الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/49/6 (Prog. 21)
3 August 1994
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة التاسعة والأربعون

التنقيحات المقترح ادخالها على الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٧

البرنامج الرئيسي الرابع - التعاون الدولي من أجل التنمية

البرنامج ٢١ - الإدارة العامة والمالية العامة

١ - تحكم الأنظمة والقواعد التي تنظم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم إعداد الخطة المتوسطة الأجل وشكلها ومحتواها وتنقيحاتها.

٢ - وينص البند ٣-١١، في جملة أمور، على أن تنقح الخطة المتوسطة الأجل حسب ما يلزم كل سنتين لإدخال التغييرات المطلوبة في البرامج، وتكون التنقيحات المقترحة مفصلة على الوجه المطلوب لإدراج ما يترتب على القرارات والمقررات التي تتخذها الهيئات الحكومية الدولية أو المؤتمرات الدولية من آثار على البرامج منذ اعتماد الخطة.

٣ - ويستعاض بالبرنامج ٢١ المنقح، الإدارة العامة والمالية العامة، الوارد بيانه أدناه، عن سرد البرنامج ٢١ من الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٢-١٩٩٧، التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها ٤٧/٢١٤، والصادرة في الوثيقة A/47/6/Rev.1 و Corr.1. وتعكس التنقيحات المقترحة نتائج عملية إعادة التشكيل في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي، التي وافقت عليها الجمعية العامة في قرارها ٤٧/٢١٢ باء المؤرخ ٦ أيار/مايو ١٩٩٣.

٤ - ويرد السرد المنقح بنصه الكامل تيسيرا للنظر فيه.

190894 190894 94-31671

البرنامج ٢١ - الإدارة العامة والمالية العامة

ألف - البرنامج

١ - الاتجاه العام

٢١-١ الولاية العامة لهذا البرنامج مستمدة من قرار الجمعية العامة دإ-٢/١٣، الفقرة ٥؛ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠/١٩٨٥، الفقرتين ٣ و ٤؛ ومقرريه ١١٥/١٩٨٨ الفقرة (أ) و ١١٤/١٩٨٩، الفقرة (أ). وقد أكدت الجمعية العامة مؤخرا تلك الولاية في قرارها ٢١٢/٤٧ باء المؤرخ ٦ أيار/مايو ١٩٩٣.

٢١-٢ وفي السنوات الأخيرة، أدى عدد من العوامل الاقتصادية، مثل تدني النمو الاقتصادي، وارتفاع الديون الخارجية، وعدم مواتاة البيئة الاقتصادية الدولية، وزيادة العجز المالي الحكومي، إلى تقلص الموارد المتاحة للانفاق العام. وكثيرا ما انتقدت النظم الإدارية على أنها تؤدي إلى استهلاك الموارد الشحيحة بطريقة غير مثمرة، ولا سيما في المؤسسات العامة المنكوبة بالعجز المالي. ووجد أيضا أن العمليات الإدارية في معظمها تنقصها الكفاءة وأنها تؤدي إلى التبديد وتضر بالتنمية الوطنية. ووجد أن التحسين المؤسسي اللازم للتنمية المستدامة كثيرا ما تعوقه مسائل متأصلة مثل انخفاض المرتبات والعدد المفرط للموظفين في البيئة الأساسية للسياسة في القطاع العام. ويشار أيضا إلى ضعف القدرات المؤسسية للحكومات في مجال صياغة وتنفيذ سياسات مناسبة للاقتصاد الكلي على أنه سبب جذري للتدهور الاقتصادي في الكثير من البلدان النامية. كما أن ما تقتضيه الضرورة الملحة من دراسة المسائل العويصة في مجال إدارة التنمية وإلى اتباع نهج وبرامج لتحسين الإدارة في القطاع العام أمر تشدد عليه حكومات البلدان وكذلك الوكالات الانمائية الدولية بصورة متزايدة.

٢١-٣ وفي ظل هذه الظروف، نشأت مطالب لإجراء تغييرات وتحسينات رئيسية فيما يتعلق بنظم الإدارة العامة والمالية العامة. وشملت تلك التغييرات تقليص وترشيد الإدارة العامة (من حيث الهيكل والموظفين معا)، وتخفيض الموارد المخصصة للمنظمات العامة، وتدريب الموارد البشرية وتنميتها بطريقة منهجية، وتحسين الكفاءة، والتوفير والانتاجية في إدارة التنمية، وتحسين التقييم والمساءلة فيما يتعلق بأنشطة القطاع العام. والمواضيع الغالبة التي تستند إليها تلك المطالب هي تحسين القدرات المؤسسية والإدارية للمؤسسات الوطنية ودراسة دور القطاع العام وتكييف حجمه بحيث يستطيع ممارسة وظيفته بفعالية، والقيام قدر الإمكان بتطبيق أساليب تنظيمية أكثر فعالية في تنفيذ ومراقبة أنشطة القطاع العام.

٢١-٤ وفي السياق الخاص المتصل بالدول حديثة الاستقلال، ما زالت هناك عدة مسائل مشتركة، مثل المسائل المتعلقة بعمليات المساءلة الحكومية، وبتقييم الاحتياجات تقييما دقيقا، وتعبئة الموارد وإدارتها، وتخفيف حدة الفقر، والعمالة، وانتاجية الخدمة المدنية والطاقة الاستيعابية. وفضلا عن ذلك، ثمة إدراك لأهمية دور القطاع الخاص، مما تنشأ عنه الحاجة إلى تهيئة بيئة مؤاتية للاستثمار وتنظيم الاقتصاد وإقامة

أنظمة حكم مستقرة. وفي حالات كثيرة، تتمثل المسألة الواجب التشديد عليها في خلق تلك القدرات الإدارية، في حين أنه في حالات أخرى، يتعين التركيز على "ابتداع" طريقة جديدة لإدارة الحكم وفقا للمبادئ الناجحة في المؤسسات الخاصة وصولا إلى الانتعاش الاقتصادي والتنمية البشرية المستدامة.

٢١-٥ وفي ضوء النهوج السابقة التي اتبعتها الوكالات الدولية حيال بناء القدرات في القطاع العام، يتبين أنه ما زالت هناك ضرورة لتطوير البنية الأساسية الفكرية، البشرية والمؤسسية على حد سواء، وذلك للانتقال من مرحلة إدارة الأزمات صوب البيئة المؤاتية بما يفضي إلى إقامة صلات عملية بين القطاع العام والقطاع الخاص غير الحكومي، فمعظم تلك الصلات يسودها حاليا الارتباك أو تتسم في أفضل الأحوال بالغموض.

٢١-٦ وقد أشار اجتماع الخبراء الحادي عشر المعني ببرنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة، والمعقود في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، إلى الدور الحاسم الذي ينبغي أن يضطلع به البرنامج في تيسير إدخال تحسينات استراتيجية، خلال التسعينات وما بعدها، على نظم الإدارة العامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال صوب الاقتصاد السوقي، كما أشار إلى أن أنشطة البرنامج تتفق والأولويات التي حددتها الحكومات. وخلص إلى أنه لا بد في إطار التصدي للتحديات، من إقرار وتنظيم نهوج جديدة "للحكم" بدلا من هياكل الإدارة العامة التقليدية، حيث أن هذا سيكون حيويا بالنسبة للتنمية الوطنية. فالحكم سيجسد بشكل متزايد المفهوم القائل بأن الإدارة العامة يمكن أن تنظم نفسها على نحو أكثر فعالية بإقامة روابط أفضل من أجل التفاعل مع الهيئتين التشريعية والقضائية والقطاع الخاص. ومن ثم أوصى الاجتماع بأن يجري، بوجه خاص، خلال الفترة المتبقية من الخطة تناول نهج متجدد حيال الحكم، يشمل تعزيز الإدارة التشريعية، وإعادة الإدارة المدنية والعمليات الانتخابية، وتحسين عمليات الإدارة العامة وصلاتها بالقطاع الخاص وإضفاء الطابع الديمقراطي عليها. وفضلا عن ذلك يلزم باستمرار الأخذ بأساليب مبتكرة في مجالي الإدارة المالية وتعبئة الإيرادات. ويجدر أيضا، التأكيد على العلاقات المتغيرة بين الحكومة والقطاع الخاص، مما يشمل رفع القيود في مجال الشؤون الحكومية. كما يجب التصدي بشكل متواصل لاستخدام التكنولوجيات الحديثة على نحو شامل ومتزايد. وأوصى الاجتماع كذلك بأن تظل الخطة المتوسطة الأجل في الفترة المتبقية لها، مجسدة لتلك الاتجاهات.

٢١-٧ ويوفر البرنامج من خلال نهج شامل وبرنامجي، الدعم التقني والخدمات الاستشارية على الصعيد القطري. وهكذا، يتصدى البرنامج لهيكل الحكم وأنظمته. وهو يسعى من خلال الهيكل الإداري إلى تعزيز بناء القدرات في القطاع العام وصولا إلى تحسين المسائلة وزيادة الشفافية في المجال الحكومي. ويسعى من خلال الأنظمة الإدارية المناسبة إلى تعزيز قدرات البرمجة والقدرات التنفيذية الوطنية من أجل إدارة تنمية الموارد بشكل فعال. وبالاستجابة إلى الاحتياجات المتغيرة لدى البلدان النامية في ميدان تعزيز النظم الإدارية والمالية ونظم المعلومات من أجل إدارة التنمية بشكل أفضل، يمكن تقوية الصلات المتسمة بالشفافية والفعالية القائمة على الصعيد القطري بين القطاع العام والقطاع الخاص.

٢١-٨ وتماشيا مع إصلاح الميزانية وتحسين تعبئة الموارد، أدركت أيضا حكومات كثيرة ضرورة تطبيق المعايير الأعلى وتقنيات إدارية محسنة في توفير الخدمات العامة، وتتصل تلك الإجراءات باهتمام الحكومات بزيادة انتاجية القطاع العام وتحسين كفاءة العمليات والمساءلة عنها. أما الاهتمام بالمساءلة فيشمل مسائل من قبيل الأخذ بنظم جيدة الإعداد للمحاسبة ومراجعة الحسابات بغية كفالة فعالية النفقات في تحقيق أهداف السياسة، كما يشمل نظم المعلومات، وفعالية التكاليف، والمساءلة في مجال إدارة التنمية.

٢ - الاستراتيجية العامة

٢١-٩ تحقيقا لأهداف البرنامج، سيوضع إطار تنفيذي تستخدم فيه عناصر النهج البرنامجي. وبما أن البرنامج يركز على النظم الهيكلية والإدارية في القطاع العام، فإنه سيعني بأربعة عناصر جوهرية في إدارة القطاع العام وهي: الإدارة والهيكل الإداري؛ المالية العامة وتعبئة الموارد؛ إدارة البرامج الإنمائية قيد التنفيذ على الصعيد الوطني؛ الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وستضطلع الأمانة العامة، على وجه الخصوص، بأنشطة تحليلية ذات وجهة تنفيذية في مجال التعاون التقني تشمل عقد حلقات دراسية وحلقات عمل، وبرامج تدريبية. وتعد الدراسات الإرشادية والخدمات الاستشارية جزءا لا يتجزأ من هذا النهج.

٢١-١٠ وسيشجع البرنامج أيضا قيام مجتمع المانحين ومنظومة الأمم المتحدة بوضع نهج واستراتيجية لتقديم المساعدة إلى القطاع العام يتسمان بطابع مشترك ومنسق وذلك بغية تحقيق قدر أكبر من التقارب بين احتياجات إدارة القطاع العام على الصعيد القطري والمساعدة الإنمائية الدولية، حيث أن الهدف هو تهيئة الظروف اللازمة في القطاع العام لاستيعاب المساعدة الدولية بشكل فعال. وتماشيا مع تلك الاستراتيجية، ستشمل الأنشطة إعداد دراسات إجمالية قطرية تتناول بالتحليل والتقييم ظروف القطاع العام واحتياجاته، وتزود مجتمع المانحين والحكومات بتحليل إرشادي للأوجه والطريقة التي يمكن أن تضفي على المساعدة الدولية المقدمة إلى القطاع العام أقصى قدر من الفعالية.

٢١-١١ وسينشط البرنامج في إنشاء آليات تعاون مع مؤسسات ومصارف التمويل الإنمائي ذات الصلة، وذلك فضلا عن تعاونه المستمر مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي باعتباره مصدرا للأموال الخارجة على الميزانية. وسيستمر التعاون مع اللجان الإقليمية والقطاعات غير الحكومية وسيجري تعزيز ذلك التعاون من أجل كفالة رعاية المشاريع والبرامج وتنفيذها بصورة مشتركة. وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، سيستمر التنسيق مع منظمة العمل الدولية، وخصوصا مع مركزها في تورينو، ومع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ومؤسسات بريتون وودز وكذلك مع المانحين الثنائيين الرئيسيين. وبالإضافة إلى ذلك تجري مناقشة المسائل المتعلقة بالتنسيق في مشاورات واجتماعات الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعقودة قبل اجتماعات خبراء برنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة.

٣ - هيكل البرامج الفرعية وأولوياتها

٢١-١٢ في ضوء الاتجاه العام المبين أعلاه، تكون البرامج الفرعية كما يلي:

البرنامج الفرعي ١ - رصد الاتجاهات والتطورات في مجال الحكم وإدارة القطاع العام

البرنامج الفرعي ٢ - الإصلاحات الهيكلية والتنظيمية وأساليب الحكم الفعالة

البرنامج الفرعي ٣ - تدريب وتنمية الموارد البشرية لأغراض الإدارة العامة

البرنامج الفرعي ٤ - نظم الضرائب وتعبئة الموارد المالية

البرنامج الفرعي ٥ - الإدارة المالية للقطاع العام

البرنامج الفرعي ٦ - تهيئة بيئة مؤاتية للقطاع الخاص بما في ذلك تنظيم المشاريع

البرنامج الفرعي ٧ - بناء القدرات الوطنية اللازمة لإدارة البرامج والمشاريع

٢١-١٣ حددت للبرنامجين الفرعيين ١ و ٣ أولوية عالية.

باء - البرامج الفرعية

البرنامج الفرعي ١ - رصد الاتجاهات والتطورات في مجال الحكم وإدارة القطاع العام

(أ) الأهداف

٢١-١٤ السند التشريعي لهذا البرنامج الفرعي مستمد من قراري الجمعية العامة ١٨٢/٤١ و ٢١٢/٤٧، الفقرة ٢؛ وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠/١٩٨٥، الفقرة ٦ (أ)؛ و ٩٢/١٩٨٧، الفقرة ٢؛ و ٧/١٩٨٨، الفقرتان ٢ و ٤؛ والمقرر ١١٥/١٩٨٨، الفقرة (ب).

٢١-١٥ وتشكل عملية صياغة الأولويات الوطنية وتحديد الدور المناسب للقطاع العام ورسم السياسات والبرامج الإنمائية الملائمة وتنفيذها على نحو فعال مهمة عسيرة لأي حكومة. وقد أدت التغيرات السياسية والاجتماعية - الاقتصادية التي اعترت مؤخرا البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية إلى فرض أعباء ثقيلة على كاهل أجهزة الحكم والادارة العامة، مما يقتضي إعادة تقييم السياسات والاستراتيجيات والترتيبات المؤسسية من أجل تحقيق التنمية المطردة. وقد أظهر هذا الحاجة الماسة في كثير من البلدان إلى تصميم نظم وعمليات ادارية من أجل تحسين عمليات تقرير السياسات والإدارة، بما

في ذلك عملية صنع القرار بصيغة تشاركية على الصعيد المحلي، ولتوفير الدعم التقني والإداري اللازم لبناء المؤسسات الديمقراطية. وهناك حاجة مستجدة أخرى في بضعة بلدان هي الحاجة الى اصلاح وبناء الإدارة المدنية دعما لأنشطة حفظ السلم والتعمير والتنمية. وفي السياق الدولي، يتزايد التسليم حاليا بأن السياسة الاقتصادية الكلية والأداء الاقتصادي الكلي في البلدان الصناعية يؤثران بطرق حاسمة على البلدان النامية. فمستقبل التنمية في عدد كبير من البلدان النامية لا يمكن فصله عن مستقبل الاقتصاد العالمي. وهناك حاجة ماسة إلى الصياغة الدورية لدور وأولويات نظم الإدارة العامة وإلى تعزيز قدرة البلدان على تحسين تحليل السياسات والتنفيذ الفعال للسياسات والبرامج الانمائية وتكييف السياسات الوطنية في التوقيت السليم في سياق التغيرات والاتجاهات العالمية.

٢١-١٦ وأهداف البرنامج الفرعي ١ هي كما يلي:

(أ) تعزيز قدرة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على صياغة دور وأولوية إدارة القطاع العام، وتعزيز قدرتها على تعزيز إمكانياتها فيما يتعلق بتحسين عملية الحكم والتنمية؛

(ب) تيسير نشر المعلومات فيما بين الدول الأعضاء بشأن أفضل النهج والنظم والممارسات الناجعة في مجال الادارة العامة؛

(ج) مساعدة البلدان في تطوير النهج والأطر التنفيذية اللازمة لتعزيز عناصر الحكم الفعال.

(ب) منهاج عمل الأمانة العامة

٢١-١٧ وفقا للأهداف المبينة أعلاه، ستقوم الأمانة العامة بما يلي:

(أ) إجراء استعراض دوري للتطورات والاتجاهات في مجال الحكم والإدارة العامة، بما في ذلك دور القطاع العام في تعزيز الحكم الديمقراطي والتنمية البشرية المطردة؛

(ب) تنظيم تبادل المعلومات بشأن النظم والأساليب والممارسات التي تتسم بالكفاءة في مجال الإدارة العامة، وإعداد نبذات قطرية ومبادئ توجيهية في مجال السياسات فيما يتعلق بالقضايا الرئيسية للإدارة العامة؛

(ج) الاضطلاع بتطوير الأطر التنفيذية والمبادئ التوجيهية المؤدية إلى تعزيز فعالية عملية الحكم والإدارة العامة.

البرنامج الفرعي ٢ - الإصلاحات الهيكلية والتنظيمية وأساليب الحكم الفعالة

(أ) **الأهداف**

٢١-١٨ السند التشريعي لهذا البرنامج الفرعي مستمد من قرار الجمعية العامة ٢١٢/٤٧ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠/١٩٨٥، الفقرة ٦ (ب).

٢١-١٩ وقد ثبت أن الاصلاح الاداري يشكل ضرورة مستمرة في عديد من البلدان النامية. فوجود هياكل إدارية وترتيبات مؤسسية لا تتسم بالكفاية (رغم أنها تكون أحيانا متضخمة ومكتظة بالموظفين) أمر يوضح ضرورة الاهتمام المستمر بحجمها فضلا عن الاهتمام بأدائها. وكثيرا ما يوجد تداخل وازدواج في الوظائف فيما بين المؤسسات الحكومية، التي تفتقر هي الأخرى الى المرونة في هياكلها وعملياتها.

٢١-٢٠ ويمكن للاصلاحات الادارية الرئيسية الفعالة أن تستهدف تحسين عنصر المساءلة تحقيقا لصلاح الحكم. ويمكن أن تكون السمات الهامة المميزة للحكم الصالح هي: (أ) الاستعداد لتنمية الأفراد والمجتمعات المحلية بحيث يمكنهم تحقيق كامل إمكانياتهم؛ و (ب) العمل على إيجاد اقتصاد مستدام؛ و (ج) تشجيع مشاركة الجمهور في الشؤون الحكومية؛ و (د) الشفافية في عمليتي استعراض الانجاز الحكومي والإفادة عنه على صعيدي الحكم المركزي والحكم المحلي. وينبغي للحكم الصالح أيضا أن يعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية على الصعد المحلية والإقليمية والدولية، وتعزيز الفهم المتبادل بين العملية السياسية والجهاز التنفيذي للحكومة. ومن ثم فإن إصلاحات الحكم ينبغي ألا تقتصر على معالجة القضايا الهيكلية، مثل قضيتي اللامركزية والعلاقات بين الحكومة المركزية والحكم المحلي، بل ينبغي أن تعالج أيضا القضايا الإجرائية، بما في ذلك الجوانب المتعلقة بتخفيف القيود التنظيمية والأساليب والتقنيات الادارية. وقد أصبح تطوير الحكم على صعيد المحليات مهما بصفة خاصة نظرا للنمو المستمر للمراكز الحضرية.

٢١-٢١ ولإدارة المعلومات أهمية حاسمة في تحقيق كفاءة الادارة العامة. وقد نشأت بعض المشاكل في استخدام تكنولوجيات المعلومات وساد القصور في استغلال نظم المعلومات ووسائل التشغيل الآلي للمكاتب من جانب المديرين في القطاع العام. ويمكن التخفيف من حدة هذه الحالة بوضع سياسة حاسوبية وطنية ملائمة وإنشاء مراكز تنسيق وآليات أخرى مختلفة في هذا المجال، بما في ذلك التدريب، ولا سيما تدريب الإدارة العليا، إذ أن بإمكانها أن تشجع على استغلال إدارة المعلومات وتكنولوجياتها.

٢١-٢٢ وأهداف البرنامج الفرعي ٢ هي كما يلي:

(أ) تعزيز الأخذ على نحو منسق باللامركزية والحكم الذاتي المحلي، وتحسين الحكم على صعيد المحليات، خصوصا في المدن الكبرى في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة الانتقال إلى الاقتصاد السوقي؛

(ب) تحسين عنصري الفعالية الإدارية والمساءلة في الأجهزة الإدارية والتنظيمية في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة الانتقال إلى الاقتصاد السوقي؛

(ج) تحسين أساليب وتقنيات الإدارة، لا سيما عن طريق تشجيع الاستخدام المنهجي لتكنولوجيات المعلومات في مجال الإدارة العامة.

(ب) منهاج عمل الأمانة العامة

٢١-٢٣ ستضطلع الأمانة العامة بأنشطة للتعاون التقني، بما في ذلك تقديم الخدمات الاستشارية والتدريب والمشاريع الميدانية، وستجري تحليلا للتدابير اللازمة لتحسين العناصر التي تتكون منها أساليب تخفيف القيود التنظيمية وتحقيق اللامركزية على الصعيد الحكومي. وسيشمل هذا تبسيط الاجراءات المتعلقة بإدارة القطاع العام. وسيجري التركيز بصفة خاصة على البحث والتدريب المتعلقين بعملية الحكم على الصعيدين المحلي والمتروبولي. وسيجري التركيز أيضا على التدريب الذي يرمي الى زيادة المعرفة باستخدام تكنولوجيات المعلومات في مجال الإدارة العامة، فضلا عن تطوير نظم المعلومات المتكاملة لأغراض تحليل السياسات وتنفيذها ورصدها.

البرنامج الفرعي ٣ - تدريب وتنمية الموارد البشرية لأغراض الإدارة العامة

(أ) الأهداف

٢١-٢٤ السند التشريعي لهذا البرنامج الفرعي مستمد من قرارات الجمعية العامة ٢١٩/٣٩ و ٢١٣/٤٠ و ٢١٣/٤٤؛ وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧٣/١٩٨٦ و ٨١/١٩٨٧ و ١٢٠/١٩٨٩، والمقرر ١١٤/١٩٨٩، الفقرة (ب) '٢'.

٢١-٢٥ ولا تقتصر إدارة شؤون الموظفين حاليا على تدبير الموظفين العموميين واختيارهم وتنسيبهم والاستفادة منهم وترقيتهم وكفالة انضباطهم ودفع التعويضات المستحقة لهم، بل تشمل أيضا تدريبهم وتطورهم الوظيفي وتعبئة الموارد البشرية بوجه عام. وكثيرا ما كانت الإجراءات والممارسات المتصلة بهذه الجوانب المختلفة قاصرة، كما أن سياسة شؤون الموظفين كانت بدائية في حالات كثيرة. وفي بعض البلدان. قد تعاني الخدمة المدنية أيضا من الافتقار النسبي إلى الحركية الداخلية. وبالرغم من معدلات التعويض المنخفضة نسبيا، فإن الحجم الشامل للخدمات المدنية قد يفرض عبئا باهظا على الوكالة الوطنية المركزية المعنية بشؤون الموظفين، التي يتطلب نطاق مهامها اهتماما عاجلا في كثير من البلدان النامية حيث أن هذا سيؤثر على المراقبة والاستعمال السليمين للخدمات المدنية. وبالمثل، قد يلزم تعزيز المعايير الأخلاقية للسلوك من أجل منع إساءة استعمال السلطات من جانب الموظفين المدنيين.

٢١-٢٦ وهناك عدد من البلدان النامية تجابهه بعض المسائل التي تتعلق بأعداد الموظفين في الخدمات المدنية لديه. فتحديد الموظفين الزائدين على الحاجة وتخفيض النفقات والأخذ باللامركزية في مهام شؤون الموظفين بتحويلها من المكتب المركزي لشؤون الموظفين إلى الادارات التنفيذية و/أو الوحدات المحلية تمثل مسائل معقدة، ولا سيما في سياق التكيف الهيكلي للاقتصادات الوطنية.

٢١-٢٧ وإنشاء قاعدة إحصائية سليمة للموظفين العاملين في الخدمة المدنية مسألة بالغة الأهمية لإيجاد التخطيط والتدريب الفعالين للموارد البشرية في القطاع العام. ويمكن إنشاء نظم معلومات محوسبة في مجال شؤون الموظفين من أجل تحسين إدارة وتخطيط الموارد البشرية وكذلك تطوير التدريب والتنمية الإدارية.

٢١-٢٨ وأهداف البرنامج الفرعي ٣ هي كما يلي:

(أ) تعزيز قدرة الحكومات على تحسين سياساتها المتعلقة بالموظفين العموميين، وترشيد نظم الخدمة المدنية لديها؛

(ب) تعزيز قدرة مؤسسات التدريب في البلدان النامية على تحديث المناهج الدراسية وتطويرها فيما يتعلق بالتنمية الإدارية، وتحسين أساليب التدريب، وتصميم دورات تدريبية لأفراد الإدارة العليا لتعزيز مهاراتهم في مجال وضع السياسات.

(ب) منهاج عمل الأمانة العامة

٢١-٢٩ ستقوم الأمانة العامة بتنفيذ منهاج العمل التالي:

(أ) إعداد منهجيات لإجراء الدراسات الاستقصائية المتعلقة بالخدمة المدنية وإنشاء قواعد البيانات اللازمة لتخطيط وتنمية الموارد البشرية؛

(ب) إعداد مبادئ توجيهية تقنية بشأن ما يلي: '١' التدريب المتعلق بالتنمية الإدارية؛ و'٢' آداب الخدمة العامة؛ و'٣' تخطيط القوى العاملة لأغراض الخدمة العامة؛ و'٤' آليات إعادة التدريب؛ و'٥' تدريب المدربين؛

(ج) أنشطة التعاون التقني، بما في ذلك الخدمات الاستشارية والتدريب والمشاريع الميدانية.

البرنامج الفرعي ٤ - النظم الضريبية وتعبئة الموارد المالية

(أ) الأهداف

٢١-٣٠ السند التشريعي للبرنامج الفرعي مستمد من الفقرتين ٩٦ و ١١٠ من مرفق قرار الجمعية العامة ٦٦/٣٥ وقراريها ١٨٢/٤١، و دإ - ٣/١٨؛ وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٢٧٣ (٤٣) و ١٧٦٥ (٤٤) و ١٣/١٩٨٠ و ٢٦٥/١٩٩٠.

٢١-٣١ خلال فترة الثمانينات واجهت جل البلدان النامية اختلالا متزايدا في موازينها المالية الداخلية والخارجية نتج عنه عجز ضريبي لا يحتمل وانخفاض في التدفقات المالية العامة والخاصة. ولكبح هذا العجز

ورفع مستوى التدفقات المالية قامت عدة بلدان بتنفيذ سياسات تهدف الى تحسين إدارة إيراداتها وتقوية تعبئة مواردها المالية الداخلية وتعزيز التعاون الدولي في مجال الضرائب. ومن ناحية الإيرادات، اعتمدت هذه الدول تدابير ترمي الى توسيع قاعدة إيراداتها وزيادة مرونة نظمها الضريبية، وتحسين كفاءة وفعالية إدارتها في مجال الضرائب. ومن ناحية النفقات، شددت على الحد من نمو النفقات الحالية، والتدقيق الشديد في الخدمة العامة، والحد من تعديل الرواتب والأجور وتبسيط سير المشاريع العامة. ومن ناحية التعاون الدولي في مجال الضرائب، عقدت اتفاقات في مجال الضرائب ومعاهدات تشجيع تدفق الاستثمار والتجارة والتكنولوجيا من أجل نمو الموارد وتوزيعها بفعالية أكبر.

٢١-٣٢ تواصل جل البلدان الاعتماد على النظم الضريبية في تعبئة الموارد من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتسعى الى تقوية جدوى وفعالية الادارة الضريبية بهدف تحسين أداء الايرادات، وقد توخت إصلاحات ضريبية لتحقيق التكامل بين السياسة الضريبية وبين إطار الاقتصاد الكلي السائد لديها. وبالمثل، ولتعزيز جدوى الادارة الضريبية وفعاليتها، تقوم عدة بلدان بتنفيذ برامج تهدف الى إدخال إصلاح شامل على المؤسسات المعنية بتقدير الضرائب وتحصيلها وتطبيق نظمها وتحسين سير تلك المؤسسات. وللتوفيق بين الواقع والنوايا، تقوم هذه البلدان أيضا بتنفيذ تدابير ترمي الى تبسيط الاجراءات الادارية وتحسين نظم المعلومات الضريبية وتعزيز تدريب العاملين وإدخال قدرات معالجة البيانات.

٢١-٣٣ وفي جل الحالات تستدعي مثل هذه التدابير المتعلقة بالسياسات النظر في الايرادات والنفقات معا بزيادة ايرادات الميزانية أو تخفيض الانفاق و/أو الجمع بين الاثنين بشكل ما. ونتيجة لنهج الايراد والانفاق هذا يجري ترشيد النفقات العامة وتقليص عجز الميزانية وتعزيز تعبئة الموارد المالية الداخلية. وتعتمد الزيادة في قدرات تعبئة الموارد المالية الداخلية أيضا على السياسات والتدابير الهادفة الى تحسين إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، وتعزيز القدرات الإدارية للحكومات المحلية على جمع الايرادات وتعبئة إدخار الأفراد وإصلاح المشاريع العامة وقطاع المالية وتوسيع دور السوق وإشراك القطاع الخاص.

٢١-٣٤ تتمثل أهداف البرنامج الفرعي ٤ في:

(أ) تعزيز قدرة البلدان النامية على تعبئة جميع الموارد المالية الداخلية وتعبئة موارد مالية أجنبية بأحكام وشروط تتلاءم مع الأولويات والتشريعات الوطنية؛

(ب) تعزيز السياسات والتدابير المالية والضريبية التي تساعد على التنمية بما في ذلك التدابير الهادفة الى إصلاح النظم الضريبية، ومكافحة التهرب من الضرائب وتوسيع القاعدة الضريبية وتطوير الخيارات المتعلقة بالتنمية ذات القاعدة العريضة.

(ب) منهاج عمل الأمانة العامة

٢١-٣٥ سيحتوي منهاج العمل على:

(أ) التوجيه السياسي لبحث وتحليل يتصلان بهيكل قطاع المالية في الدول النامية والدول التي هي بصدد التحول الى اقتصاد السوق وبسير عمله. وستجري معالجة مسائل مثل سياسات أسعار الفائدة، وتخصيص الائتمانات وقواعد الحيطة المالية والإشراف على المؤسسات والأسواق بهدف تعبئة مدخرات إضافية. وسيجري الاضطلاع بأبحاث ومشاورات قصد وضع اتفاقية متعددة الأطراف حول تبادل المساعدة في مجال تحصيل الضرائب مع وضع مبادئ توجيهية للتعاون الدولي تهدف الى مكافحة التهرب من الضرائب وتجنبها. وسيتم إيلاء اهتمام أكبر لوضع وصياغة مبادئ توجيهية حول أرباح الشركات الفرعية والشركات التابعة والاستئجار الدولي للسفن والحاويات والمعدات التجارية، واستئجار الطائرات وقضايا التسعير التحويلي. وسيجري الاضطلاع ببحوث حول المشكلات الناشئة فيما يتصل باستخدام اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية المتعلقة بالازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية؛

(ب) إجراء بحوث وتحاليل لتحديد الاصلاحات الضريبية الملائمة اللازمة لتحسين القاعدة الضريبية ولتحسين فرض الضرائب على الأنشطة الاقتصادية بما في ذلك الزراعة والصناعة التحويلية والخدمات ولخفض تكاليف احترام الالتزامات الضريبية، وتعزيز فعالية تحديد المخصصات وتنميتها؛

(ج) تقديم المساعدة للدول النامية وخاصة منها الموجودة في افريقيا حتى يتسنى لها تنفيذ نتائج وتوصيات الحلقات الدراسية التي نُظمت بشأن إدارة الايرادات والبلدان النامية؛

(د) إعداد وتعميم دراسات ومبادئ توجيهية عالمية عن تحسين إدارة الايرادات لغرض المساعدة المتبادلة في تحصيل الضرائب؛ وكذلك إعداد وتعميم ملحقات سلسلة الاتفاقات الضريبية الدولية؛

(هـ) دعم الدول النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال في سعيها الى إصلاح قطاع المالية والزيادة من إسهام ادخار الأفراد في تعبئة الموارد المالية الداخلية.

البرنامج الفرعي ٥ - الإدارة المالية للقطاع الخاص

(أ) الأهداف

٢١-٣٦ السند التشريعي للبرنامج مستمد من الفقرة ٦ (د) من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠/١٩٨٥ ومن قراره ٩٢/١٩٨٧ ومن الفقرة (ب) و (ط) من مقرره ١١٤/١٩٨٩.

٢١-٣٧ الإدارة المالية تعتبر ذات أهمية جوهرية بالنسبة للحكم الناجح، لأنها تساهم في تحقيق أفضل تخطيط لاستخدام الموارد ولتوزيعها ومراقبتها بفعالية أكثر ومسائلة الجهات المسؤولة عن ذلك بصورة أكبر، وبالتالي فإن الحكومات التي ترغب في تحسين فعاليتها والحكومات المهتمة بتحسين الحكم كثيرا ما تسعى الى توخي إصلاحات الادارة المالية وبالاضافة الى ذلك فإن السياسات التي تسعى الى إعادة ترتيب أولويات النفقات العامة، وتغيير العلاقات المالية القائمة مع قطاع المشاريع العامة، وتحسين إدارة الدين،

والاستخدام الأفضل للموارد السائلة وإضفاء طابع اللامركزية على مسؤوليات الحكومة بجعلها تمتد الى المستويات المحلية، ووقف التسربات المالية، ستتوقف جميعها على وجود قدرة ملائمة على الادارة المالية.

٢١-٣٨ تختلف نوعية الادارة المالية للقطاع العام اختلافا كبيرا من بلد الى آخر وحتى داخل البلدان نفسها وذلك حسب المؤسسة ومستوى الحكومة المعنية. وهذه الادارة غير ملائمة في بعض البلدان وتعكس عوامل مثل البيئة ونقص الموارد والقدرة المؤسسية المحدودة. وهي عوامل قابلة للتغيير على امتداد جداول زمنية مختلفة، وذلك حسب إرادة الحكومة وتوافر المساعدة. وفي بلدان أخرى تتوفر إدارة مالية أنسب ولكنها يمكن أن تستفيد من نهج عصري يتضمن تطبيق التكنولوجيا الحديثة.

٢١-٣٩ يتمثل هدف البرنامج الفرعي ٥ في مساعدة حكومات البلدان النامية والبلدان التي هي بصدد الانتقال الى اقتصاد السوق على تقوية إدارة قطاعها العام المالي. وتتم هذه المساعدة على المستوى المركزي، وعلى المستويين الاقليمي والمحلي، ويجري التأكيد فيها بالخصوص على:

(أ) النظم الحكومية لإعداد الميزانية وذلك لتحقيق الفاعلية في تخطيط النفقات العامة والإذن بها وتحملها حسب تقديرات واقعية للموارد المأمولة؛

(ب) المراقبة المالية وذلك حتى تتسنى إدارة الموارد مع الاحترام الواجب للملكية والمساءلة؛

(ج) نظم المحاسبة، وذلك حتى يتيسر توفير سجلات وتقارير ومعلومات دقيقة وذات صلة وجاهزة في الوقت المناسب عن أموال الحكومة والتزاماتها المالية وإيراداتها ونفقاتها؛

(د) الإدارة المالية وذلك لحماية موارد مثل الأصول السائلة والاستثمارات واستخدامها استخداما مكثفا لتحقيق الفعالية القصوى. ولادارة القروض مع الاحترام المناسب للآجال والتكلفة والجدارة الائتمانية وما الى ذلك؛

(هـ) مراجعة الحسابات. وذلك حتى يتسنى التعرف على مواطن الضعف في الادارة واتخاذ التدابير الإصلاحية؛

(و) التدابير المتصلة بتحسين أداء المؤسسات العامة.

(ب) منهاج عمل الأمانة العامة

٢١-٤٠ ستتبع الأمانة العامة منهاج العمل التالي:

(أ) الاضطـــلاع بأنشطة تعاون تقـــني وتقديم خدمات استشارية بشأن الادارة المالية العامة، بما في ذلك إصلاح المشاريع العامة؛

(ب) استعراض ودعم التطورات الحاصلة في ميدان الادارة المالية العامة، وخاصة فيما يتعلق بزيادة الشفافية والمساءلة واللامركزية؛

(ج) إنجاز دراسات استقصائية ودراسات في ميدان الادارة المالية الحكومية حول مواضيع مثل إدارة المعونة والمساءلة وانعكاسات التغيرات التي تطرأ على تكنولوجيا المعلومات على الادارة المالية والتقنيات الحديثة لمراجعة الحسابات؛ ووضع الميزانيات بشكل ينجز البرامج ويحقق النتائج المرجوة، وتطوير نظم إدارة مالية متكاملة؛

(د) تعميم نتائج الدراسات الاستقصائية والدراسات في أشكال تناسب حكومات البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال الى اقتصاد السوق، وذلك من خلال الحلقات الدراسية والمنشورات وتوفير مواد التدريب والدورات التدريبية؛

(هـ) رصد اتجاهات إصلاح المشاريع العامة والإبلاغ عنها.

البرنامج الفرعي ٦ - تشجيع إنشاء بيئة مساعدة للقطاع الخاص، بما في ذلك مباشرة الأعمال الحرة

(أ) الأهداف

٢١-٤١ السند التشريعي لهذا البرنامج الفرعي مستمد من قرار الجمعية العامة ٤٨/١٨٠ المتعلق بمباشرة الأعمال الحرة والتحول الى القطاع الخاص من أجل النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة. والولاية مستمدة كذلك من عدد من القرارات الأخرى للجمعية مثل القرار ٤٨/١٧٠ المتعلق بتقديم المساعدة الى الدول غير الساحلية في آسيا الوسطى و ٤٨/١٧١ المتعلق بتنفيذ برنامج العمل للتسعينات لصالح أقل البلدان نموا، و ٤٨/١٧٢، المتعلق بالتعاون الاقتصادي والتقني فيما بين البلدان النامية، و ٤٨/١٧٩ المتعلق بتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية، و ٤٨/١٨١ المتعلق بدمج البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في الاقتصاد العالمي.

٢١-٤٢ وتؤدي تنمية القطاع الخاص دورا متمما في الجهود التي تبذلها البلدان لبناء القدرة الوطنية وزيادة النمو الاقتصادي. وتقتضي مهمة تشجيع تلك التنمية جهودا مبتكرة وموارد من جانب كل من الحكومة والقطاع الخاص نفسه.

٢١-٤٣ ولم تكن السياسات الوطنية لكثير من البلدان في معظم الأحيان موجهة توجيها كافيا نحو توفير البيئة الداعمة اللازمة للقطاع الخاص. وغالبا مايفتقر الى المصفوفات الضرورية للنظم التشريعية والتنظيمية والتمويلية والمالية التي تفضي الى إيجاد بيئة مواتية وقابلة للتنبؤ يمكن فيها أن تساهم مباشرة الأعمال

الحرة والقطاع الخاص في التنمية الاقتصادية. وبدلا من أن تقوم الحكومة بالإفراط في تنظيم القطاع الخاص، فإن بإمكانها أن تقوم بصياغة السياسات اللازمة وسن قوانين العمل والتجارة والاستثمار الداعمة للاستثمار الخاص ونمو القدرة على مباشرة الأعمال الحرة.

٢١-٤٤ وبالتالي فإن أهداف البرنامج الفرعي ٦ هي:

(أ) تعزيز قدرة حكومات البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية الى الاقتصاد السوقي على تصميم سياساتها وبرامجها المتعلقة بالتحول الى القطاع الخاص وتعبئة الدعم لهذه السياسات والبرامج وتنفيذها بحيث تحقق أهدافها المتمثلة في الانتقال من الاقتصادات المخططة مركزيا والمفرطة في الحمائية نحو أنظمة سوقية؛

(ب) استعراض وتحليل دور الحكومات والمنظمات غير الحكومية في إنشاء بيئة داعمة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بما في ذلك المؤسسات التي انفصلت عن القطاع العام، والمحافظة على هذه البيئة والقيام برصد الاتجاهات وتقديم تقرير عنها؛

(ج) تعزيز القدرة المحلية على مباشرة الأعمال الحرة.

(ب) منهاج عمل الأمانة العامة

٢١-٤٥ ستقوم الأمانة العامة بتنفيذ منهاج العمل التالي:

(أ) تقديم المساعدة الى الحكومات في مجال تشكيل الوكالات الحكومية وتعزيزها، والى المنظمات المشتركة بين القطاعين العام والخاص في مجال وضع البيئة الداعمة اللازمة لمؤسسات السياسة العامة والدعم، وتحديد وتدريب منظمي المشاريع القائمة على التكنولوجيا، وتشكيل رابطات منظمي المشاريع والشبكات الإقليمية؛

(ب) الاضطلاع ببحوث موجهة نحو السياسة العامة ونشر التقارير المتعلقة بسياسات وبرامج التحول الى القطاع الخاص، بما في ذلك البيئة التنظيمية وسياسات الضرائب وتنمية القطاع المالي لتشجيع القدرة الوطنية على مباشرة الأعمال الحرة؛

(ج) القيام بأنشطة التعاون التقني، بما في ذلك الخدمات الاستشارية، والتدريب، والمشاريع الميدانية وتقديم الدعم الى عملية ربط الشبكات والتعاون على الصعيدين الوطني والدولي، في مجال مباشرة الأعمال الحرة وتشجيع المؤسسات في بلدان مختارة، ولا سيما أقل البلدان نموا والبلدان غير الساحلية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية الى الاقتصاد السوقي.

البرنامج الفرعي ٧ - بناء القدرة الوطنية من أجل إدارة البرامج والمشاريع

(أ) الأهداف

٢١-٤٦ السند التشريعي لهذا البرنامج الفرعي مستمد من قرار الجمعية العامة ٢١١/٤٤ و ١٩٩/٤٧ و مقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٣٠/٩٣.

٢١-٤٧ ما فتئت البلدان النامية، استجابة منها للتغيرات البعيدة المدى في تدفق وتنفيذ نظم التعاون التقني، تقوم بإعادة دراسة قدراتها الهيكلية الداخلية وترتيباتها التنظيمية لكفالة كون المعونة داعمة لأهداف التنمية. وقد حظيت هذه العملية بتأييد الجمعية العامة، التي سلمت بضرورة إعادة توجيه الأنشطة التنفيذية نحو تعزيز الطاقات الوطنية في جميع مراحل دورة البرامج والمشاريع. وفي حين أن الاستراتيجيات في مجال تخطيط البرامج والمشاريع وتنفيذها كانت تستند تاريخيا الى فرضية تشاطر المسؤولية بين الحكومات الوطنية ووكالات التمويل والتنفيذ، فإن إعادة تشكيل طرق ووسائل تنفيذ التعاون التقني ما فتئت حاليا تولي توكيدا أقل على هذا النهج الثلاثي لصالح زيادة اللامركزية والتنفيذ الوطني للبرامج والمشاريع. وقد استنتجت الجمعية العامة في قراراها ١٩٩/٤٧ أنه تقع على الحكومات المستفيدة المسؤولية الأولى عن القيام، على أساس الاستراتيجيات والأولويات الوطنية، بتنسيق كافة أنواع المساعدة الخارجية.

٢١-٤٨ وقد بات من الواضح بصورة متزايدة أن بناء الطاقة المستدامة محليا داخل البلدان النامية يتسم بأهمية متزايدة لتنفيذ برامج التعاون التقني بنجاح. وفي الماضي، كان التعاون التقني يولي قدرا كبيرا جدا من التوكيد على خدمات الخبراء المغتربين وقدرا أقل من التوكيد على التدريب الانتاجي ونقل المهارات. وكان هناك افتقار الى الاشتراك الوطني في تحديد المشاريع وتصميمها. ويعتزم النهج الجديد تصحيح ذلك النقص عن طريق مساعدة البلدان على تطوير الموظفين المحليين الضروريين.

٢١-٤٩ ويبرز التوكيد الجديد على التنفيذ الوطني للبرامج والمشاريع ضرورة تحسين القدرات المؤسسية والمهارات الإدارية المحلية المناسبة.

٢١-٥٠ وتتمثل أهداف البرنامج الفرعي ٧ في زيادة القدرات الوطنية في مجال الإدارة الفعالة لبرامج ومشاريع المساعدة الإنمائية من خلال نقل المهارات والتدريب اللازم للتنفيذ الوطني الفعال.

(ب) منهاج عمل الأمانة العامة

٢١-٥١ يشمل منهاج العمل ما يلي:

(أ) تقديم الدعم الى الكيانات الوطنية في مجال الاضطلاع بمسؤولياتها المتعلقة بالتنفيذ والإنجاز. وسيولى توكيد خاص على التدابير اللازمة لتيسير نقل المهارات عن طريق مختلف أشكال

الخدمات الاستشارية وأنشطة التدريب، بما في ذلك التدريب على تصميم المشاريع وتثمينها وتقييمها ومحاسبتها المالية ونظم الإبلاغ ومراجعة الحسابات؛

(ب) تزويد البلدان النامية على أساس مستمر بالخدمات المتعلقة بجميع المسائل والأنشطة المتصلة بتعبئة الموارد البشرية اللازمة لأغراض التعاون التقني ووزعها وتنميتها وإدارة الزمالات وغيرها من أنشطة التدريب، وشراء المعدات وما الى ذلك؛

(ج) الاضطلاع ببناء المؤسسات والتدريب لزيادة قدرة الحكومات على التنفيذ الوطني، بالتنسيق مع الوكالات والمكاتب الميدانية.

- - - - -