيئية

الادارة العامة والمالية العامة

اجتماع الخبراء الحادي عشر المعني ببرنامج الأمم المتحدة
للادارة العامة والمالية العامة

تقرير الأمين العام

موجز

يتضمن هذا التقرير الملاحظات والتوصيات الرئيسية الصادرة عن اجتماع الخبراء الحادي عشر المعني ببرنامج الأمم المتحدة للادارة العامة والمالية العامة (جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣) وكذلك تعليقات الأمين العام على هذا الاجتماع. وقد استعرض الاجتماع القضايا الراهنة في مجال الادارة العامة والمالية العامة في البلدان النامية مع ايلاء عناية خاصة لبلدان افريقيا والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، وبرنامج عمل الأمم المتحدة للادارة العامة والمالية العامة، وأنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال الادارة العامة والمالية العامة واحتمالات التعاون التقني فيما بين البلدان النامية. وأصدر الاجتماع توصيات لاتخاذ اجراءات على الصعيدين الوطني والدولي على السواء.

ولاحظ الاجتماع أن التسعينات ستواصل طرح تحديات غير عادية وصعبة في مواجهة نظم الادارة العامة والمالية العامة في جميع أنحاء العالم، حيث تواجه الحكومات الوطنية الكثير من القوى الداخلية والخارجية التي تهين بيئة معقدة بالنسبة لاتخاذ القرارات. وعلى الرغم من أن هذه التحديات

تنبع من حالات وطنية متنوعة وضغوط خارجية مختلفة تتطلب نهجا عمليا مميزا من أجل حلها، فإن هناك العديد من القضايا المشتركة الباقية التي من قبيل الحكم والمساءلة، وتحسين الادارة الاقتصادية، والتخفيف من حدة الفقر، والبيئة، وتحسين أداء الخدمة المدنية وانتاجيتها والتوسع في الخدمات الاجتماعية، وتعظيم دور الأسواق والقطاع الخاص. وكانت البلدان التي تواجه هذه القضايا، بما فيها البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، تستعرض الأدوار والمهام الحكومية التقليدية الرامية الى الانتعاش الاقتصادي والى تحسين المستويات الاجتماعية. وكانت هناك حاجة ملحة الى إعادة هيكلة وإعادة توجيه العمليات الحكومية لضمان قدرة الادارة العامة على تحسين أدائها وزيادة استجابتها لاحتياجات الناس ومسؤوليتها عن تلك الاحتياجات.

واستعرض الاجتماع تلك التحديات وأكد أن الادارة العامة وعناصرها الرئيسية ستواصل أداء دور حيوي في التنمية الوطنية. وأوصى الاجتماع بعدد من الاجراءات المتعلقة بالسياسات والبرامج لتعزيز النهج والتقنيات والمهارات الادارية في مجالات الادارة العامة ذات الصلة. وهذه المجالات هي الحكم والمساءلة؛ وتنظيم أداء الخدمة المدنية؛ واللامركزية والحكم المحلي؛ والادارة المالية وتعبئة الإيرادات؛ والحكومة والقطاع الخاص؛ وتكنولوجيا المعلومات في مجال الادارة العامة. واقترح الأمين العام أن تنعكس هذه التوصيات في برنامج عمل فترة السنتين، في اطار الموارد المتاحة، وأن تتضمن الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٢-١٩٩٧ اقتراحات بشأن أية تنقيحات لازمة.

ووجد الاجتماع أن الأنشطة البرنامجية في مجال الادارة العامة والمالية العامة متفقة مع الأولويات التي حددتها الحكومات وأنها تعبر عن شواغل الادارة العامة في البلدان النامية. كما لاحظ الاجتماع أنه ينبغي توجيه ما يلزم القرن الحادي والعشرين من تحسينات استراتيجية في نظم الادارة العامة الى تعزيز انتاجية الهياكل الحكومية وفعاليتها واستجابتها، وتحسين الحكم والمساءلة الحكومية، وتشجيع الصلات العملية بين القطاعين الحكومي والخاص.

وأشار الاجتماع الى الدور الحاسم الذي ينبغي أن يضطلع به برنامج الأمم المتحدة للادارة العامة وادارة التنمية في تيسير هذه التحسينات الاستراتيجية في نظم الادارة العامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال في التسعينات وما بعدها. كما لاحظ الاجتماع أن مختلف المانحين الثنائيين والوكالات الانمائية الدولية والاقليمية يضعون برامج للمساعدة على تحسين الادارة العامة على الصعيد القطري؛ وأن هناك حاجة ملحة الى اعادة تأكيد دور برنامج الأمم المتحدة المركزي والبحث على زيادة توثيق التعاون مع البرامج الأخرى الأحدث عهدا لتحسين الادارة العامة وتعزيزها في البلدان النامية، مع التركيز على افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأقل البلدان نموا والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال. ووافق الأمين العام على الحاجة الى زيادة توثيق التعاون بين برنامج الأمم المتحدة المركزي والبرامج الجديدة المعنية بالادارة العامة التي استهلتها المنظمات الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

ووضعت توصية بعقد الاجتماع الثاني عشر للخبراء في عام ١٩٩٥ لمناقشة المواضيع التالية:
(أ) القضايا والمشاكل التي تواجه نظم الإدارة العامة والمالية العامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال؛ (ب) التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات التي وضعها الاجتماع الحادي عشر؛ (ج) استعراض برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة. ولعل المجلس الاقتصادي والاجتماعي يود أن يوافق على هذه التوصية.

ورحنا بموافقة المجلس، رصد الأمين العام في ميزانية فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ اعتماداً للاستعراض القادم للبرنامج.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
٥	٥ - ١ مقدمة
٦	٦١ - ٦ أولا - الإدارة العامة في البلدان النامية: التحديات والتوصيات
٦	١٠ - ٦ ألف - الحكم وبناء القدرات
٧	١٧ - ١١ باء - القضايا التنظيمية والهيكلية
٩	٢٢ - ١٨ جيم - قضايا المساواة
١٠	٣٠ - ٢٣ دال - قضايا الأداء
١٢	٣٢ - ٣١ هاء - تسخير تكنولوجيا المعلومات لأغراض الإدارة العامة
١٣	٤٦ - ٣٣ واو - اللامركزية المالية وتعبئة الإيرادات
١٧	٦١ - ٤٧ زاي - الحكومة وتطوير القطاع الخاص
٢٠	٧١ - ٦٢ ثانيا - إدارة التنمية في افريقيا في التسعينات
	ألف - البرنامج الاستراتيجي لإدارة التنمية في افريقيا في التسعينات
٢٠	٦٦ - ٦٢ باء - بناء المؤسسات
٢٢	٨٠ - ٧٢ ثالثا - قضايا الإدارة العامة في الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال
٢٣	٧٤ - ٧٣ ألف - تنمية الموارد البشرية والمهارات المتصلة بالسوق
٢٣	٨٠ - ٧٥ باء - إصلاح الجهاز الحكومي إصلاحا مؤسسيا
٢٥	٨٣ - ٨١ رابعا - برنامج عمل الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة
٢٦	٨٨ - ٨٤ خامسا - مسائل الإدارة العامة والمالية العامة في نهاية القرن
	سادسا - تعليقات على التوصيات المقدمة من الخبراء في اجتماعهم
٢٧	٩٤ - ٨٩ الحادي عشر

مقدمة

١ - عقد اجتماع الخبراء الحادي عشر المعني ببرنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة في مكتب الأمم المتحدة في جنيف في الفترة من ٦ الى ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، وفقا لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٨٧/١٩٩٢. وحضر الاجتماع ٢٠ خبيرا من بين ٢٥ خبيرا تمت دعوتهم من مختلف مناطق العالم، يمثلون نظما وتجارب مختلفة في مجال الادارة العامة والمالية العامة. وبالإضافة الى ذلك، حضر الاجتماع ممثلون عن اللجان الاقليمية وهيئات الأمم المتحدة الأخرى والوكالات المتخصصة والمؤسسات الإقليمية والاقليمية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات أخرى.

٢ - وأنيطت بالاجتماع الصلاحيات التالية:

(أ) استعراض القضايا الرئيسية الراهنة في مجال الادارة العامة والمالية العامة في البلدان النامية، مع إيلاء عناية خاصة لمساعدة الحكومات على تعزيز عملية وضع السياسات بتحسين النظم الحكومية للميزنة والمحاسبة وتحسين برامج التدريب تعزيزا لتنمية الموارد البشرية؛

(ب) استعراض برنامج عمل الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة؛

(ج) استعراض أنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال الادارة العامة والمالية العامة، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتمالات التعاون التقني فيما بين البلدان النامية؛

(د) اصدار توصيات مناسبة للعمل على الصعيدين الوطني والدولي، على السواء.

٣ - وقبل بدء الاجتماع، عقد فريق عامل غير رسمي مشترك بين الوكالات اجتماعا في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ لاستعراض أنشطة الوكالات المتصلة ببرامجها في مجال الادارة العامة والمالية العامة وللنظر في القضايا المشتركة التي يمكن للفريق العامل، ككل، أن يقدم توصيات بشأنها الى اجتماع الخبراء لكي ينظر فيها على سبيل الأولوية. وأوصى الفريق العامل بأن يكرس اجتماع الخبراء جلسات خاصة لمناقشة حالة الادارة العامة والمالية العامة في افريقيا وحالة الادارة العامة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال. ولاحظ الفريق الفجوة في تنفيذ مختلف السياسات والبرامج الانمائية المعتمدة على الصعيدين الوطني والدولي، وأوصى باستعراض وتحليل التدابير المناسبة للسياسات التنفيذية وبرامج العمل على الصعيد الوطني.

٤ - وتتصل التوصيات الرئيسية للاجتماع الحادي عشر بالتحديات والأولويات في مجال الادارة العامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال؛ وبرنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية

العام؛ والقضايا الناشئة المتعلقة بالحكم والادارة العامة والمالية العامة بشكلها المرتقب في القرن الحادي والعشرين؛ وبموعد الاستعراض القادم للبرنامج ونطاقه.

٥ - وعلق الأمين العام على مناقشات الاجتماع الحادي عشر وتوصياته الرئيسية (انظر الفرع السادس أدناه).

أولا - الادارة العامة في البلدان النامية: التحديات والتوصيات

ألف - الحكم وبناء القدرات

٦ - لاحظ الاجتماع أنه ينبغي ادراك مفهوم وممارسة الحكم الصالح بطريقتين عمليتين، هما: أولاً، توفير خدمات رفيعة الجودة للجمهور، بما فيها حسن إنفاق الأموال عند تحقيق التنفيذ الفعال للسياسات الحكومية؛ ثانياً، معاملة جميع المواطنين معاملة عادلة منصفة بمقتضى القانون في اطار نظام يجعل السلطة التنفيذية مسؤولة أمام هيئة تشريعية منتخبة، مع توفير ضمانات للحرية الفردية والوضوح في تسيير شؤون الحكم.

٧ - ورأى الاجتماع أن السمات المميزة "للحكم الصالح" هي: (أ) الرغبة في إفساح المجال أمام الأفراد والمجتمعات المحلية لتنمية وتحقيق كامل إمكاناتهم؛ (ب) تنمية اقتصاد مستقر؛ (ج) تشجيع اشتراك الجمهور عامة في شؤون الحكم؛ (د) الانفتاح في استعراض الانجازات الحكومية على الصعيدين المحلي والوطني، وفي الإبلاغ عنها. ولوحد أنه ما دامت ظروف الفقر تحول دون اشتراك الناس في شؤون الحكم فمن المرجح ألا يكون الحكم مستقراً.

٨ - ولاحظ الاجتماع أنه في سياق الحكم الصالح، بصورته المبينة آنفاً، يتضمن الجانب الأساسي من عمل الخدمة المدنية تقديم المشورة الى الوزراء والهيئات التشريعية؛ وإعلامهم بالأنشطة الحكومية إعلاماً دقيقاً؛ وتنفيذ السياسات الحكومية؛ وادارة الأموال العامة/أموال دافعي الضرائب. وأوصى الاجتماع بأن يركز سير عمل الخدمة المدنية ارتكازاً راسخاً على مجموعة من القيم المشتركة التي تشمل الأمانة في استخدام الأموال والتجهيزات العامة، والصدق والنزاهة والحيادة وفصل الواجب العام عن المصلحة الخاصة.

٩ - وشدد الاجتماع على بناء القدرات لضمان وجود خدمة مدنية فعالية تدعم الحكم الصالح. وفيما يتعلق بالموظف المدني الفرد، يركز بناء القدرات بوجه خاص على التدريب لزيادة مهاراته؛ وتنمية صفات القيادة والوعي الذاتي والقدرة على التكيف؛ وتحسين مهارات الاتصال بالآخرين والقدرة على الادارة من خلال ابرام عقود أداء مع هيئات مثل المنظمات غير الحكومية، أو "الوكالات" التنفيذية داخل الحكومة، أو هيئات القطاع الخاص التي توفر خدمات يدفع مقابلها من الأموال العامة. ورغم أن درجة التقاء وجهات النظر حول المشاكل وحلها تبعث على التشجيع، فإن الاجتماع أشار الى ضرورة إكساب البرامج الرامية الى

تعزير قدرات المؤسسات صفة الحساسية تجاه أربع قضايا رئيسية، هي: (أ) الهياكل الوطنية/المجتمعية للبلد، بما فيها الهياكل السياسية؛ (ب) القيم الثقافية التقليدية، وتأييد القيم المتفقة مع الحكم الكفوء والدولة الحديثة بوجه خاص، ومكافحة القيم المخالفة لذلك؛ (ج) قدرات البلد الراهنة من حيث هياكله الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية، ومن حيث قوة قطاعه العام؛ (د) ترتيب الأولويات على نحو يكفل معالجة القضايا الأساسية أولاً ويرسي أساساً متيناً لاحتراز مزيد من التقدم.

١٠ - ولاحظ الاجتماع أن فعالية التغيير الإداري تتوقف أيضاً على التلاحم مع مجالات التعاون التقني ذات الصلة، التي تتصدى لبعضها وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، من ذلك مثلاً (أ) وجود نظام تعليمي ينشئ أشخاصاً قادرين على تولي مسؤوليات في الخدمة العامة وراغبين فيها، ويساهم في تقدير عموم الجمهور للحكم الصالح؛ (ب) وجود مؤسسات، مثل القضاء والمحاكم، والصحافة وغيرها من وسائل الاعلام، وأجهزة مراجعة الحسابات، تساهم مساهمة أساسية في الحفاظ على جو من الوضوح والمساءلة في الحكم؛ (ج) أداء النشاط الاقتصادي لأجل التنمية الاقتصادية وتهيئة الوظائف. ويمكن تشجيع القطاع الخاص على الاسهام في إنجاز الخدمات للجمهور، على نحو يمكن أن يتيح تقليص عدم كفاءة الأجهزة التنفيذية الحكومية في الانفاق العام الى أدنى حد ممكن، أو توفير المنافسة لتشجيع الكفاءة في تأدية العمليات الحكومية. وشجع الاجتماع على اجراء تدريب مشترك لمديري الأنشطة الاقتصادية والموظفين المدنيين الشبان، وتبادل الزيارات بين الحكومة والصناعة لبناء تفاهم متبادل بين هذه القطاعات.

باء - القضايا التنظيمية والهيكلية

١١ - لاحظ الاجتماع وجوب تطبيق ثلاثة مبادئ حاكمة، على الأقل، على الاعتبارات المتصلة بتنظيم الحكومة وهيكلها، وهي:

(أ) إن قدرة البلدان على تغيير هياكلها، سواء عن طريق اللامركزية أو إعادة توزيع السلطات التشريعية، أو عن طريق تفويض مسؤولية اتخاذ بعض الاجراءات دون إذن مسبق من المركز، يمكن أن تتوقف على مدى النظر إلى ذلك الاتجاه على أنه مقوي لمختلف المجتمعات المحلية داخل الدولة. فالإدارة الفعالة والاشترك العام الأقصى في الشؤون العامة يمكن أن يتوقفا على الدرجة التي يكون فيها الموظفون الأقرب إلى نقطة توصيل الخدمات مسؤولين عن القرارات ذات الصلة. ومن شأن الإفراط في مركزية الوظائف أن يؤدي إلى زيادة العبء المؤسسي؛ وعلى العكس من ذلك، فإن تنفيذ اللامركزية أو تفويض السلطات، إن تما بعناية، لا يضعفنا بالضرورة من نطاق اختصاص الحكومة الوطنية؛

(ب) إن الأنماط الديمغرافية (حيث يسهم جزء صغير نسبياً من السكان الذين هم في سن العمل في دفع الضرائب ويعولون قطاعات كبيرة من السكان الصغار أو المسنين) وحالة الاقتصادات الوطنية، هي عوامل رئيسية في فرض إصلاح الخدمة العامة. ورغم لزوم الاقتصاد والكفاءة في القطاع العام، فإن أشكال

التنظيم التي يتبعها كل بلد ينبغي أن تستهدف موازنة الاقتصاد في استخدام الموارد الشحيحة مع طمأننة الجمهور إلى أن الإطار التنظيمي يراعي تلبية احتياجات إنجاز الخدمات؛

(ج) ينبغي لتنظيم المؤسسات العامة أن يعزز أيضا التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي والمستوى الإقليمي والمستوى الدولي؛ والتفاهم المتبادل بين فرعي الحكومة، وهما الفرع السياسي (التشريعي والتنفيذي) وفرع الخدمة العامة فيما يتعلق بالأولويات والأساليب والتقدم في تنفيذ السياسات؛ والاستمرارية والصبغة الاحترافية في الخدمة العامة؛ والتوافق مع التوقعات العامة، والمساءلة العامة.

١٢ - ولاحظ الاجتماع أن كثيرا من الحكومات ينظر في مزايا تفويض السلطة، ولاسيما جعل سلطة اتخاذ القرار أقرب ما يكون إلى "الشخص/الزبون/العميل/المواطن". وتفويض السلطة ينطوي على إمكانية منح السلطة للموظفين العموميين، بما يشجعهم على الالتزام. ولكي تتخذ الحكومات قرارات واعية، يتعين عليها أن توازن المزايا مقابل المخاطر، وعلى الأخص ما يمكن وجوده من تفاوتات بين السياسات والتنفيذ، واحتمال تكبد تكاليف زائدة ما لم تتحقق وفورات مقابلة من خلال إعادة التنظيم في المقر، والوقت اللازم لتطوير قدرات من ستفوض إليهم السلطة. كما أن متغيرات الجغرافيا، والتألف الاجتماعي، والآمال العامة، والهيكل الدستورية والقانونية الموروثة، يمكن أن تؤثر على توقيت ومدى تفويض السلطة (أو إعادة توزيع السلطات التشريعية في إطار عملية اللامركزية) وعلى الهياكل التي سيؤخذ بها.

١٣ - ولوحظ أنه يلزم توفر التفكير الواضح لمعالجة العلاقة بين الهيئات التشريعية المركزية والمحلية؛ ونقل الحكم الذاتي من الحكومة المركزية إلى الحكم المحلي في إطار الحدود القانونية؛ وتخفيف الضوابط المركزية للسماح للوزارات أو الإدارات أو الوحدات الأخرى في المقر أو خارجه بممارسة مزيد من السلطة التقديرية المالية وتفويض السلطة، ومزيد من الحرية في العمليات أو في تعيين الموظفين ومكافأاتهم. ويمكن في بعض الحالات تشكيل وكالات جديدة للاضطلاع بمهام تنفيذية مترابطة في ظل "توجيه" أو إطار سياسات يتفق عليه مع الوزارة.

١٤ - وأكد الاجتماع أن تفويض المهام يشمل النظر في كيفية الاحتفاظ بسيطرة إدارية مناسبة دون كبح مبادرة الإدارة المحلية. كما أن التقدم التدريجي (من الحريات المحدودة التي تخضع للرصد الدقيق إلى الاختصاص التنفيذي الكامل في إطار مالي محدد) قد يتطلب برمجة دقيقة. وأشار إلى أن ربط الترتيبات بالحكومة و/أو مؤسساتها التي تكون قد أكملت شكلا من أشكال تفويض السلطة الإدارية من شأنه أن ييسر تقاسم الخبرات.

١٥ - وبحث الاجتماع مسألة الهيكل في إطار الحكومة المتروبولية، ولاحظ أن حجم المدن الكبرى وتوسعها السريع يثيران مجموعة فرعية من القضايا المتعلقة باللامركزية أو تفويض السلطة. وتشمل هذه القضايا إنشاء هيئة رئيسية عليا لوضع الاستراتيجية الشاملة للمدينة ولتكون بمثابة حلقة وصل بالحكومة المركزية؛

وتحديد الهياكل والصلاحيات الملائمة لسلطات المناطق أو القطاعات؛ وتحديد مدى تمتع تلك السلطات بصلاحيات سياسية، فضلا عن الصلاحيات الادارية.

١٦ - إن برامج مساعدة الحكومات على النظر في كيفية معالجة مسائل التغيير التنظيمي والهيكلية (التي يشار إليها مرارا بعبارات مختلفة، مثل إعادة التوزيع، أو اللامركزية، أو إزالة تركيز السلطات، أو تفويض السلطة)، تحتاج إلى الاستفادة من مزايا وعيوب الترتيبات القائمة على اتساع العالم. وأوصى الاجتماع بأن يوفر برنامج الأمم المتحدة فرصا لبناء شبكات المعلومات فيما بين الحكومات بشأن إدارة التغيير الهيكلية. وينبغي النظر في كل من تجمعات المشتركين الإقليمية والوظيفية، على حد سواء.

١٧ - وهناك أيضا الدول الصغيرة التي قد تتعرض لضغوط من أجل تفويض السلطة، وإن كان اتخاذ قرارات غير ملائمة فيها يمكن أن يؤدي إلى التبدد أو إلى الصراع بين المستويات المختلفة. والاحتياجات الخاصة لتلك البلدان قد تبرر عقد حلقة دراسية برنامجية للنظر في الاستراتيجيات التنظيمية المثلى للدول الصغيرة المدمجة جغرافيا.

جيم - قضايا المساءلة

١٨ - لاحظ الاجتماع أن شرعية الحكومة ومصداقيتها تتوقفان على مدى مسؤولية موظفي الحكومة - الوزراء والموظفون المدنيون - عن تحقيق الأهداف الوطنية. ويمكن أن تكون المساءلة "أمام الأعلى"، أي أمام هيئة تشريعية منتخبة مطلعة جيدة التنظيم، و "أمام الأدنى" أي أمام الجمهور العام، الذي كان يشكل "زبائن" العديد من الخدمات العامة. والمساءلة الإدارية تتطلب وضوح تسلسل المسؤولية من قمة التنظيم إلى قاعدته، بما يشمل كلا من وضع السياسات العامة وإنجاز الخدمات.

١٩ - وتتطلب المساءلة الإدارية: (أ) نظما فعالة للمعلومات الإدارية والمحاسبة؛ (ب) تحديد معايير الخدمة أو الأداء (النوعية) حيثما أمكن ذلك؛ (ج) فهما واضحا لما ينبغي عمله، بما في ذلك النظر في التكاليف والأطر الزمنية؛ (د) بيانا شخويا بالأهداف لكل مدير/موظف كبير في الخدمة المدنية، يجري استعراضه رسميا مرة واحدة في السنة على الأقل، كجزء من تنظيم الأداء، ويؤثر على قرارات من قبيل المرتب والحركة الوظيفية والترقية والتقاعد؛ (هـ) مساءلة مالية، تتضمن عناصر وطنية وفردية من "إعداد الميزانيات".

٢٠ - وتنطبق هذه المساءلة على كل موظف على حدة، وعلى الفرق أو الأفرقة المشاركة، وعلى وزارات أو وكالات بأكملها. والمساءلة أمر أكبر من مجرد الرقابة أو الضوابط. كما أن المساءلة السليمة تساعد المعنيين على توضيح أهدافهم وأغراضهم ومهامهم، بما يزيد من جلاء ما تود، أو ما تتوقع، أن تحققه الحكومة، أو وزارة ما، أو كل موظف عام.

٢١ - وأوصى الاجتماع بأن يوفر برنامج الأمم المتحدة المساعدة في مختلف مجالات المساءلة. أولاً، ينبغي أن يتوفر دعم للنظم التي تمكن من الإعلام عن أنشطة الحكومة على أوسع نطاق ممكن، بما في ذلك: (أ) الاستعراض والتعليق في جلسات استماع تنقلها صحافة مسؤولة، (ب) تيسير الفصل في الأمور بواسطة هيئة قضائية مستقلة، (ج) التحكيم المستقل، من خلال نظام لأمناء المظالم، على سبيل المثال، (د) إجراء مراجعة منتظمة للحسابات من قبل هيئة يمكن أيضاً أن توصى بسبل لتحسين الممارسات، (هـ) وحدة برلمانية "للحسابات العامة" يمكن أن تدقق في الأداء الحكومي. وثانياً، ينبغي توفير التوجيه فيما يتصل بحسن الممارسة والتدريب، وذلك لمساعدة المديرين على استحداث ومواصلة نظم فعالة للمساءلة ولقياس الأداء بصورة معقولة بسيطة مستقيمة. وثالثاً، ينبغي توفير دعم لمن يشغلون موقع الرئاسة في الوزارات أو مجالس التخطيط أو الهيئات العامة المحلية لإجراء استعراضات سنوية أو دورية لمنجزات أهداف الإدارات. ورابعاً، ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة أن يعزز برامج التوعية التي تعرف الجمهور العام بأعمال الحكومة.

٢٢ - واقترح الاجتماع كذلك أن توفر الأمم المتحدة المساعدة التقنية، حسب الاقتضاء، إلى: (أ) برامج توجيه المعينين في مواقع حكومية من خارج الحكومة؛ (ب) حلقات دراسية عليا بشأن السياسات يمكن خلالها لوزراء وموظفين من بلدان مختلفة ذات مشاكل متماثلة أن يتقاسموا الخبرات والاستراتيجيات؛ (ج) تدريب متخصص لمن يشاركون في تنفيذ "نظم المساءلة الادارية" يشمل المديرين التنفيذيين على الأخص؛ (د) وضع إطار "المدونة أخلاقيات" الخدمة العامة، يمكن عندئذ للبلدان أن تكييفها حسب احتياجاتها الخاصة.

دال - قضايا الأداء

٢٣ - لاحظ الاجتماع أن الأداء في الخدمة العامة يتضمن كلا من الأداء الوظيفي لفرادى موظفي الخدمة المدنية، على النحو الذي يقيم دورياً وبدقة، وقدرة المنظمات العامة على الأداء بصورة تتسم بالكفاية والفاعلية في العمليات اليومية والمهام الطويلة الأجل، على حد سواء. فأى خدمة مدنية أو عامة لن تتمتع بالثقة العامة إلا بقدر قيامها بما يلي: (أ) مواصلة ترقية خدماتها المقدمة إلى الجمهور؛ (ب) تشجيع من يتعاملون مع الجمهور على التحلي بالكياسة والمعونة والسرعة في خدمة عملائهم؛ (ج) الفاعلية والكفاءة في استخدام الموارد العامة؛ (د) تقديم المشورة الموضوعية لقادتها السياسيين. وتلك المهام تتطلب كلا من الطابع الاحترافي في الاستجابة إلى مطالب الوزراء والجمهور، والقدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة. والنزعة الاحترافية ضرورية بصفة خاصة لمن هم في المستويات الوسطى والعليا من الخدمة، وستظل شاغلا محوريا لجميع الحكومات على مدى السنوات القليلة القادمة.

٢٤ - ورأى الاجتماع أن الأداء يتأثر بشدة بنوعية إدارة شؤون الموظفين، وتمكين الموظفين وحفزهم على العمل، وتصورات الموظفين لمكانتهم في نظر الجمهور؛ كما يعتمد على الاستمرارية المعقولة للسياسات العامة والمديرين. غير ان "الاستمرارية" و "المكانة" يمكن أن تعطيا، مع المرتبات المناسبة، انطبعا سلبيا

وحمائيا للموظفين العموميين، ما لم يرتبط شغل الوظيفة وأجرها بنظم تقييم مشددة يخضع لها جميع الموظفين العموميين وبثقافة موضوعها تنظيم الأداء.

٢٥ - ومن أجل تيسير تنظيم الأداء، لاحظ الاجتماع ما يلي: (أ) القيمة الهامة لوضع توصيفات لمهام الوظائف التي تشغل، وللمؤهلات المطلوبة من شاغل الوظيفة (في الدرجات الأدنى، يمكن لهذه التوصيفات أن تنطبق على طائفة من الوظائف المتماثلة الرتب؛ وفي الوظائف الأعلى، تقتصر على وظيفة واحدة أو بضع وظائف فحسب)؛ (ب) ضرورة وجود نظم مشددة للتعيين، وتحركات التطور الوظيفي (لتوسيع الخبرات في الوزارة أو الوحدة نفسها، أو في وزارة أو وحدة مختلفتين)، والترقية، تدعيمها "مدونات ممارسة" توضح القواعد والنظم التي تفرض أن يكون الترقى حسب الكفاءة؛ (ج) ضرورة أن توضع، بمرور الوقت، تقييمات منتظمة لأداء الموظفين، فضلا عن توفير المشورة والتوجيه بصورة منتظمة؛ (د) ضرورة تشجيع تبادل الموظفين (لبضعة أيام أو أسابيع، أو لفترات أطول من حين لآخر) بين منظمات القطاع العام، أو بين القطاعين العام والخاص (يمكن في المنظمات الكبيرة أن تساعد تنقلات الموظفين على نقل التكنولوجيات أو خبرات مختلف سبل العمل، وعلى تحسين العمل الجماعي)؛ (هـ) ضرورة تدريب الموظفين وتطوير مهاراتهم كجزء من استمرار ثقافة اكتساب المعرفة؛ (و) أهمية معالجة احتياجات كبار الموظفين، الذين يحتاجون الجديد من المهارات والكفاءات، ويمكن أن يستفيدوا من فرصة تقاسم الخبرات مع من يواجهون مشاكل مماثلة في مستواهم في المنظمات أو البلدان الأخرى.

٢٦ - إن تنظيم الأداء يتطلب الانتباه إلى المبادئ الأساسية التي يلزم تطبيقها بالطريقة التي تتناسب كأفضل ما يكون مع الثقافة المحلية، والتقاليد الإدارية والقانونية، وأصول الهياكل السياسية التي تعمل فيها الخدمات العامة. فالدول الإفريقية الناطقة بالفرنسية تختلف، مثلا، عن الدول ذات الهياكل السياسية والإدارية التي تقوم على النموذج الانكليزي.

٢٧ - وأوصى الاجتماع بأن توجه الأمم المتحدة اهتمامها، عند معالجة تلك الاحتياجات، إلى: (أ) تعزيز قدرة ونوعية مدارس الإدارة العامة الإقليمية والوطنية بتوفير مواد التوجيه الدراسي، والتركيز على المساعدة على تطوير التدريب الإداري لمديري المستويات الوسطى والعليا، وتدريب المدربين؛ (ب) إقامة شبكات لمساعدة كبار الموظفين الأعلى رتبة على تقاسم الخبرات في مجموعات شبكات ثنائية أو إقليمية أو دولية، ولاسيما بالنسبة لما يكثر إغفاله من احتياجات الموظفين الذين يدعمون الهيئة التشريعية ذاتها في إعداد التشريعات الجديدة وتدقيقها، وكذلك لموظفي قطاعات مثل الإدارة الصحية، بالتنسيق مع الوكالات الدولية المشاركة في تلك القطاعات؛ (ج) مساعدة الحكومات على وضع استراتيجيات واقعية للتدريب، على مختلف المستويات، رغم أن الحدود الدنيا من الأهداف قد تفرض متطلبات غير واقعية على موارد وقدرات الوزارة والمعهد التدريبي، ما لم يتم التدريب في مواقع العمل.

٢٨ - وثمة عامل آخر يؤثر في الأداء الحكومي هو درجات الموظفين العموميين ومراتبهم. فمستويات المرتبات لا بد وأن تراعي الموارد الوطنية، غير أنها قد لا تكون كافية للاحتفاظ بالموظفين الرئيسيين

الذين كثيرا ما تتوقف عليهم فاعلية الأداء الحكومي. كذلك، فإن العدالة في تحديد مستويات المرتبات، أو في تحديد قيمة المؤهلات، أو ضمان حصول الموظفين الذين يسهمون بأكثر قدر من العمل على أعلى الزيادات في المرتبات، لها جميعا أهمية بالنسبة لمعنويات الموظفين وحماسهم للعمل. وتحديد تقييم الأداء وزيادات المرتبات، فضلا عن العلاوات، كثيرا ما ترتبط بقرارات إدارية أخرى، مثل إلغاء المهام غير المجدية؛ أو "القفز على الدرجات" في توزيع العمل، أو إلغاء الفواصل بين مستويات الإدارة. وأوصى الاجتماع بأن ينظم برنامج الأمم المتحدة سلسلة من حلقات العمل، يشترك في كل منها عدد صغير نسبيا من كبار المديرين الذين يوظفون بمسؤوليات تتعلق بالمرتبات والدرجات، مما يمكن أن ييسر اعتماد مدونات تنظيمية وممارسات محسنة في ذلك المجال الذي يتسم بالتعقيد. ونظرا لعدم وجود حلول عامة تضمن أن يشغل الوظائف من هم أكثر قدرة على إنجاز ما هو مطلوب، فمن الضروري إجراء بحث دقيق للممارسة التاريخية في إطار التقاليد الخاصة بكل بلد.

٢٩ - وأوصى الاجتماع بأن تولي الأمم المتحدة اهتماما خاصا إلى قضية بالغة الأهمية، هي سبل الاحتفاظ بالموظفين الرئيسيين، الذين يمكن، لولا ذلك، أن يلتحقوا بوظائف الشركات الخاصة أو غيرها من الوظائف ذات العائد المجزي. وأشير، على سبيل المثال، إلى استخدامهم بعقود، مع حصولهم على مرتب أعلى مقابل الالتزام بالبقاء طوال مدة العقد. وينطوي هذا النهج على مهمة تتسم بالحساسية تتمثل في تحديد الوظائف الرئيسية التي يمكن أن ينطبق عليها ذلك النظام. واقترح أن تساعد وكالة خارجية على حل بعض الصعوبات الكامنة التي تواجه متخذي القرار المسؤولين عن التوصل إلى قرارات موضوعية فيما يتعلق بنظم التعاقد الشاملة لطائفة من الوزارات والمؤسسات الحكومية.

٣٠ - وأوصى الاجتماع الأمم المتحدة بخمس استراتيجيات إضافية لدعم جهود التدريب الوطنية، هي: (أ) توفير الدعم التقني للمعاهد الوطنية للتدريب على الخدمة العامة تيسيرا لاستمرار التعلم، وتجهيزها بما يلزم لتعديل مناهجها لكي تركز على المهارات والقدرات اللازمة للموظفين العموميين في بيئة سريعة التغيير؛ (ب) إجراء بحوث عن أثر الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الجديدة؛ (ج) تنظيم حلقات عمل عن تثبيت تشريعات الخدمة العامة ومدوناتها بما يكفي لمنع إساءة استخدام السلطة، ولكن مع احتفاظها بما يكفي من المرونة لتلبية الاحتياجات التنفيذية؛ (د) مساعدة لجان الخدمة العامة؛ (هـ) مساعدة هيئات مراجعة الحسابات في ميدان المرتبات وتنظيم الأداء.

هاء - تسخير تكنولوجيا المعلومات لأغراض الإدارة العامة

٣١ - لاحظ الاجتماع أن تكنولوجيا المعلومات أخذت تنتشر بصورة متزايدة، وأنه ينبغي إجراء استعراض دوري لأثرها على الحكم. وأحد الآثار التي يمكن أن تتركها تكنولوجيا المعلومات على الحكم يتصل باقتسام المعلومات فيما بين المؤسسات وفيما بين مستويات الحكومة والإدارة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تكنولوجيا المعلومات تجعل من الممكن أكثر من ذي قبل جعل اتخاذ القرار الحكومي والعمليات الحكومية أكثر انفتاحا ووضوحا أمام الجمهور. ولوحظ أيضا أن تكنولوجيا المعلومات، في جميع مظاهرها، بما فيها تكنولوجيا

وسائط الإعلام والاتصال، تنطوي على إمكانية جعل البلدان مكشوفة أمام القوى الاقتصادية والسياسية الدولية.

٣٢ - وأوصى الاجتماع بأن تنظم الأمم المتحدة بحوثاً في "أفضل النظم" و "أفضل الممارسات" بشأن تكنولوجيا المعلومات من أجل جرد وتوفير التطبيقات القابلة للنسخ. كما أوصى بتوسيع أنماط الوظائف التي يسهل تطويعها للحوسبة، ولا سيما من التأكيد على وظائف المراقبة إلى إدراج المزيد من وظائف إنجاز الخدمات. ولوحظ أن البيانات الخام كثيراً ما تكون هائلة الحجم، بحيث يتحتم تنظيمها في نسق مفيد. ومع التسليم بأهمية التوافق، لوحظ أن المبالغة في التأكيد على التوافق يمكن أن تثبط روح التجديد، ولا سيما في سياق اللامركزية. وفيما يتصل بالتدريب، يتعين التشديد في برامج الحوسبة على احتياجات الإدارة الدنيا والوسطى. كما أن التدريب وتنظيم العمل بحاجة إلى مراعاة الآثار النفسية والسوسولوجية لتكنولوجيا المعلومات والإدارة المكتبية. وأوصى الاجتماع بأن تنظر الأمم المتحدة في سبل تشجيع التفكير الاستراتيجي فيما يتعلق باستغلال تكنولوجيا المعلومات.

واو - اللامركزية المالية وتعبئة الإيرادات

١ - تفويض السلطة وما ينطوي عليه من تحديات مالية

٣٣ - استعرض الاجتماع الآثار المترتبة على عمليات تحقيق اللامركزية بالنسبة للسلطات والموارد المالية، واستكشف السبل التي يمكن من خلالها تعبئة التمويل المحلي للمشاريع المحلية، وحدد مختلف وسائل تعبئة الإيرادات. وأيد الاجتماع الاتجاه الجاري لزيادة سلطة ومسؤولية المستويات الحكومية الأدنى في الإدارة المالية العامة. فذلك الميل يتفق مع صلاح الحكم، لأن هيئات الحكم الوطنية، بل والإقليمية أيضاً، يمكن أن تكون معزولة عن الشواغل اليومية للناس/المواطنين. وكثيراً ما توجد فروق شديدة بين مختلف الجهات المحلية في البلد، ولا سيما فيما يتعلق بالقدرة على تلبية احتياجات الناس. ورغم أن بعض البلدان قد تضم جهات محلية غنية نسبياً ولا تشتد فيها التفاوتات بين منطقة وأخرى تعد تلك الحالة من قبيل الاستثناء، حتى في البلدان المتقدمة النمو نسبياً. وكثيراً ما تؤدي التفاوتات في الثروة إلى مواجهة السلطات المحلية الفقيرة نسبياً لمصاعب عند الاضطلاع بمسؤولياتها.

٣٤ - ورأى الاجتماع أن خفض مستوى اتخاذ القرار بصورة فعالة يمكن أن يؤدي إلى اتخاذ القرارات بشكل أكثر كفاءة وصلة بالموضوع. غير أن ذلك لا يعني أن توليد الموارد سيصبح أكثر كفاءة. فمن الممكن أن يتسنى توليد مزيد من الموارد للأغراض العامة على المستوى المحلي لأن الناس يمكن أن يروا بصورة أكثر مباشرة أن ما يدفعونه من ضرائب ورسوم يستخدم لإنتاج الخدمات التي يحتاجونها، والواضحة بشدة، مثل التعليم والرعاية الصحية.

٣٥ - وسلم الاجتماع بأن التنوع الشديد في كل من هياكل الحكومة ومستويات تنميتها الاقتصادية يجعل من الصعب اقتراح ترتيبات للمالية العامة يمكن أن تكون مفيدة عبر طائفة كبيرة من الترتيبات السياسية. غير أن الأخذ بدرجة كبيرة من اللامركزية، في أي بلد، سيتطلب زيادة مقابلة في القدرة على الإدارة المالية على المستوى المحلي.

٣٦ - ويتصل بسلطة اتخاذ القرار، التي يمكن تفويضها الى المستويات الحكومية الأدنى، تعزيز نظم المسؤولية والمساءلة في تلك المستويات الحكومية الأدنى، التي قد يحتاج كثير منها الى المساعدة على تطوير القدرة على الاضطلاع بمهامها المتعلقة بالمساءلة. فالمبادئ التقليدية لمراجعة الحسابات - أي الاقتصاد والكفاءة والفاعلية - تنطبق كل الانطباق على المستوى المحلي بقدر انطباقها على المستويات الحكومية الأعلى. ولاحظ الاجتماع ضرورة إيضاح تلك المبادئ بشكل موجز في سياق نظم المساءلة، على النحو التالي:

(أ) يعني الاقتصاد أن المسؤولين المحليين سيحتاجون الى القيام بأنشطة من قبيل الاشتراء والتعاقد والتوظيف، مع مراعاة التكاليف الحقيقية والقيمة السوقية للموارد المادية والبشرية، ومع الاهتمام الدقيق بتلافي الفساد أو تقليله الى الحد الأدنى. وانفتاح العمليات وشفافيتها يتيحان للمواطنين الاطمئنان الى أن المسؤولين ينهضون بمسؤوليتهم على نحو سليم؛

(ب) تعني الكفاءة أن البرامج تنفذ بصورة سليمة. فعلى سبيل المثال، ينبغي إكمال المشاريع في موعدها؛ وأن يعمل الموظفون الساعات المقررة؛ وأن تتوفر الخدمات على النحو المطلوب. والمهارات الإدارية تمكن كبار الموظفين من رصد الكفاءة وإجراء التصويبات اللازمة. ويمكن للأساليب الفنية المتاحة لمراجع الحسابات أن تيسر تلك الوظائف الإدارية؛

(ج) تعني الفاعلية أن توفر البرامج للسكان فعلا ما هو مستهدف من فوائد. وينبغي للحكومات أن تركز، بأقصى قدر ممكن، على النواتج النهائية للبرامج أكثر من تركيزها على المدخلات الوسيطة. فالنواتج النهائي للنظام التعليم، على سبيل المثال، يتمثل في شخص بالغ يمكن توظيفه، وليس في ناتج بيروقراطي مثل عدد الفصول الدراسية أو المدرسين. وفي نظام الرعاية الصحية، يتمثل الناتج النهائي في رفاه السكان، وليس في عدد العيادات أو الأطباء.

٣٧ - ولاحظ الاجتماع أن مؤشرات حسن الأداء، وقياسها الملائم من خلال الإحصائيات الدقيقة الملائمة من حيث التوقيت، كثيرا ما يصعب للغاية تحقيقهم، حتى في أكثر البلدان تصنيعا. ولذلك، ينبغي أن تتواءم التوقعات المنتظرة من الحكومة المحلية التي تفتقر نسبيا الى المهارة. ومع ذلك، شجع الاجتماع على استخدام مؤشرات إنجاز الخدمات، عندما تتوفر البيانات والتدريب لتنفيذ قياس نوعية إنجاز الخدمات.

٣٨ - وأوصى الاجتماع بأن تساعد الأمم المتحدة الحكومات على تحديد المهارات الرئيسية اللازمة للحكومات المحلية في مجال مراجعة الحسابات والإدارة المالية تحديداً واضحاً، وتحديد الممارسات التدريبية الفعالة في ذلك الميدان. وأوصى كذلك بتوفير المساعدة من أجل وضع المبادئ التوجيهية اللازمة لكشف الميزانية أمام الجمهور لتحقيق المزيد من "الشفافية"، ولا سيما لعمليات الميزانية التي تتم على المستوى المحلي، وكذلك معايير مراجعة الحسابات التي تنطبق على كل من الأموال المولدة محلياً والقروض والمنح الآتية من المستويات الحكومية الأعلى. ومن المعتقد أن التجاوب مع السكان المحليين أمر لازم لنجاح البرامج الحكومية. وفي الوقت ذاته، لا بد للأولويات التي يجري التعبير عنها محلياً من بحث في سياق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الوطنية الكبرى. ويمثل هذا التقابل تحدياً، سواء من حيث تصميم سياسات حكومية متوافقة متعددة المستويات، ومن حيث ابتكار هياكل حكومية مركزية - محلية تُنفذ تلك السياسات من خلالها.

٢ - تمويل البرامج الحكومية على المستوى المحلي

٣٩ - يشكل تمويل البرامج الحكومية تحدياً كبيراً للمستويات الحكومية كافة. فمع اكتساب الأنشطة للطابع اللامركزي، تواجه الحكومات بصورة متزايدة تفاوت المناطق والجهات المحلية في قدرتها على تمويل البرامج اللازمة. وعلاوة على ذلك، يرجح أن اللامركزية توضح بدرجة أكبر تخير و/أو نقل الموارد من منطقة جغرافية إلى أخرى. ولوحظ أن الحكومات الأعضاء تمتلك خبرات شديدة التنوع في التعامل مع التمويل الأقليمي والمحلي. وبالتالي، ففي حين لا توجد حلول سهلة، يمكن لخبرات الابتكار في بعض البلدان أن تكون مفيدة لمتخذي القرار في أماكن أخرى.

٤٠ - وهناك أربعة نهج عامة لمساعدة الإدارات المحلية على تمويل أنشطتها. ويتمثل النهج الأول في التخلي لتلك الإدارات عن جزء ما من القاعدة الضريبية الوطنية الحالية. ويتمثل النهج الثاني في السماح لها بالاحتفاظ ببعض الإيرادات المحصلة بموجب القوانين الضريبية التي تنفذها سلطة حكومية أعلى. ويتمثل النهج الثالث في توفير الموارد لها من خلال نظام للمتح. أما النهج الرابع، فيتمثل في توفير القروض أو الائتمانات. والنهجان الثالث والرابع هما وحدهما اللذان يوفران وسيلة لتقليل التفاوتات الإقليمية في الثروة. فالائتمانات يمكن أن تتيح للسلطات الإقليمية أو المحلية القيام بمشاريع كبرى لا تستطيع تلك السلطات بمفردها أن تجمع رأس المال اللازم لها. وبافتراض أن الائتمانات ستسدد قيمتها، فإن قدرة مثل هذا البرنامج على تقليل التفاوتات الإقليمية ستكون محدودة. ويتردد عدد من الحكومات في السماح للسلطات المحلية بالاقتراض، نظراً لصعوبة ضمان السداد.

٤١ - وقد ترغب الحكومات التي تأخذ ببرامج اللامركزية في التعرف على مختلف سبل هيكلية برامج المنح. فالمنح ذات الصيغة الموحدة، على سبيل المثال، تخصص الأموال للإدارات المحلية وفقاً لمعايير محددة، مثل الثروة أو حجم السكان أو درجة التحضر أو النسبة المئوية للشباب بين السكان. وبمجرد الاتفاق على صيغة المنحة، يتم التوزيع النسبي على مختلف الإدارات المحلية بصورة آلية. غير أنه يمكن تعديل المبلغ الإجمالي

استجابة للأحوال المالية. وتتركز مواءمة المنح على الجهود الذاتية للإدارات المحلية، بحيث تكافئ الإدارات المحلية التي يمكنها أن تجمع من مواردها الذاتية نسبة مئوية محددة من الأموال اللازمة لمشروع أو برنامج بعينه. وبعض البلدان تقصر استخدام المنح الموائمة على المشاريع الإنتاجية. وأوصى الاجتماع بأن تدرس الأمم المتحدة خبرات البلدان النامية في توفير المنح للمستويات الحكومية الأدنى.

٣ - التقنيات الجديدة لتعبئة الإيرادات

٤٢ - ولاحظ الاجتماع أن حكومات كثيرة تبحث عن طرق إضافية لتعبئة الإيرادات بسبب الاحتياجات المتعلقة بالميزانيات وتناقص توفر مبالغ الدعم الخارجي للميزانيات. ومن آليات تعبئة الموارد الناقصة الاستخدام فرض الرسوم والمصاريف التي يدفعها المنتفعون من خدمات حكومية معينة. وكثيرا ما تمثل تلك الرسوم سياسة اقتصادية سليمة لأنها تشجع على استخدام تلك الخدمات بصورة أكثر اقتصادا بينما تتيح الإعانات للسكان المعرضين للمخاطر الاقتصادية. وهي علاوة على ذلك تشجع، المسؤولية والمساءلة عندما تفرض على الصعيد المحلي.

٤٣ - ونظرا لأن توليد الإيرادات كثيرا ما يصبح محدودا عندما تقوم الوحدة الحكومية التي أنتجت الحصيلة بإيداعها في الخزانة بدلا من إبقائها جزئيا، على الأقل، فهناك حاجة إلى دراسة الأيداع الكامل في الخزانة. إن هذه السياسة تزيل حوافز زيادة الإيرادات، وقد تحرم أيضا المؤسسات الاقتصادية من الأموال اللازمة للأغراض الضرورية. وفي حالة رسوم المنتفعين، ثمة احتمال قوى أن يؤدي إبعاد تلك الأموال إلى انعدام صيانة الهياكل الأساسية التي تستخدم في توفير الخدمات.

٤٤ - وإحدى وسائل توليد تيار متدفق من الإيرادات بدون تكبد أية تكاليف مبدئية ثابتة كبيرة هي تعاقد الحكومة مع آخرين على بناء أو تمويل مشروع بأسلوب "تم بالبناء والتشغيل ثم حول" أو "قمم بالبناء والتشغيل ثم استأجر" (أو تملك). وبهذا الأسلوب يمكن للحكومة أن تتعاقد مع كيان من القطاع الخاص على أن يقوم بكل من بناء وتمويل المشروع، في مقابل تيار متدفق الإيرادات التي تتصل بالمشروع في المستقبل (مثل رسوم الانتفاع في حالة الطريق أو الجسر). وكثيرا يستخدم أسلوب توليد الإيرادات هذا للمشاريع التي تكون تكلفتها المبدئية الثابتة مرتفعة ويكون هناك احتمال كبير لتوليدها لتيار متدفق من الإيرادات التي يمكن تقاسمها بين الحكومة والبانين والممولين من القطاع الخاص.

٤٥ - وأوصى الاجتماع بأن تقوم الأمم المتحدة بدراسة استقصائية لممارسات رسوم الانتفاع في البلدان النامية، ولا سيما على الصعيد المحلي، بغية نشر الخبرات للحكومات المهتمة بتجربة هذا المصدر من مصادر تمويل الأنشطة الحكومية.

٤٦ - وأوصى الاجتماع بأن توفر الأمم المتحدة للحكومات في البلدان النامية المساعدة التقنية في مجال فرض الضرائب وإعداد الموازنة. ولاحظ الاجتماع أن جميع أوجه فرض الضرائب، مثل المستوى الكلي،

والأساس، والتكوين الداخلي، والضرائب المباشرة وغير المباشرة، ومعدلات الضريبة، والمرونة، تؤثر على توزيع الدخل في البلد. وعلى الرغم من وجود مستوى معين من السرية في إجراءات إعداد الميزانية في بعض البلدان، أوصى الاجتماع بأن تدرس الأمم المتحدة طرق إعداد الميزانية في مجموعة كبيرة من البلدان.

زاي - الحكومة وتطوير القطاع الخاص

١ - إصلاح المؤسسات العامة وتحويلها إلى القطاع الخاص

٤٧ - لاحظ الاجتماع أن كيفية جعل مؤسسات القطاع العام فعالة ومنافسة من حيث التكاليف في الأسواق العالمية وتطوير القطاع الخاص الآخذ في النمو لكي يتمكن من استيعاب مؤسسات القطاع العام بعد تحويلها إلى القطاع الخاص، هي في الوقت الحالي واحدة من أهم القضايا الاقتصادية التي تواجهها حكومات كثيرة في البلدان النامية. ويجب أن يعتمد الطريق الذي سيسلك لتحقيق ذلك الغرض على البيئة المحلية، مع مراعاة الهياكل الأساسية القائمة والقدرات الإدارية المتاحة. وهناك عوامل كثيرة، مثل النظام المالي وأسواق رؤوس الأموال وإمكانات الإذخار، ذات أهمية كبيرة في ذلك السياق. وفي نهاية المطاف، يعتمد إنشاء قطاع خاص قوي على استعداد القيادة السياسية للسير قدما بالبرامج الإصلاحية الرئيسية، بما فيها تعزيز الإدارة، والتحويل إلى القطاع الخاص، والاستثمار المباشر الأجنبي، واستراتيجيات تطوير القطاع الخاص.

٤٨ - وهناك مؤسسات عامة كثيرة تعاني لأنها متخمة بالعاملين أو بسبب سياسات التسعير غير الملائمة. وتساءل حالها إذا كانت التكنولوجيا التي تستخدمها من الطراز القديم. ولا بد من تحديد الأسباب الأصلية لعدم كفاءة المؤسسات العامة، إذا أريد لها أن تصبح ذات كفاءة. ويجب على الحكومة أن تسمح للمؤسسة بترشيد قوتها العاملة بتوفير "شبكة أمان" اجتماعية، إذا كانت هناك عمالة فائضة. وقد يتحتم الاستعاضة عن الأسعار المفروضة بأسعار السوق، إذا كان التسعير معيبا. وفي حالة التكنولوجيا ذات الطراز القديم، قد يكون من الأفضل تحويل الوحدة إلى القطاع الخاص وترك الأمر لمنظم المشاريع الخاص للبت في التكنولوجيا المستخدمة والحصول على الأموال بدلا من توظيف الحكومة لاستثمارات كبيرة. ومن اللازم قطعاً على أية حال وضع حد فاصل واضح لإشراف الحكومة على المؤسسة الاقتصادية قبل وبعد تحويلها إلى القطاع الخاص.

٤٩ - وتحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص هو عنصر هام في تطور القطاع الخاص. وينبغي أن يراعى في ميزانية المؤسسة العامة إظهار الصورة الحقيقية قبل البدء في إجراءات التحويل إلى القطاع الخاص. ومن الضروري تقييم الأصول والديون بصورة مستقلة قبل وضع سعر لتحويل المؤسسة الاقتصادية الكبيرة إلى القطاع الخاص أو تقديم العطاءات بشأنها.

٥٠ - ولاحظ الاجتماع أن كثرة من البلدان التي كانت ذات اقتصاد مخطط كانت حتى عهد قريب تجد أن عملية التحويل إلى القطاع الخاص مسألة شاقة. فإذا اتبعت استراتيجية التحويل السريع والشامل إلى القطاع الخاص قد تكون الآلام غير محتملة. وإنشاء القطاع الخاص، متى كان غير موجود عمليا، يستغرق وقتا. ولكن إذا كان هناك قطاع خاص قوى بات من الأسهل تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص. وهناك أيضا يجب أن تكون الأولويات الوطنية واضحة. ومن المستصوب توضيح الأمر بجلاء إذا كان لا بد من الاحتفاظ بصناعات معينة خارج نطاق الاستثمار المباشر الأجنبي، لأسباب استراتيجية أو لأسباب أخرى. وينبغي كذلك تحديد الحماية بصورة دقيقة إذا منحت أية حماية للصناعات الصغيرة، في نطاق الخطة الجديدة المرسومة.

٥١ - ويشمل التحويل إلى القطاع الخاص تصفية المؤسسات الاقتصادية التي لا تملك مقومات الاستمرار. وتستطيع الإدارة الرشيدة أحيانا أن تحول المؤسسات الاقتصادية التي تخسر إلى مؤسسات رابحة، بحيث يمكن تحويلها إلى القطاع الخاص. وهناك أيضا حالات أغلقت فيها، بعد التحويل إلى القطاع الخاص، وحدات تملك مقومات كامنة للاستمرار.

٥٢ - ويمكن أن يتحقق التحويل إلى القطاع الخاص بصورة أكثر معنى إذا جرى تدريجيا تحديد الوحدات التي سيزول الإشراف الحكومي عليها، وبيع الأسهم لمقدمي العطاءات أو لعامة الجمهور. ويمكن تسريع معدل التحويل إلى القطاع الخاص إذا كانت سوق الأوراق المالية عاملة. ويمكن للأسواق المالية الجيدة أن تستوعب الإصدارات الجديدة المتصلة بالتحويل إلى القطاع الخاص.

٥٣ - وتدار المؤسسات العامة في بلدان كثيرة بوصفها مشاريع مؤسسة بموجب قانون برلماني. ويمكن تحويل تلك المؤسسات إلى كيانات تساهمية بتحويلها إلى شركات بموجب قانون الشركات القائم قبل التحويل إلى القطاع الخاص. ويميل ذلك إلى زيادة المرونة والاستقلال الذاتي الإداري للمؤسسات العامة، مما ييسر الإصلاح و/أو التحويل إلى القطاع الخاص ويزيد حصيلة البيع للحكومة.

٥٤ - والتدخل المفرط من جانب الحكومة في عمليات وحدة من وحدات القطاع العام يحد من مبادرات الإدارة ويقسم المسؤولية عن الأداء. ويمكن تعزيز علاقة "قرب" بإبرام عقد أداء مكتوبة، بين الحكومة والمؤسسة الاقتصادية كل عام. وسيتضمن عقد الأداء الأهداف السنوية للمؤسسة، والمؤشرات التي بفضلها يمكن قياس تحقيق الأهداف، والأرقام المستهدفة سنويا، والدعم الذي تنشده المؤسسة من الوزارة، والحوافز الإدارية. وفيما يتعلق بأداء المؤسسة العامة بعد ذلك، سيتعين عليها إظهار المبادرة والاحترافية، وتقوم الوزارة بتقييم الأداء على أساس عقد الأداء الذي جرى الاتفاق عليه.

٢ - الإطار التنظيمي

٥٥ - لاحظ الاجتماع أن تطوير القطاع الخاص ليس مفهوماً لـ "الحرية للجميع". فهناك قدر كبير من التنظيم فيما يتعلق بالسياسات العامة، حتى في البلدان المتقدمة النمو التي تملك قطاعاً خاصاً قوياً. ويتطلب التنظيم ترتيباً تنظيمياً وإطاراً قانونياً، بما في ذلك قوانين مناهضة الاحتكار. ولكن هناك تنظيمياً مفرطاً وتنفيذاً ناقصاً على حد سواء في كثير من البلدان النامية مع إمكانية لخلق الاحتكارات والتحكم في التراخيص. ويبدو أن أفضل مسلك يلائم معظم البلدان النامية هو تهيئة بيئة يملك فيها القطاع الخاص حرية الحصول على القروض من النظام المصرفي للمشاريع المطابقة للمعايير المصرفية ولا يخضع لضوابط مادية. ولا ينبغي نسيان الاعتبارات البيئية عند تصميم آلية تنظيمية.

٥٦ - والاستثمار المباشر الأجنبي لا يساعد الاقتصاد دائماً في المجالات التي تمس الحاجة إليها وهي من قبيل القطاعات المحتاجة إلى فترة تفريخ طويلة وتواجه معدل عائد غير مؤكد. وكثيراً ما تنخفض الاستثمارات بصورة بالغة إذا كان البلد يعاني من عدم الاستقرار السياسي أو الأزمات الدورية في العملات الأجنبية. ويشجع الاستثمار المباشر الأجنبي التحديث التكنولوجي والتصنيع السريع إذا كان إطار البلد الإداري والتنظيمي فعالاً. وتشمل العوامل التي تجذب الاستثمار المباشر الأجنبي وجود قوة عمل قابلة للتدريب ومنخفضة التكاليف، وسهولة، إعادة أرباح الأسهم إلى الوطن الأصلي والاحترافية في المكاتب الحكومية. ومن الأفضل للبلد أن تحدد بوضوح ميادين أو مجالات النشاط التي يشجع فيها ذلك الاستثمار، وذلك يتوقف على مستوى التطور.

٣ - التطوير المتصل بتنظيم المشاريع

٥٧ - لاحظ الاجتماع أن الحكومة يمكن أن تعيق تطور القطاع الخاص بطرق كثيرة، منها على سبيل المثال تضيق نطاق الائتمانات، أو فرض نظام للتراخيص أو فرض قيود فيما يتعلق بالموقع. وبالتحكم في أسعار المنتج النهائي يمكن أن يعتل حتى القطاع الخاص السليم. وأكبر مساعدة يمكن أن تقدمها أية حكومة هي تشجيع المؤسسات الاقتصادية في القطاع الخاص بإدارة شؤون الضرائب إدارة رشيدة، تقترن بسهولة الحصول على التمويل المؤسسي. وستعطي ائتمانات التصدير الرخيصة مزيداً من القوة الدافعة لتطوير للقطاع الخاص تطويراً سريعاً.

٥٨ - والسياسة النقدية السليمة التي تحافظ على إبقاء التضخم منخفضاً تساعد الصناعات الصغيرة والناشئة. وكثيراً ما يتطلب إبقاء التضخم منخفضاً وجود مصرف مركزي مستقل. وهناك عاملان مساعدان للصناعات الصغيرة، هما سهولة الحصول على الأراضي، ووجود التشريعات العمالية غير المتشددة في قيودها.

٥٩ - وتحتاج المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى الائتمانات وتسهيلات التسويق. وقد وجدت بلدان كثيرة أن من المفيد إنشاء مصرف إنمائي يقتصر دوره على خدمة المؤسسات الاقتصادية الصغيرة. وما فتئت الروابط بين الوحدات الصغيرة والوحدات الكبيرة فعالة أيضاً.

٦٠ - والخدمات الإرشادية الرامية إلى معاونة صغار منظمي المشاريع وتقديم النصح لهم، بالاقتران بتيسر الأماكن في المجمعات الصناعية التي تنشئها الحكومة أو الوكالات غير الحكومية، تساعد على التطوير الملائم لقطاع المؤسسات الصغيرة. ومما يساعد هذه العملية أيضا منح حق الامتياز لخدمات عامة، من قبيل مكاتب البريد.

٦١ - وأوصى الاجتماع بأن تشجع الأمم المتحدة وضع وتنفيذ سياسات سليمة فيما يتعلق بقطاعي المؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة.

ثانيا - إدارة التنمية في افريقيا في التسعينات

ألف - البرنامج الاستراتيجي لإدارة التنمية في افريقيا في التسعينات

٦٢ - دارت مناقشات الاجتماع حول البرنامج الاستراتيجي لإدارة التنمية في افريقيا في التسعينات، الذي اعتمده المؤتمر الإقليمي المعني بإدارة التنمية في افريقيا وثلاثين سنة من الخبرة والاتجاهات الناشئة والأولويات المستقبلية (أديس أبابا، آذار/مارس ١٩٩٣) وأقره المؤتمر الوزاري للجنة الاقتصادية لافريقيا في الدورة الثامنة والعشرين للجنة والاجتماع التاسع عشر للمؤتمر الوزاري^(١).

٦٣ - وقيل إن افريقيا قارة في مفترق الطرق. وقد أخذت الأحوال الاجتماعية - الاقتصادية تتدهور لدرجة أن الثمانينات أصبحت تسمى "العقد المفقود في افريقيا". وعلاوة على ذلك، يستمر العنف الإثني والصراعات المسلحة داخل العديد من بلدان افريقيا وفيما بينها، مما يسبب خسائر بشرية مفرجة وتشريد السكان بأعداد كبيرة وانعدام الاستقرار. وعلى الرغم من ذلك، يمكن أن يساعد استغلال موارد افريقيا الطبيعية والبشرية الهائلة استغلالا سليما على عكس مسار الاقتصاد المتدهور، وعلى إحياء اقتصاداتها، وتحسين أحوال شعوبها. ورئي أن الإصلاحات السياسية الجارية في كثير من البلدان الافريقية وإدراك الحاجة إلى ادارة موارد القارة الاقتصادية إدارة فعالة تتيح فرصا تساعد على تحسين الأحوال الاجتماعية - الاقتصادية.

٦٤ - وقيل إن التدابير الجسورة هي وحدها التي يمكن أن تعزز المجتمع ككل وتعبئ قواه. وعلاوة على ذلك، اتضح أنه ليس هناك بديل عن التعجيل بعملية النمو والتنمية بشكل مستمر متواصل؛ وأن هذه العملية لا بد أن يكون الإنسان محورها، وأن الديمقراطية والاشترك الشعبي وصالح الحكم والمساءلة تمثل عناصر لا غنى عنها للتجدد الاجتماعي الاقتصادي. ومن ثم، فإن الاستجابة للحياة الاجتماعية الاقتصادي لا توجد لدى الحكومات وحدها ولا منظمي مشاريع القطاع الخاص وحدهم ولا المنظمات غير الحكومية وحدها. إذ يتعين الاستعاضة عن الاستراتيجيات التي تميل إلى التشديد على أهمية مجموعة واحدة فقط من الفاعلين باستراتيجيات تشدد على الأدوار الرئيسية التي يؤديها الفاعلون الحكوميون وغير الحكوميين وعلى الترابط

فيما بينهم. ولقضايا الإدارة الإنمائية والتمويل الإنمائي أهمية شديدة في عملية الإحياء الاقتصادي في البلدان الأفريقية، ويلزمها أن تعبر عن تعدد الأدوار المشار إليه أعلاه وترابط هذه الأدوار.

٦٥ - واستعرض الاجتماع الوثائق المطروحة أمامه وأقر البرنامج الاستراتيجي، الذي أوصى بتحسين عملية تقرير السياسات؛ وزيادة كفاءة أجهزة الخدمة المدنية ونوعيتها؛ وتشجيع السلوك الحميد وتعزيز المساءلة في تلك الأجهزة؛ وتعزيز قدرة الحكومات الأفريقية على تعبئة الموارد وعلى الإدارة المالية؛ وإصلاح قطاع المؤسسات العامة؛ وضمان الاشتراك الشعبي الفعال في إدارة التنمية والحكم؛ وتعزيز الديمقراطية من أجل التنمية المستدامة، وتعزيز اشتراك المرأة ومهاراتها من أجل المشاركة الفعالة في إدارة التنمية، واستغلال تكنولوجيا المعلومات في الإدارة العامة في أفريقيا.

٦٦ - ومن الواضح أنه فيما يختص بالإجراءات وتحديد الأولويات وإقامة الصلات بين مجالات التدخل في إطار العمل السالف الذكر على الصعيد القطري يتعين الاستناد إلى ظروف كل بلد على حدة وإلى حقائق الواقع السائدة فيه. وحُدِّدت ثمانية مواضيع تستلزم الاهتمام على سبيل الأولوية، وهي: القدرات المحلية، والحكم، والاشتراك، والمساءلة، والقطاع الخاص، والمؤسسات العامة، وتعبئة الموارد، وتكنولوجيا المعلومات. ولاحظ الاجتماع أن برامج التكيف الهيكلي والمشروطيات التي تفرضها تقيد قدرة البلدان الأفريقية على المناورة وتضع قيوداً على مبادرات كثيرة من قبيل تحقيق اللامركزية وتحسين كفاءة الجهاز الإداري. والتعميمات المتعلقة بالعدد المناسب من الموظفين المدنيين في البلدان الأفريقية لا تعكس شدة تنوع الخبرات الوطنية. ففي ظل التشديد الجاري على برامج تحقيق اللامركزية، قد يلزم في الميدان موظفون مدنيون أكثر تدريباً يفوق عددهم العدد المتاح حالياً.

باء - بناء المؤسسات

٦٧ - لاحظ الاجتماع أنه ينبغي لمسألة الحكم أن تحظى بأولوية عليا. إذ تعتبر الحكومات الديمقراطية المنفتحة الشفافة ضرورة لا غنى عنها في إعداد الإصلاحات الإدارية التي تؤدي إلى زيادة كفاءة الخدمة المدنية ومساءلتها. والمكونان الرئيسيان للإصلاح الإداري الفعال هما الإرادة السياسية والقدرة على مواصلة التعلم بالحوار المتعدد القطاعات وتجريب طرائق الإصلاح. ويلزم وضع استراتيجيات الإصلاح بطريقة لا تُخل بفرص المستقبل بل تحقق الحد الأقصى من التماس مع الخطط الإنمائية الوطنية وظروف الاقتصاد الكلي المتطورة. ولا بد من تحقق حد أدنى من الهياكل الأساسية البشرية والتنظيمية والمتعلقة باتخاذ القرار، وذلك لتنفيذ البرامج الإنمائية في سياق الإدارة الموجهة لتحقيق النتائج. وسلم الاجتماع بإمكانية زيادة التشديد على التنمية المؤسسية وتنمية الموارد البشرية لتطویر القدرة على التنفيذ والاستيعاب.

٦٨ - وأشار أيضاً إلى الغياب النسبي للتكوين النظامي وإلى الإفراط في اتجاهين متعارضين، هما الشخصية والتسييس، في نظم الإدارة العامة الأفريقية. وهناك حاجة دائمة إلى تحديد دور مناسب للسياسة ودور آخر للإدارة، وآليات مناسبة لربط السياسة بالإدارة على نحو متماسك. ونظراً لمستويات القوى العاملة

الماهرة في الخدمة المدنية حالياً، لا يمكن للحكومات الإفريقية أن تستعيز عن موظفيها المدنيين بآخرين كلما حدث تغيير في السياسة.

٦٩ - وبالنسبة للمجالين السياسي والإداري معاً، من المهم تعزيز المساءلة وزيادة الشفافية. ومن الضروري أن يلم المواطنون بالبرامج وأن يمكنوا من الاستفادة بالخدمات، فضلاً عن آليات الاتصال بكل من الساسة والمديرين فيما يختص بالانتاجية من حيث علاقتها بالضرائب المدفوعة والخدمات المقدمة.

٧٠ - وأشار الاجتماع إلى ضرورة السعي إلى تحقيق هدف التنمية الاقتصادية باستخدام الخيال الخصب، لا الفكر الجامد. ورغم أن تحويل المؤسسات العامة إلى مؤسسات خاصة هو أحد استراتيجيات الترشيد الاقتصادي، لا يزال هناك مجال للاستثمار العام في ميادين منتجة يتردد القطاع الخاص في الاستثمار فيها بسبب انخفاض معدلات العائد.

٧١ - وسلم الاجتماع بالحاجة إلى تهيئة علاقة أفضل بين واضعي السياسات و "مؤسسات التفكير" المحلية وتحسين وسائل اشراك القدرة المحلية في عملية وضع السياسات وتقييمها. وهناك نقص شديد في الاستثمار في المعاهد الوطنية للإدارة العامة. فهذه المعاهد تعاني من قلة الموظفين بينما تعاني من عدم كفاية الموارد، ولكنه يُنتظر منها أن تسهم في تدريب الموظفين المدنيين وتوليد الأبحاث والمشورة بشأن السياسات العامة. وأوصى الاجتماع بأن تساعد الأمم المتحدة المعاهد الحكومية للإدارة العامة. واسترعي الانتباه إلى الحاجة إلى توثيق الحالات التي أدت فيها تحسينات الإدارة العامة إلى نتائج طيبة في إفريقيا، والحاجة إلى نشر مثل هذه النماذج من تطورات الإدارة العامة على نطاق واسع.

ثالثاً - قضايا الإدارة العامة في الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال

٧٢ - أشار الاجتماع إلى أن حكومات البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال قد شرعت في عمليات تجديد، تتكون أساساً من تجديد اقتصادي مصحوب بتجديد تدريجي في النظام السياسي واصلاح جهاز الدولة مع التشديد على الإدارة العامة. وأشار الاجتماع إلى تعقد عمليات التجديد، لا سيما تربيط أبعاد التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأسس التي قامت عليها. وعلى الرغم من أن بضع حكومات فقط قد دشنت تغييرات مثيرة باتجاه الاقتصاد السوقي الكامل، حاول معظم الحكومات إنشاء اقتصاد مختلط يشمل توجهها اشتراكياً وتوجهها سوقياً معاً. ولا تزال البلدان تواجه تحديات كبرى ومصاعب جمة. وعلى وجه التحديد، تشتمل بعض أوجه الضعف في أجهزة الدولة غير الفعالة على البيروقراطية الجامدة، أو انعدام التفويض والمبادرة، أو الفساد، أو شدة التحول إلى اللامركزية، أو شدة المركزية، أو التسبب. ولا بد للإدارة العامة أن تتغلب على أوجه الضعف هذه لكي تقود البلدان عبر عملية التجديد الكامل، لا سيما التجديد الاقتصادي وتنفيذ خطط التنمية الوطنية الارشادية.

ألف - تنمية الموارد البشرية والمهارات المتصلة بالسوق

٧٣ - تسعى حكومات البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال إلى تنفيذ إصلاحات اقتصادية كثيرة، من قبيل تثبيت الأسعار، وتحويل المؤسسات العامة إلى مؤسسات خاصة، وإلغاء الاحتكار. وقد قوبلت الإصلاحات الإدارية التي قامت عليها تلك الإصلاحات وغيرها بمقاومة شديدة من بعض المسؤولين، ولكن تلك المقاومة تصدى لها مسؤولون آخرون يبدون اهتماما شديدا بالسير حسب إيقاع العصر وبمقدروهم الإفصاح عن احتياجاتهم التدريبية في مجال الإدارة. وكانت هناك حاجة كبرى تمثلت في تطوير مهارات اتخاذ القرار ومهارات تعزيز السياسات ومهارات الإدارة الاستراتيجية/التخطيط الاستراتيجي لنظام مصلح تجري في إطاره تلك الأنشطة على نطاق أوسع ومستويات أدنى في الوزارات والمصالح الحكومية. ومن المرجح أن الحاجة تدعو إلى إقامة برامج التحسين الإداري على أساس التوازي: فيركز أحدها على المنظمات الحكومية بينما يركز الآخر على المؤسسات، ومن بينها المؤسسات الخاصة أو التي يجري تملكها للقطاع الخاص أو لا تزال في القطاع العام. ومن الممكن أن تؤدي التنمية الإدارية في جميع القطاعات إلى تعزيز تطورات أخرى. وتحفيز المسؤولين الرئيسيين على جميع الأصعدة ضروري لعمليات التحسين الإداري. وللتخطيط الاستراتيجي/الإدارة الاستراتيجية أهمية خاصة، بسبب توزع عوامل ذات صلة شديدة بالموضوع على القطاعين العام والخاص معا ويلزم التنسيق بينها تحقيقا لفعالية اتخاذ القرار.

٧٤ - ولا بد من تحسين إدارة برامج التغيير في الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال، وذلك من خلال عملية تركز على نتائج الإدارة ونجاحاتها، وإيلاء الاهتمام الشديد إلى تقاسم الخبرات فيما يختص بأنجح التجارب وأفضل الممارسات. وتبحث الحكومات في بلدان الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال عن وسائل لزيادة الانتاجية، أو لتحسين تقدير الاحتياجات الاجتماعية، أو لزيادة تيسير أنشطة القطاع الخاص وقطاع المؤسسات وتنظيمها، وهذا ينطوي غالبا على نظم معلومات متكاملة، أفقيا ورأسيا على السواء. وستقتضي التحسينات في هذه المجالات زيادة تنمية الموارد البشرية والتنمية المؤسسية لحفز وإدارة موارد أفضل وأكثر داخل الحكومة وداخل المنظمات في القطاع الخاص وقطاع المؤسسات.

باء - اصلاح الجهاز الحكومي اصلاحا مؤسسيا

٧٥ - أشار الاجتماع إلى أن الأحوال الجارية في هذه البلدان قد أوجدت حاجة ملحة إلى إصلاح أساسي في الإدارة العامة، يجري في إطار عام على النحو التالي: (أ) نظام إدارة عامة يستند إلى مقدمة منطقية تقول إن السلطة، كل السلطة، يجب أن تكون للشعب؛ (ب) نظام للإدارة العامة يكون مناسباً ويؤدي بشكل فعال إلى نمو اقتصاد سوقي ذي وجهة اشتراكية؛ (ج) نظام إدارة عامة يؤدي وظائفه التنظيمية والإدارية وفقا للقانون في إطار قانوني صارم وقيم تستند إلى النظام والعدل الاجتماعيين؛ (د) نظام إدارة عامة حديث مشبع بالروح الوطنية والهوية الوطنية؛ يستثير فعالية التقاليد الوطنية ويستغل في الوقت نفسه

خبرات أنظمة الإدارة العامة الحديثة المتقدمة في شتى أنحاء العالم، ويشمل توسعا في العلاقات الدولية والتعاون الدولي وإقامة تكامل أوفى على الساحة الدولية.

٧٦ - وإصلاح الإدارة العامة، بوصفه جزءاً لا يتجزأ من عمليات التحديث الوطني العامة، هو نظام مركب ينبغي تنفيذه وفقاً لاستراتيجيات طويلة الأجل، بما يتمشى والاستراتيجيات الإنمائية الشاملة والوجهة الاجتماعية الاقتصادية المختارة. ولذلك، ينبغي لإصلاح الإدارة العامة أن تكون له أهدافه الاستراتيجية العامة وأهدافه المحددة للمنظور القصير الأجل والمنظور المتوسط الأجل والمنظور الطويل الأجل. وفي الوقت نفسه، ينبغي له أن يشمل خطوات محددة عاجلة وأن يكون قادراً على تنفيذ مكوناته ذات الأولوية في إطار التحديث الوطني الأعم.

٧٧ - وبالنسبة لحكومات البلدان ذات الاقتصاد المار بمرحلة انتقال، من المهم مداومة التركيز على الأهداف الطويلة الأجل والعامة، أي على بناء نظام إدارة عامة ديمقراطي منضبط حديث، لكي يكون قويا كفؤاً فعالاً قادراً على النجاح في تنفيذ المهام التي تسندها إليه الدولة. ومثل هذا النظام الحديث للإدارة العامة ضروري بوجه خاص لمهام الإدارة الاقتصادية السوقية وتوفير الخدمات التي تلبى مطالب الجمهور المتعاظمة. وينبغي بناء الإدارة العامة بالاستناد إلى إطار مؤسسي قانوني وأفراد مالي . وينبغي له أن يكون قادراً على توفير خدمات جيدة تكون أساساً لبناء الثقة عند تشييد النظام السياسي والاقتصاد المجدد.

٧٨ - وعلى وجه التحديد، أشار الاجتماع إلى أن توزيع أهداف إصلاح الإدارة العامة، للمستقبل العاجل، سيتألف مما يلي:

(أ) إصلاح مؤسسي للجهاز التنفيذي والتشريعي والقضائي الموحد استناداً إلى سلطة الدولة غير المقسمة ووجوب حدوث تقسيم واضح لوظائف السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية يمكن أن يسري بشكل سليم ابتداءً بالحكومة المركزية وانتهاءً بالصعيد المحلي؛

(ب) إنشاء وتحسين واستكمال منظومة قوانين، مع التشديد على القانون المدني والقانون التجاري والقانون الإداري وتهيئة بيئة قانونية صارمة كافية ومناسبة للتنمية الاجتماعية الاقتصادية، لا سيما استحداث اقتصاد سوقي؛

(ج) إعداد قواعد وأنظمة نظامية رسمية فعالة للخدمة العامة وإنشاء فرقة من الموظفين العموميين المؤهلين القادرين الخبراء بإدارة نظام الإدارة العامة في المراحل الإنمائية الجديدة؛

(د) إنشاء أسلوب إدارة تدير به الدولة جميع المجالات، ويكون أساسه الإدارة بالقانون وتستخدم فيه الأدوات المالية والمحاسبية استخداماً فعالاً لتوفير خدمة أفضل في عملية التحديث العامة.

٧٩ - وأوصى الاجتماع الأمم المتحدة بمضاعفة جهودها لكي تساعد حكومات البلدان المارة اقتصاداتها بمرحلة انتقال، عن طريق المساعدة التقنية، فيما يتعلق بتحسين الإدارة العامة، والنظم المالية ونظم المعلومات، وتهيئة بيئة أفضل "تمكن" من تنمية القطاع الخاص والمؤسسات. وفيما يتعلق بمثل هذه المساعدة، رأى الاجتماع إيلاء الاهتمام إلى تحسين نظم وعمليات إدارة التغييرات مع إيلاء الاهتمام في الوقت نفسه إلى الحفاظ على قدر كاف من استقرار الإدارة لمواصلة تقرير السياسات وتنفيذ البرامج، ولا سيما إنجاز الخدمات. ولاحظ الاجتماع أنه لا يمكن التضحية بالإدارة الروتينية خلال فترات التقلب، بل ينبغي للمديرين، في سياق التدريب الإداري في أثناء الخدمة، أن يتعلموا ويمارسوا عمليات التغيير وأن يرتقوا بمهاراتهم ومنظمتهم إلى مستوى العصر، في سياق تحسين الإدارة الروتينية.

٨٠ - ورأى الاجتماع أن من الضروري النظر في استراتيجيات إصلاح إداري مناسبة تلائم كل حالة على حدة، لا سيما ما ينطوي منها على علاقة تبادلية بين النهوج الشاملة التكاملية والنهوج التدريجية السريعة. وأوصى بأن تضع الأمم المتحدة سجلا حصريا يشمل أفضل السبل للشروع في تحسين الإدارة والحكم، بما في ذلك تعيين أفضل الممارسات، وعوامل التغيير الممكنة، والاستراتيجيات الفعالة، وأساليب إدارة عمليات التغيير. كما ركز اهتمامه على الحاجة إلى تقرير أخلاط من عوامل الإصلاح متعددة الأبعاد ومناسبة للبلدان فرادى، لا سيما ما يتصل منها بتعزيز الموارد البشرية والموارد المالية والموارد المعلوماتية.

رابعا - برنامج عمل الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة

٨١ - لدى استعراض برنامج عمل الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة، كان معروضا على الاجتماع وثيقة من إعداد الأمين العام بشأن أنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال الإدارة العامة والمالية العامة (ST/SG/AC.6/1993/L.7). ولاحظ الاجتماع أنه بالإضافة إلى ما تم إنجازه من عمل في إطار البرنامج الرئيسي بالمقر، اضطلعت كذلك بعض اللجان الإقليمية وبعض الوكالات المتخصصة بأعمال تتعلق بالجوانب الإقليمية والقطاعية للإدارة العامة كل في مجال اختصاصها.

٨٢ - ولاحظ الاجتماع، مع الارتياح، أن الشواغل التاريخية لبرنامج الأمم المتحدة تصدرت القضايا التي تواجه حكومات البلدان النامية. فقد أكد البرنامج على مسألة التعاون التقني والبحث العملي في مجالات تحديث الإدارة، وتنمية الموارد البشرية، وإدارة المعلومات، وتعبئة الإيرادات، وإدارة المالية وتحسين أداء المؤسسات الاقتصادية. وقدم البرنامج المساعدة للحكومات عن طريق مشاريع جديدة شملت الزمالات الدراسية، والجولات الدراسية، والتدريب داخل البلد، والتبادل الدوري للخبرات والأفكار في أثناء الحلقات الدراسية وحلقات العمل. وأتاح البرنامج، طوال ما يزيد على ٤٠ عاما، إمكانية تقاسم أحدث ما توصل إليه في الأساليب والمناظير الإدارية. وتزايد، خلال العقد الماضي، عدد المؤسسات الدولية الأخرى التي أبدت اهتماما متناميا بأهمية الإدارة في تعزيز التنمية. ولاحظ الاجتماع الاهتمام المتزايد مجال عمله، وأبدى

ارتياحه للتعاون السائد بين البرنامج والمؤسسات الأخرى في الجهود المبذولة لتعزيز الإدارة العامة والمالية العامة.

٨٣ - واستعرض الاجتماع مضمون برنامج الأمم المتحدة، ووجد أن طبيعة نواتج هذا البرنامج وتركيبه كانا مفيدتين ومناسبين للبلدان النامية. ولاحظ، مع الارتياح، النمو المستمر لأنشطة التعاون التقني في مجال الإدارة العامة والمالية العامة، مما يؤكد أهمية الإدارة في التنمية، ويبين الأولوية المتزايدة التي تمنحها الحكومات لتحسين كفاءة إدارة القطاع العام وفعاليتها.

خامسا - مسائل الإدارة العامة والمالية العامة في نهاية القرن

٨٤ - لاحظ الاجتماع أن التسعينات تطرح تحديات غير عادية وعسيرة لنظم المالية العامة والإدارة العامة في جميع أنحاء العالم. فقد واجهت الحكومات الأعضاء مطالب متزايدة، من جانب المواطنين، من أجل زيادة فعالية وكفاءة إنجاز الخدمات في إطار نظام للحكم أكثر انفتاحا وشفافية وقابلية للمساءلة. وتقتضي هذه التحديات وجود نظم إدارة أكثر دقة ولديها القدرة على الاستجابة لاحتياجات الناس وتعبئة الموارد لتلبية هذه الاحتياجات. وتسعى الحكومات الأعضاء سعيا متزايدا إلى تعزيز إدارة مواردها البشرية، وإدارة مواردها المالية، وإدارة المعلومات، وإصلاح المؤسسات العامة. ولما كانت الحكومات الأعضاء تدرك أن تمويل الخدمات الحكومية يعتمد على توليد الإيرادات، من القطاع الخاص المنظم تنظيما جيدا والميسر أيضا، تسعى هذه الحكومات للحصول على أحدث الوسائل اللازمة لتشجيع تنمية القطاع الخاص. وعلى الرغم من أهمية هذه المسائل. في كل مكان فإنها أوليت اهتماما خاصا في افريقيا وفي البلدان الأقل نموا والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال.

٨٥ - ولاحظ الاجتماع أن التحسينات الاستراتيجية في نظم الإدارة العامة في السنوات المقبلة تقتضي إيلاء اهتمام دقيق لاتجاهات الإصلاح واستراتيجياته وأنه ينبغي للتوجيهات البناءة الصادرة لأجل الترتيب الإداري أن تركز على ما يلي: (أ) وضع وتنفيذ السياسات والأساليب الرامية إلى زيادة الإنتاجية والفعالية وقدرة الهياكل الحكومية على الاستجابة؛ (ب) الجمع بين نظم المسؤولية والمراقبة اللازمة لتحسين الحكم والمساءلة الحكومية وبين المرونة التنفيذية اللازمة لاستيعاب مختلف الظروف في المجالات الوظيفية والإقليمية؛ و (ج) تعزيز الصلات البرنامجية بين الحكومة - الإدارات المركزية والمحلية - والقطاع الخاص والجمعيات العاملة في قطاعات المجتمع التطوعية والمجتمعية.

٨٦ - وإنجاز الأهداف ذات الأولوية وغيرها من أهداف إصلاح الإدارة العامة، أوصى الاجتماع بالجمع بين منح شامل يقوم على نطاق النظام ومحور يستهدف تحسين الإدارة. والاستراتيجية الأولى هي تعزيز القدرة وبناء المؤسسات على أساس شامل على نطاق الحكومة ولا سيما فيما يتعلق بنظم الموظفين أو النظم المالية أو التنظيمية. وتفترض هذه الاستراتيجية أن الأداء الحكومي سوف يتحسن بتنمية القدرات

والمؤسسات الإدارية. وتشمل الاستراتيجية الثانية تحسين إدارة الأنشطة الإنمائية الملموسة، وتؤكد ضرورة تركيز التحديث الإداري على إنجاز الخدمات وتلبية الاحتياجات وتحقيق النتائج الملموسة. وتشمل هذه التحسينات المستهدفة تعزيز المهارات الإدارية، وتحسين التكنولوجيات المتاحة للمديرين، وترشيد التنظيم والإجراءات، وتعزيز التنسيق والتعاون، على المستوى التنفيذي لوحدات محددة في مجال الإدارة العامة. وينبغي أن تكون هذه المقتضيات المتوسطة الأجل متوازنة مع بناء القدرة في الأجل القصير فيما يتعلق بتخصيص الموارد والطاقت. ولا ريب في أن التجربة الناجحة في العمليات البرنامجية وفي إيجاد حلول إيجابية للمشاكل تعد وسيلة يمكن الاعتماد عليها في تطوير وإدامة القدرة الإدارية وتعزيز المؤسسات.

٨٧ - ولاحظ الاجتماع أن الأمم المتحدة قامت في الماضي بدور رائد في دعم الجهود المبذولة لمساعدة حكومات البلدان النامية على بناء قدراتها الإدارية العامة وتحديث نظمها في مجال الإدارة العامة والإدارة المالية. ولاحظ الاجتماع كذلك أهمية استمرار وتعزيز ما يبذله برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة من جهود لمساعدة حكومات البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال على تحسين وتحديث نظم الإدارة العامة فيها، لا سيما بما يتفق والخطوط الواردة أعلاه.

٨٨ - وأوصى الاجتماع بأن يبحث اجتماع الخبراء الثاني عشر، الذي سيعقد في عام ١٩٩٥، المسائل والمشاكل التي تواجه نظم الإدارة العامة والمالية العامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، وأن يستعرض التقدم المحرز في تنفيذ مختلف التوصيات الصادرة عن الاجتماع الحادي عشر، وأن يستعرض برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة.

سادسا - تعليقات على التوصيات المقدمة من

الخبراء في اجتماعهم الحادي عشر

٨٩ - كانت المناقشات التي جرت في الاجتماع مستفيضة للغاية وقدم التقرير الصادر عن الاجتماع تحليلا جيدا للمسائل المختلفة، بما فيها مشاكل الإدارة العامة والمالية العامة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال. وقدم الاجتماع عدة توصيات لاتخاذ إجراء بشأنها على الصعيدين الوطني والدولي. وتقع مسؤولية الإجراءات التي تتخذ على الصعيد الوطني على عاتق الدول الأعضاء، وقد يرغب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في توجيه انتباه الدول الأعضاء إلى هذه التوصيات.

٩٠ - واستعرض الأمين العام، بعناية، التوصيات الموجهة إلى الأمم المتحدة. وهذه التوصيات سليمة، وتعكس، في الواقع، الشواغل ذات الأولوية التي تساور البلدان النامية وبلدان الاقتصادات التي تمر بمرحلة الانتقال في مجال الإدارة العامة والمالية العامة. وسيساعد تنفيذ هذه التوصيات، إلى حد كبير، على زيادة كفاءة وفاعلية التدابير المتخذة في هذه البلدان في مجال الإدارة العامة والمالية العامة.

٩١ - ومن المتعين تنفيذ إجراءات على الصعيد الدولي في المستقبل القريب على الأقل، في إطار الموارد المتاحة حالياً لبرنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة. ويعتقد الأمين العام أنه ينبغي بذل قصارى الجهود لدمج توصيات الاجتماع بشأن عمل دولي ضمن الإطار العام للخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٧-١٩٩٢.

٩٢ - وأوصى الاجتماع بأن يعقد اجتماع الخبراء الثاني عشر في عام ١٩٩٥ كي يستعرض جملة أمور، من بينها المسائل والمشاكل التي تعاني منها نظم الإدارة العامة والمالية العامة والإدارة الإنمائية عموماً في البلدان النامية وبلدان الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، ويبحث التقدم المحرز في تنفيذ مختلف توصيات الاجتماع الحادي عشر، ويستعرض برنامج عمل الأمم المتحدة العادي للإدارة العامة والمالية العامة.

٩٣ - ويقترح الأمين العام أن تركز اجتماعات الخبراء المقبلة، أساساً، على المسائل السائدة في مجال الإدارة العامة، ولا سيما في سياق الشواغل العالمية التي من قبيل الحكم، والمساءلة، والإنتاجية والاستجابة، بغية تقديم توجيهات في حينها تتعلق بالسياسات وتوجيهات تقنية إلى البلدان النامية وبلدان الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال.

٩٤ - وبناء على موافقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أدرج الأمين العام في الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ اعتماداً للاستعراض المقبل للبرنامج، المقرر إجراؤه في عام ١٩٩٥.

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٣، الملحق رقم ١٨ (E/1993/18)، الفصل الرابع، القرار ٧٤٧ (د - ٢٨).
