الأمم المتحدة

الجمعيّة العامة

Distr.
GENERAL

A/36/69
13 January 1981
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الدورة السادسة والثلاثون

التدريب والبحث

النهج الموحد لتحليل التنمية وتخطيطها

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا ـ مقدمة	١ ـ ٤	٣
ثانيا ـ صياغة الاهداف الانمائية باستخدام نهج موحد	٥ ـ ٩	٥
ألف ـ شمولية الاهداف الانمائية	٥ ـ ٦	٥
باء ـ تحديد الاهداف	٧ ـ ٨	٥
جيم ـ أوجه الترابط بين الاهداف	٩	٧
ثالثا ـ استخدام نهج موحد لوضع السياسات والبرامج وتنفيذها وتقييمها	١٠ ـ ١٦	٧
ألف ـ وضع السياسات والبرامج	١٠ ـ ١٣	٧
باء ـ ادخال انشطة الاستعراض والتقييم في عملية اتخاذ القرارات	١٤ ـ ١٦	٩

81-00766

Digitized by UNOG Library

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
رابعا - الترتيبات المؤسسية والمتطلبات من المعلومات اللازمة لتيسير استخدام نهج موحد في التخطيط واتخاذ القرارات	١٧-٢٥	١٠
ألف - ترتيبات مؤسسية لتوسيع باب الاشتراك	١٧-١٨	١٠
باء - الترتيبات المؤسسية لتعزيز وظيفة التنسيق الموكلة الى وكالة التخطيط المركزي	١٩	١١
جيم - الترتيبات المؤسسية لادماج الخطط الاقليمية	٢٠-٢٢	١١
دال - الترتيبات المؤسسية لادماج أنشطة الاستعراض والتقييم في عملية اتخاذ القرارات	٢٣	١٢
هاء - المتطلبات من المعلومات	٢٤-٢٥	١٣
خامسا - الموجز	٢٦	١٤

Digitized by UNOG Library

أولا - مقدمة

١ - امتد اهتمام الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعي بالنهج الموحد لتحليل التنمية وتخطيطها فترة تبلغ عقدا على الأقل (١) . وقد تمثل اعراب الجمعية العامة عن اهتمامها بهذا الموضوع ، في فترة أقرب عهدا ، في اتخاذ قرارها ٣٤٠٩ (د-٣٠) المؤرخ في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥ ومقررها ٤١٨/٣٢ المؤرخ في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧ ، بشأن تطبيق الحكومات لنهج موحد في عملية التنمية الاجتماعية - الاقتصادية في شتى البلدان ، سواء البلدان النامية أو البلدان المتقدمة النمو . ووفقا لذلك القرار والمقرر أرسل الأمين العام في عام ١٩٧٦ مفكرة مؤرخة في ٢٧ شباط/فبراير ١٩٧٦ - عممت مرة أخرى في عام ١٩٧٨ - الى حكومات جميع الدول الأعضاء يلتمس فيها معلومات بشأن الممارسات الفعلية في مجال تطبيق نهج كهذا في بلدانها . وقد أعد تقريران يتضمنان معلومات متصلة بالموضوع مقدمة من ٢٥ حكومة (٢) .

٢ - واتخذت الجمعية العامة في دورتها الرابعة والثلاثين مقررا آخر (٤١٩/٣٤ المؤرخ في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩) دعيت فيه الحكومات التي لم ترسل بعد ردودها على المفكرة الى أن تفعل ذلك . وحتى ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠ وصلت سبعة ردود جديدة من حكومات الأرجنتين والأردن ، وباكستان ، وسورينام ، والعراق ، وقبرص ، وماليزيا (٣) . وفي الوقت نفسه ، طلب الى الأمين العام أن يعد ، استنادا الى هذه الردود والردود التي وردت من قبل ، تقريرا جديدا يتضمن استنتاجات وتوصيات عملية بشأن استخدام نهج موحد في عملية التنمية الاجتماعية - الاقتصادية . والاستنتاجات والتوصيات الواردة في هذا التقرير معروضة في اطار يشمل بعض المتطلبات التي يتعين تلبيتها اذا أريد استخدام نهج موحد .

---

(١) أنظر قرار الجمعية العامة ٢٦٨١ (د-٢٥) المؤرخ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠ وقرار المجلس الاقتصادى والاجتماعي ١٤٩٤ (د-٤٧) المؤرخ في ٢٦ آيار/مايو ١٩٧٠ .

(٢) تقريرا الأمين العام عن تطبيق الحكومات لنهج موحد على تحليل التنمية وتخطيطها (E/CN.5/540 و E/CN.5/566) .

(٣) أرسلت حكومة لكسمبرغ أيضا ردا يشير الى أن برامج المساعدة الانمائية للكسمبرغ يراعى فيها عموما التوافق مع الخطط الانمائية للبلدان المستفيدة . وبالاضافة الى ذلك ، ذكرت حكومة النرويج أن السياسة المتعلقة بالمساعدة الانمائية النرويجية ، تهدف الى مساعدة البلدان النامية في جهودها .

../..

Digitized by UNOG Library

٣ - ويتسم مفهوم النهج الموحد ، كما هو واضح من سلسلة التقارير التي أعدت عن هذا الموضوع (٤) ، بأن له تفسيرات كثيرة وأن الاختلافات فيما بينها بشأن موضع التركيز منشؤها الاختلافات القائمة في الأحوال والاحتياجات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في شتى البلدان . بيد أن هناك على الأقل ثلاثة متطلبات مشتركة أساسية يتعين تحقيقها عند تطبيق نهج متكامل للتخطيط ولصنع القرارات ، هي (أ) توسيع نطاق أهداف التنمية لكي تكون شاملة قدر الامكان فتتضمن ، مثلا ، ضمان الدخل ، والانصاف الاجتماعي ، وتنمية الامكانات البشرية وتوسيع نطاق المشاركة في عملية التنمية ، وتحديد أوجه الترابط فيما بين هذه الأهداف من أجل فهم آثارها المتسمة بالتعاضد أو التضارب ؛ (ب) صياغة مجموعة متكاملة من السياسات والبرامج والمشاريع مع الفهم التام للتفاعلات فيما بينها ، حتى يتسنى تقييم فعاليتها في الاسهام في بلوغ الأهداف القطاعية لكل منها وما يتصل بها من أهداف أخرى ؛ و (ج) اتخاذ قرارات متسقة ، عن طريق أجهزة واجراءات مؤسسية فعالة ، في مجال تنفيذ وتقييم السياسات والبرامج على الصعد الوطنية والقطاعية والاقليمية والمحلية .

٤ - وقد نوقشت في بعض التقارير السابقة المتعلقة بهذا الموضوع معظم ان لم يكن جميع المتطلبات الواردة في الاطار المذكور أعلاه . وتناقش مرة أخرى في الفقرات التالية ، باستخدام تجارب عدة بلدان كأمثلة ، بعض هذه المتطلبات التي يقتضيها اتباع نهج متكامل في صياغة وتنفيذ وتقييم الأهداف والسياسات والبرامج الانمائية والترتيبات المؤسسية اللازمة لتيسير تطبيق هذا النهج الموحد . وقد أعد هذا التقرير مكتب البحوث الانمائية وتحليل السياسات بادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية .

---

(٤) "تقرير عن النهج الموحد لتحليل التنمية وتخطيطها : تقرير أولي من الأمين العام" (E/CN.5/477) ؛ "تقرير الأمين العام عن اجتماع فريق الخبراء المعني بوضع نهج موحد لتحليل التنمية وتخطيطها ، المعقود في ستوكهولم في الفترة من ٦ الى ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٢" (E/CN.5/490) ؛ "تقرير عن النهج الموحد لتحليل التنمية وتخطيطها : مذكرة من الأمين العام" (E/CN.5/519) ؛ و "اقتراحات تتعلق بمشاريع نموذجية بشأن التطبيق العملي لنهج موحد لتحليل التنمية وتخطيطها : تقرير الأمين العام" (E/5791 و Add.1 و Corr.1) ؛ "مشاريع بشأن التطبيق العملي لنهج موحد لتحليل التنمية وتخطيطها : تقرير الأمين العام" (E/5974) ؛ وتقريرا الامين العام عن تطبيق الحكومات لنهج موحد لتحليل التنمية وتخطيطها (E/CN.5/540 و E/CN.5/566) .

Digitized by UNOG Library

ثانيا ـ صياغة الأهداف الانمائية باستخدام نهج موحد

ألف ـ شمولية الأهداف الانمائية

٥ ـ كثيرا مايفسر مفهوم الشمولية المرتبط بالنهج الموحد بأن المقصود منه أن هذا النهج يستلزم اجراء تحليل واتخاذ قرارات يؤخذ في الاعتبار فيهما السكان بأسرهم أو على الأقل الأغلبية العظمى منهم . وبهذا المعنى فان النهج الموحد ، الذى يتناول مباشرة المشاكل المتصلة بالقطاعات الأكبر من المجتمع ، التي عادة ماتكون الأفقر أيضا ، يختلف عن بعض الاستراتيجيات التقليدية " الموجهة نحو النمو الاقتصادى " والتي تميل الى تناول هذه القطاعات من السكان بطريقة غير مباشرة فقط . ولذلك تتضح الحاجة ، عند تطبيق نهج موحد ، الى أن يؤخذ في الاعتبار الانصاف الاجتماعي وتوفير فرص العمالة واشتراك الجماهير في التخطيط وصنع القرارات . بل لقد أدرجت بلدان كثيرة العدالة الاجتماعية أو التوزيع العادل للدخل أو الاستهلاك ، أو التكافؤ في الفرص والعمالة الكاملة كجزء من مجموعة الأهداف المعتمدة . وبذلك يصبح رفاه الأغلبية العظمى والقطاعات الأفقر من السكان مركزا رئيسيا لاهتمام السياسة الانمائية . مثال ذلك أن بعض البلدان النامية ، مثل الجماهيرية العربية الليبية والجمهورية العربية السورية وموريتانيا قد ذكرت أن توفير الخدمات الاجتماعية لتحسين مستوى أو حالة التغذية والصحة والتعليم والاسكان لهؤلاء الناس جزء من الأهداف الرئيسية المعتمدة في خططها .

٦ ـ وربط أيضا النهج الموحد للتنمية بالحاجة الى صياغة مجموعة شاملة من الغايات والأهداف . فالخطة القومية في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ، مثلا ، تضم جميع الجوانب الهامة لعملية الانتاج الاشتراكي على الصعد العامة والقطاعية والفرعية ، حسب صور الملكية وأنواع الموارد الانتاجية وحسب المناطق الجغرافية . وتوجد بالخطة نتائج منشودة لمختلف الغايات الاجتماعية ـ الاقتصادية وكذلك لفروع الاقتصاد الوطني والصناعات ، ولتوسيع المرافق الانتاجية ، وتطوير المعرفة العلمية والتكنولوجية . وتتصل النتائج المنشودة في الخطة أيضا بالموقع المكاني لعوامل الانتاج وبتنمية كل منطقة على أساس التخصص في اطار الأولويات الوطنية ، والصلات المتبادلة بين الأقاليم في اطار الاقتصاد الوطني ، والأهداف المتعلقة بالاستثمار وبالموارد البشرية والمادية والتقنية والمالية .

باء ـ تحديد الأهداف

٧ ـ حددت البلدان النامية واعتمدت مجموعة واسعة من الأهداف الانمائية . وبعض هذه الأهداف المعلنة ، مثل " تحقيق الاشتراكية " ، و " ايجاد دولة الرفاهة " ، و " استئصال شأفة

Digitized by UNOG Library

الفقر " ، و " تحسين رفاهة الشعب " ، و " تحقيق الاعتماد على النفس " ، هي أهداف جوهرية لأنها تعكس تطلعات اجتماعية - سياسية ، ومع ذلك لا يمكن استخدامها الا كمبادئ توجيهية عامة يتعين اتباعها في عملية التخطيط وتقرير السياسات . وهذه الغايات يتعين أن تكملها ، وفعلا تكملها في مجال الممارسة عادة ، أهداف ومرام أكثر تحديدا ، بعض الشيء ، تدرج في خطط متوسطة الأجل وخطط قصيرة الأجل ، مثل زيادة مستوى انتاج السلع والخدمات ومستوى الدخل ، أو زيادة عدالة توزيع الدخل والاستهلاك ، أو تحسين التعليم والصحة والاسكان وغيرها من مكونات مستوى المعيشة للفئات ذات الدخل المنخفض ، أو ايجاد فرص للعمالة أو المحافظة على استقرار الأسعار ، أو التوازن في المدفوعات الخارجية ، أو توسيع نطاق مشاركة السكان في عملية التخطيط وصنع القرارات . ويتعين أن تحديد مجموعات الأهداف هذه بوصفها مكونات أساسية تسهم ، اذا تحققت ، في بلوغ الغايات الانمائية الجوهرية في نهاية المطاف (٥) . مثال ذلك أن الهند ، بعد أن قررت اتخاذ القضاء على الفقر هدفا أساسيا ، وضعت لذلك أهدافا فرعية أكثر تحديدا تتمثل في التعجيل بالتقدم الاقتصادي وابطاء معدل النمو السكاني وزيادة عدالة توزيع الدخل أو الاستهلاك . وثمة مثال آخر هو منغوليا ، وهي بلد ذو اقتصاد نام مخطط مركزيا تمثلت فيه الأهداف الفرعية المعتمدة لضمان " مزيد من التحسن في الرفاه المادي والمستوى الثقافي للشعب " في تطوير القوى الانتاجية على أساس التقدم العلمي والتكنولوجي الحديث ، وضمان تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي من أجل تنمية وتحسين الثقافة الاشتراكية ، وتحسين العلاقات الاجتماعية الاشتراكية ، وتعزيز التثقيف الشيوعي للعمال .

٨ - ولكي تكون هذه الأهداف مفيدة في تحليل أوجه الترابط بين الأهداف وفي وضع سياسات وبرامج ومشاريع محددة ، لابد لها أن تكون محددة قدر الامكان . وبعض الأهداف يمكن قياسها ، وقد ترجمت الى أهداف محددة ؛ وينطبق هذا بالذات على الأهداف الاقتصادية ، مثل نمو الانتاج الاجمالي ومكوناته القطاعية ، وتكوين رأس المال ، والمدخرات ، وميزان التجارة والمدفوعات ، وهي أمور وضعتها معظم البلدان النامية في خططها الانمائية . على أنه ليس من الممكن قياس كل الأهداف ، ويخص هذا بالدرجة الأولى الأهداف الاجتماعية والسياسية والثقافية . فقد كان هناك بعض الصعوبة في قياس أثرها على الفرد وعلى المجتمع ككل . وكان المتبع فيما مضى هو تحديد المدخلات المطلوبة لانتاج الخدمات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف ، مثل نصيب كل وحدة سكانية

---

(٥) يفرّق بين الأهداف التي تصور الشكل النهائي لوضع يتطلع المجتمع الى تحقيقه مستقبلا ، والأهداف التي تمثل بدرجة أكبر وسائل بلوغ هذه الأشكال النهائية . ويبرهن هنا على أنه يتعين أن يكون النوع الأخير من الأهداف محددا بما يكفي لاستخدامه في وقت لاحق في تحليل أوجه الترابط بين الأهداف وفي وضع السياسات والبرامج . ولذلك فان مطلب تحديد الأهداف شرط مسبق لتطبيق النهج الموحد .

Digitized by UNOG Library

من عدد أسرّة المستشفيات ، ونسب الالتحاق بالمدارس ، بوصفها أمورا مستهدفة تتصل بهذه الأهداف . وهناك نهج آخر هو تحديد الهدف من زاوية مشكلة معينة لابد من التغلب عليها . ومثال ذلك أن أحد الأهداف المتعلقة بالصحة يمكن تحديده على أنه الحاجة الى تقليل عدد الوفيات الناجمة عن الأمراض السارية مثل الملاريا والسل .

جيم - أوجه الترابط بين الأهداف

٩ - يمكن اعتبار بعض الأهداف الانمائية المختلفة متسمة بالتعاضد ، وبعضها الآخر بعدم الاتساق . على أن الترابطات لا تقبل التعميمات السهلة ، خصوصا اذا أخذ عامل الوقت في الحسبان . فقد رؤى مثلا أن هدف التعجيل بالنمو الاقتصادي يتعارض مع هدف زيادة الخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم ، بسبب الحلقة المفرغة بين الحاجة الى زيادة الاستثمارات والحاجة الى زيادة الاستهلاك . وينطبق هذا بالذات عندما يكون المنظور الزمني قصيرا . فالنمو الاقتصادي لفترة طويلة تمتد مثلا بين ١٠ و ١٥ سنة أو أكثر يولد الموارد الاضافية التي تجعل من الممكن زيادة توفر هذه الخدمات ؛ وفي نفس الوقت من شأن تحسين الحالة الصحية وزيادة حصول السكان على التعليم ، وخصوصا بين صفوف القوى العاملة ، أن يسهل بلا شك من تسارع عملية النمو الاقتصادي . ويحتاج اتباع نهج موحد الى معرفة أدق بهذه الترابطات القائمة بين الأهداف ، سواء على المدى القصير أو على المدى البعيد ، بحيث يمكن ترتيب أولويات الأهداف في اطار زمني معين . ويقتضي الأمر بعد ذلك اتباع فكرة الأولويات في وضع وانتقاء البرامج والمشاريع .

ثالثا - استخدام نهج موحد لوضع السياسات والبرامج وتنفيذها وتقييمها

ألف - وضع السياسات والبرامج

١٠ - سبق التأكيد على الحاجة الى ذكر الأهداف بأكبر قدر ممكن من التحديد . وهذا لازم ليس فقط لدراسة الترابطات بين الأهداف ، وانما لاغنى عنه أيضا عند وضع تدابير محددة خاصة بالسياسة وبرامج تستهدف دعم الأهداف . ويمكن أن نستخلص من تجربة الجماهيرية العربية الليبية مثالا على مجموعة كهذه من التدابير والبرامج الموضوعة للوفاء بأهداف محددة . فمن أجل التوصل هناك الى توزيع أعدل للدخل والثروة ، جرى تنفيذ مشاريع استثمارية كبيرة محددة في المناطق الريفية لرفع مستويات المعيشة البالغة الانخفاض ، وكذلك لخلق مراكز سكانية جديدة لتخفيف التكتل والاكتظاظ في المناطق الحضرية ؛ ولتوفير التعليم الابتدائي والثانوي بالمجان ، والمنح الدراسية للدراسة في المستوى الثالث ، بما في ذلك البدو الرحل وأهالي المستوطنات الصغيرة والمتنافرة ؛ ولزيادة توفر الخدمات الصحية وتوفير الطب بالمجان ، ولاسيما في المناطق الكثيفة

Digitized by UNOG Library

السكان والمناطق النائية ؛ ولزيادة مرافق الاسكان وتحسينها ؛ ولربط مختلف مناطق البلد بنظام حسن للمواصلات والنقل .

١١- وبالطبع فان السياسات والبرامج المنفذة قد تدعم الجهود المبذولة لبلوغ أهداف أخرى أو قد تتعارض معها . ففي الدانمرك مثلا انتهت دراسة طويلة الأمد الى أن للتعليم آثارا هامة على أداء الصناعة وعلى نوعية الخدمات العامة . ومن ناحية أخرى ، ذكر أنه رغم اعتبار مبدأ الاعفاء من الرسوم المستخدم في الخدمات العامة متمشيا مع هدف اقامة العدل الاجتماعي ، فقد لوحظ أنه يتعارض بازدياد مع هدف الابقاء على التوازن الضريبي . ومثال البرامج المناقضة لذلك - وهي البرامج المتعاضدة - اسهام التعليم الرامي الى زيادة محو أمية النساء والبنات في نقصان نسبة المواليد . وبذلك يمكن للآثار المتوقعة من البرامج السكانية التي تنقل دون مراعاة آثار برامج التعليم أو محو الأمية ، أن تكون دون الناتج الفعلي بكثير .

١٢- وتستحق الحاجة الى دمج الخطط الاقليمية في خطة وطنية اشارة خاصة لأن كثيرا من البلدان النامية تجد أن التفاوتات الاقليمية من حيث توفر الموارد الطبيعية ومرافق الهياكل الأساسية ومستويات الدخل وكثافة السكان وعوامل أخرى - قد خلقت مشاكل اجتماعية وسياسية خطيرة . ومن ناحية أخرى ربما كان جانب التخطيط المتكامل هذا أقل الجوانب نموا . ففي البلدان ذات النظام الاداري المركزي والتي يلزم مراعاة الاعتبارات الاقليمية فيها ، انصب التركيز في بداية الأمر على اعادة توزيع الخطط الوطنية ، الاجمالية والقطاعية على أساس اقليمي ، وذلك لتحديد نصيب الأقاليم من البرامج والمشاريع القطاعية . فالخطط التي تخص اقليما معينا أو منطقة حضرية معينة فيهما تخلف ، توضع دون أن تدمج تماما في الخطة الوطنية . وحتى في الدول الاتحادية التي تتسم بمزيد من اللامركزية ، تنحو الدولة الاتحادية الى أن تؤدي دورا أكثر هيمنة على التخطيط الانمائي بسبب كثرة الموارد ، بما في ذلك الوفرة النسبية في عدد مخططي التنمية في المركز ، وكذلك بسبب أدوات السياسة الوطنية التي تحت تصرفها . وهكذا كان للتخطيط الوطني الأسبقية على تخطيط الأقاليم أو الولايات .

١٣- ومن ثم فان دمج الخطط الاقليمية والمحلية في خطة انمائية وطنية شاملة ينطوي على ادخال بعد مكاني في النهج الموحد . على أن ذلك يجب ألا يقتصر على اتخاذ شكل توزيع مكاني للبرامج والمشاريع الوطنية/القطاعية . فدمج خطة انمائية اقليمية في خطة وطنية شاملة يستدعي تساوق الأهداف الاقليمية والوطنية وترابط السياسات والبرامج والمشاريع المقرر تنفيذها على الصعيدين الاقليمي والوطني . ويسمح هذا الدمج بمراعاة الاختلافات التي توجد ، من حيث الموارد والحاجات بين الأقاليم دون الوطنية في اطار الخطة الانمائية الوطنية الشاملة . والوسائل المستخدمة في الجمهورية الديمقراطية الألمانية هي (أ) اجراء تحليلات اقليمية مصغرة لدراسة الأحوال وتوفر الموارد والقدرة الانمائية لمختلف المناطق والأماكن ؛ (ب) اجراء تحليلات اقليمية لتحديد مستوى وامكانية التنمية حاليا من حيث مستوى المعيشة ، وهيكل الانتاج وموارده ، والسكان والهياكل الأساسية في الأقاليم ؛ (ج) أوجه التوازن الاقليمي في القوى العاملة ، وقدرة التشييد ، وموارد المياه والطاقة ، وايرادات ومصروفات الأفراد والحكومة المحلية ، والقدرة على التخطيط

Digitized by UNOG Library

والتنسيق على المستوى الاقليمي ؛ (د) نظام لاقرار مواقع المشاريع الاستثمارية الانتاجية الاقليمية والتنسيق بينها . كما أن فنلندا عملت على ايجاد توازن مناسب بين الاعتبارات الاقليمية والوطنية في التخطيط ، فأجرت تحليلات لأوجه الترابط الموجودة بين الأهداف والتدابير الخاصة بخطط التنمية الاقليمية من حيث الانتاج ، ومواقع العمل والسكان ، وتوظيف السكان ومصادر رزقهم ، وتساوى الخدمات وتوفرها ، ومرافق المواصلات والنقل ، والخدمات التجارية ، والصحة ، والتعليم ، والاسكان والبيئة ، والثقافة والترويح ، والضمان الاجتماعي .

باء - ادخال أنشطة الاستعراض والتقييم في عملية اتخاذ القرارات

١٤- ان أحد أهداف وضع سياسات وبرامج تستخدم نهجا موحدا هو ضمان جعل القرارات المتخذة تقوم على مراعاة كاملة للظروف الفعلية والمتوقعة . فالسياسات والبرامج توضع حسب افتراضات معينة تتعلق بآثار العوامل الخارجية المنشأ وكذلك بقدرة المؤسسات على تنفيذها . وحين لا يؤكد الواقع صحة أى افتراض من هذه الافتراضات ، تأتي النتيجة مختلفة عما هو متوقع . ومهمة أنشطة الاستعراض والتقييم رصد وتقييم التطورات لوضع أساس لتعديل السياسات أو البرامج أو حتى الأهداف في ضوء الظروف المتكشفة . وبذلك يمكن الابقاء على حيوية الخطط بحيث تكون باستمرار مرشدا أفضل لاتخاذ القرارات .

١٥- وقد اعترفت البلدان النامية منذ وقت طويل بالحاجة الى رصد نتائج تنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع . فعدم استقرار الأحوال الاقتصادية على المدى القصير جعل تقييمات السياسة العامة أمرا لاغنى عنه في تكييف السياسات والبرامج ، بل والأهداف القصيرة الأجل ، وفق الظروف المتغيرة . ومنذ زمن طويل يجرى رصد تنفيذ البرامج والمشاريع في اطار عملية الميزنة السنوية . على أنه يبدو أن هذه الممارسة لم ترتبط في كثير من البلدان بعملية اتخاذ قرارات تتعلق باجراءات التصحيح .

١٦- واذا نظرنا من زاوية الاستخدام النهائي لأنشطة الاستعراض والتقييم لوجدنا نوعين منها . الأول يستدعي رصد التقدم في مجال التنفيذ على فترات قصيرة بغرض تقييم آثار السياسة أو البرامج أو المشاريع القصيرة الأجل . وفي هذه الحالة ، اذا لم يطابق التقدم المحرز التوقعات المسبقة ، يتيح التقييم تحديد العوامل التي تسهم في الانحرافات ويمكن لصانعي القرارات اتخاذ اجراءات التصحيح المناسبة . والمعروف أن عددا من البلدان مثل ماليزيا يأخذ بهذا النظام منذ زمن طويل . أما النوع الثاني من الاستعراض والتقييم فيرمي الى القيام بدراسة متعمقة وأشمل لأثر السياسات والبرامج والمشاريع القصيرة الأجل ، بل والطويلة الأجل ، من أجل تحسين المحتويات والمنهجية والأجهزة والطريقة المستخدمة في وضع الخطط الجديدة . وقد أجرت الهند ، مثلا ، هذا التقييم على برامج البذور العالية الغلة .

Digitized by UNOG Library

رابعا - الترتيبات المؤسسية والمتطلبات من المعلومات اللازمة لتيسير استخدام نهج موحد في التخطيط واتخاذ القرارات

ألف - ترتيبات مؤسسية لتوسيع باب الاشتراك

١٧- أشير قبل ذلك الى أن توسيع الاشتراك في عملية التخطيط واتخاذ القرارات أمر متأصل في مفهوم النهج الموحد للتنمية ، كما أشير الى ضرورة ترتيب الأولويات بين مختلف أهداف التنمية. وحيث أن اختلاف فئات الأولويات يؤدى الى اختلاف فئات السياسات والبرامج ، فان هذه الأولويات تسفر أيضا عن اختلاف في الفوائد التي تعود على مختلف قطاعات السكان ، سواء حسب التقسيمات الاقليمية أو الاجتماعية - الاقتصادية . ولذلك يقتضي أى نهج موحد ترتيبا مؤسسيا ، يتفق والنظام السياسي - الادارى للبلد ، من شأنه أن يتيح للناس عامة فهم آثار البدائل المختلفة وكذلك التعبير عن رغباتهم والتأثير على عملية رسم الأهداف والسياسات والبرامج . ومن الطبيعي أن هذا المذهب يؤدى في العادة الى مناصرة اللامركزية في عملية اتخاذ القرارات التي تخص المؤسسات الاقليمية والمحلية والقطاع الخاص . مثال ذلك أننا نجد في فنلندا ، على الصعيد الوطني ، أن منظمات أرباب العمل والموظفين والمنتجين الزراعيين والحكومة ، قد وضعت اتفاقات جماعية على مختلف القضايا مثل الأجور والضرائب ووقت العمل ، والمعاشات ، والصحة المهنية ، والديمقراطية الصناعية ، مما يشير الى انتقال السلطة من البرلمان الى الشركاء الاجتماعيين المعنيين بالأمر . وفي الدانمرك ، أصبح الاتجاه نحو اللامركزية واضحا من زيادة نصيب الحكومات المحلية في اجمالى مصروفات القطاع العام .

١٨- كذلك بذلت محاولات في البلدان النامية لتوسيع نطاق الاشتراك في صياغة الخطط . ففي ساحل العاج ، مثلا ، تم انشاء أفرقة عاملة تتألف من ممثلين لجميع قطاعات الاقتصاد للاسهام في صياغة أهداف طويلة الأجل استخدمت أساسا لصياغة سياسات وبرامج ؛ وقدمت هذه السياسات والبرامج فيما بعد الى المجلس الاقتصادى والاجتماعي لساحل العاج والى الجمعية الوطنية . وفي سيشيل ، بدأت المنظمات القروية والسياسية ومنظمات العمال والشباب في توفير مدخلات لعملية التخطيط . وفي الجماهيرية العربية الليبية ، سعيا لاتاحة الفرصة للاشتراك على نطاق واسع ، استخدمت اللجان الشعبية للبلديات والمؤتمرات الأساسية لجهاز الاتحاد الاشتراكي العربي والوحدات المحلية كقنوات لاشراك أبناء الشعب في اقتراح الأولويات واعداد البرامج والمشاريع التي ستؤثر عليهم ، خاصة مشاريع العون الذاتي ، كي يتمكنوا بذلك من فهم العلاقة بين اسهامهم والفوائد المرجوة التي تعود عليهم .

Digitized by UNOG Library

باء ـ الترتيبات المؤسسية لتعزيز وظيفة التنسيق الموكلـــــة
الى وكالة التخطيط المركزى

١٩ـ يبدو أن الجهود قد استهلت ، في معظم البلدان النامية ، باتخاذ ترتيبات مؤسسية مـــن شأنها أن تيسر تحسين التكامل والتنسيق داخل الجهاز الادارى في القطاع العام . وكان في مقدمة الجهود التي بذلت تعزيز قدرة الوزارات القطاعية والمؤسسات ووضع اجراءات ملائمة تحقيقا لتكامـــل الأهداف والسياسات والبرامج القطاعية والوطنية . ففي نيكاراغوا ، مثلا ، ترفع جميع مشاريع الاستثمار الخاصة بالقطاع العام الى وكالة التخطيط الوطـــني " Consejo de Planificación Nacional " لتأمين توافق المشاريع وأهداف الخطط ذات الصلة . وفي الفلبين ، بذلت محاولات لادماج عناصـر من خارج القطاع العام بانشاء حلقات تدريب على التخطيط القطاعي ، حيث يجتمع ممثلي المصالـــح المعنية بقطاعات خاصة لتقييم السياسات والمشاريع القائمة وتعيين أوجه التضارب الممكنة في الغايـات والسياسات ولتحديد أهداف وأدوات جديدة . وبوجه عام ، تتطلب هذه المهمة تعزيز دور وكالـــة التخطيط الوطني في تحقيق التنسيق والتكامل بين مختلف جوانب الخطة الوطنية . ففي الجمهوريـة العربية السورية ، مثلا ، تقوم هيئة تخطيط الدولة بتحديد الأهداف والتوجيهات ذات الصلـــة ، ثم تدعى الوزارات القطاعية ، والمؤسسات والاتحادات والمصالح التجارية الى مناقشة الأجزاء الـــتي تهمها من مشروع الخطة وصياغة الخطط الخاصة بكل منها تبعا لذلك . وبعد ذلك تقوم الـــوزارات وعلى الصعيد الأشمل ، هيئة تخطيط الدولة ، بتحقيق التكامل بين خطط المؤسسات والاتحـادات والمصالح التجارية . وفي السويد ، يضم مجلس التخطيط الاقتصادى ممثلين للحكومة والمؤسســـات الخاصة ومنظمات سوق العمل وفئات أخرى . بيد أن هذا المجلس هو هيئة استشارية ويستخـــدم أساسا كمحفل لمناقشة القضايا الاقتصادية المختلفة .

جيم ـ الترتيبات المؤسسية لادماج الخطط الاقليمية

٢٠ـ وجرت محاولات منذ عهد أقرب لانشاء أجهزة ووضع اجراءات ، تكون ملائمة للجهاز السياسـي الادارى ، لتيسير التكامل بين سياسات وبرامج الأقاليم وبين السياسات الوطنية والقطاعية . ويعـود التأخير من ناحية الى انعدام الخبرة في مجال التخطيط على صعيد الحكومة المحلية ، وربما يعـود أيضا الى فكرة أن الخطط الاقليمية تكاد تشكل أجزاء لا تتجزأ من الخطط القطاعية الوطنية . ويجرى بالفعل بذل محاولات لتحقيق الانسجام بين الخطط الاقليمية والخطط الوطنية في بلدان كالجمهورية العربية السورية حيث يجرى ، لدى صياغة خطط خمسية محلية ، واحالة الأهداف والتوجيهات الـتي تضعها هيئة تخطيط الدولة الى الأجهزة الادارية المحلية ، وذلك عن طريق سلطات الحكم المحلي وبعد ذلك تحال مشاريع الخطط التي تضعها الهيئات الادارية المحلية هذه ، بعد أن تكون سلطات الحكم المحلي قد حققت التكامل بينها ، الى هيئة تخطيط الدولة لادماجها في الخطط المحليـة الأخـرى .

Digitized by UNOG Library

٢١- وفي الصومال ، نجد أن المحاولات التي تستهدف تيسير ادماج عمليتي التخطيط واتخاذ القرارات على الصعيدين الاقليمي والوطني ، قد اتخذت أساسا ، شكل تعزيز ما للمكاتب الاقليمية لوكالة التخطيط الوطني التابعة للادارة العامة للتخطيط والتنسيق من قدرة على التخطيط ، كما اتخذت شكل اسناد المسؤوليات العامة عن الاشراف والتنسيق الى مجالس الثورة الاقليمية لكي تتولى ادارة مختلف البرامج والمشاريع الخاصة بالادارات . ويرتبط حاكم الاقليم ، الذى يتولى رئاسة مجلس الثورة الاقليمي ، بوزارة الداخلية . وعلى صعيد المراكز ، تضطلع مجالس الثورة الادارية بدور مماثل . وفي الفلبين كذلك يتم التخطيط على الصعد الوطنية والاقليمية والمحلية ، حيث تقوم وكالة التخطيط المركزى وهي" الهيئة الاقتصادية والانمائية الوطنية" ، باعداد الخطة الاقتصادية الكلية التي تبين الأهداف على المستوى الاجمالي . ويتم التنسيق على الصعيد الاقليمي على يد مجالس التنمية الاقليمية التي تترجم الغايات الوطنية الى أهداف وخطط اقليمية . ولا يتحقق التكامل عن طريق المجالس فقط وانما أيضا عن طريق اشتراك موظفي الحكومات المحلية المنتخبين والمديرين الاقليميين للوزارات القطاعية الوطنية . وبعد ذلك تقوم وكالة التخطيط المركزى بتنسيق الخطط الاقليمية والمحلية وتحقيق التكامل بينها .

٢٢- ويبدو أن الاتجاه الذى يتعين اتخاذه في تحقيق المزيد من التكامل بين الخطط الاقليمية والوطنية هو منح المزيد من المسؤولية والسلطة لسلطات الحكم الاقليمي والمحلي للوفاء بمهام تحسين أحوال المعيشة المحلية ، بالاضافة الى انشاء اجراءات تتيح مراعاة الاحتياجات والموارد الاقليمية والمحلية مراعاة أكثر وضوحا لدى صياغة الخطط الوطنية والعكس . وهذه الخطوة اتخذتها ، مثلا ، الجمهورية الديمقراطية الألمانية في عام ١٩٧٣ عندما بدأت تعهد الى سلطات الحكم المحلي بحقوق وواجبات أكثر شمولا لتحسين ظروف العمل والمعيشة المحلية ، ولتطوير الهياكل الأساسية التقنية والاجتماعية الملائمة ، وللتنسيق بين جميع المشاريع والمؤسسات بغية تأمين تنمية أقاليمها بصورة متوازنة وفعالة . وفي عملية التخطيط ، تقوم مجالس المقاطعات ، برئاسة أحد أعضاء مجلس الوزراء ، بتنظيم مشاورات شاملة على صعيد المقاطعات ، لتأمين تنسيق قراراتها على النحو السليم وأثناء هذه المشاورات، يتم تحقيق الانسجام بين مشاريع الخطط الخاصة بالوزارات والمؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية والمقاطعات والمراكز وبين الاحتياجات الاقتصادية الوطنية والموارد المتاحة في الاقليم عن طريق استخدام الموازنات الاقليمية لليد العاملة ، والقدرة على التشييد ، والموارد المائية وموارد الطاقة ، والايرادات والنفقات الخاصة وايرادات ونفقات وسلطات الحكم المحلي .

دال - الترتيبات المؤسسية لادماج أنشطة الاستعراض والتقييم في عملية اتخاذ القرارات

٢٣- ينبغي لأى جهاز واجراء مؤسسي لتأمين ادماج أنشطة الاستعراض والتقييم ادماجا فعالا

Digitized by UNOG Library

في عملية اتخاذ القرارات أن يؤدى ، من حيث المبدأ ، الى تيسير توجيه المعلومات المتعلقة بتنفيذ السياسات والبرامج ، وتحليل المشاكل والعقبات في مجال التنفيذ ، والقيام في الوقت المناسب بعرض سبل الخيار المتاحة لتذليل تلك العقبات . وفي العادة تقوم الوكالات المنفذة برصد التقييم المحرز في مجال التنفيذ ، اذا ما اضطلع به . وثمة ادراك متزايد بأن من الممكن أن تقوم وكالات خلاف الوكالة المنفذة برصد عملية التنفيذ على نحو أكثر فعالية . ففي ماليزيا ، مثلا ، أنشئت لهذا الغرض وكالة مستقلة أطلق عليها " الوحدة الادارية للتنفيذ والتنسيق والتنمية التابعة لدائرة رئيس الوزراء " ، عهد اليها بالمسؤولية عن تقييم تنفيذ السياسات والبرامج الرئيسية ، وتكون مسؤولة بصورة مباشرة أمام أعلى سلطة في الحكومة . بيد أنه لا يمكن اقامة هذا النوع من الترتيبات المؤسسية لاستعراض وتقييم جميع السياسات والبرامج والمشاريع نظرا لندرة اليد العاملة المدربة في العديد من البلدان النامية .

هاء - المتطلبات من المعلومات

٢٤- ان وضع وتقييم السياسات والبرامج والمشاريع التي تتمشى ونهج موحد نوقش في هذا التقرير يتطلبان طائفة عريضة من المعلومات التحليلية والاحصائية المناسبة . ومن شأن أدوات المعلومات هذه - وهي في شكل مؤشرات أو نماذج لاستكشاف أبعاد وعمليات التنمية - أن تمكن من توسيع وتعميق المحتوى التحليلي والتقني للسياسات والبرامج ، مع مراعاة ما قد يوجد بينها من أوجه الترابط - القطاعية والاقليمية والزمنية . والواقع أن عددا كبيرا من البلدان قد سلّم بأهمية توفر مجموعة من المعلومات التفصيلية والدقيقة والمستكملة لاستخدام نهج موحد في التخطيط واتخاذ القرارات . ففي البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، كالاتحاد السوفياتي ، وجمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية ، والجمهورية الديمقراطية الألمانية ، وتشيكوسلوفاكيا ، يعتبر استخدام مؤشرات تفصيلية موثوق بها أمرا له أهمية بالغة للتخطيط الشامل . ففي الاتحاد السوفياتي ، مثلا ، وضعت مؤشرات تتعلق بمختلف أنواع الايرادات والمعاشات التقاعدية ، والطلب العام على البضائع والخدمات ، والأسعار ، والتجارة ، والمساكن ، والكهرباء ، والطاقة ، والغاز ، والماء ، والنقل ، والاتصالات ، والتعليم والثقافة ، والرعاية الصحية ، والخدمات الطبية وبغيرها من العوامل . ويتصل معظم هذه المؤشرات بالتغييرات التي تحدث على الصعيد الوطني ، وعلى صعيد الأقاليم كل على حدة ، والفئات الاجتماعية الكبيرة والأسر التي تختلف مستويات دخولها . وأجريت دراسات استقصائية عينية على فترات للحصول على معلومات عن مشاكل خاصة ، كميزانيات أسر عمال المزارع الجماعية اليدويين وغير اليدويين . كذلك زاد استخدام الدراسات الاجتماعية المحددة التي تضطلع بها مؤسسات علمية لتقييم العمليات الاجتماعية طويلة الأجل .

٢٥- وفي فنلندا ، وضع برنامج التنمية الاحصائي المتعلق بالسياسة الاجتماعية تشديدا على قياس الأحوال المعيشية للسكان وعلى العدل الاجتماعي . واستخدم مفهوم موحد في استحداث نماذج

Digitized by UNOG Library

للتخطيط المتوسط الأجل والطويل الأجل ، تقوم على المراقبة المتزامنة لعدة عوامل تؤثر على تنمية المجتمع . ومن ناحية أخرى ، أشار عدد من البلدان النامية ، مثل شيلي والصومال وساحل العاج ، الى ضرورة ادخال بعض التحسينات في قاعدة المعلومات الخاصة بكل منها . والأسباب الرئيسية التي ذكرت لأوجه القصور هي الافتقار الى الموارد المالية والموظفين المدربين ، والترتيبات المؤسسية غير المرضية . وبذلت في البلدان النامية أيضا جهود لتحسين قاعدة المعلومات . فقد أجرى ، مثلا ، تعداد ودراسة استقصائية للأسر في سيشيل لاستكمال المعلومات التي يمكن استخدامها للتخطيط . وجرى تجديد في الترتيبات المؤسسية في الفلبين بتكوين لجان مشتركة بين الوكالات ، تتألف من منتجي المعلومات ومستخدميها ، وتعنى بتحليل وتقييم الترتيبات القائمة المتصلة بتدفق مختلف أنواع المعلومات واصدار توصيات بادخال تحسينات عليها .

خامسا - الموجز

٢٦- قامت بلدان شتى باستخدام نهج موحد في التخطيط واتخاذ القرارات ، وذلك بدرجات متفاوتة وفي اطار أحوالها واحتياجاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية . وتعد الأهداف الانمائية التي اعتمدت أكثر شمولا من ذى قبل وأوضح تحديدا لتيسير صياغة السياسات والبرامج المناسبة . وقد وضعت سياسات وبرامج محددة روعي فيها أوجه الترابط بينها ، كما بذلت محاولات لادماج البرامج الاقليمية في الخطط الوطنية ؛ وجعلت أنشطة الاستعراض والتقييم جزءا لا يتجزأ من عملية اتخاذ القرارات . واتخذت ترتيبات مؤسسية من أجل توسيع نطاق اشتراك المؤسسات المحلية ، التي ينتظر منها أن تكون أكثر استجابة لاحتياجات الشعب ، وللتمكين من زيادة فعالية التنسيق الذى تقوم به سلطات التخطيط المركزى ؛ ولتيسير استخدام نهج موحد في صياغة وتنفيذ الخطط الاقليمية والمحلية ؛ ولزيادة فعالية أنشطة الاستعراض والتقييم . وأخيرا ، بذلت أيضا جهود لتحسين امكانية توفر المعلومات التي تعتبر ذات أهمية بالغة لاستخدام نهج موحد في تحليل التنمية وتخطيطها .

- - - - -

Digitized by UNOG Library