

Distr.: General
24 January 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثامنة عشرة

٨-١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٩

البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت*

تقييم التقدم المحرز بشأن الهدف ١٦

من أهداف التنمية المستدامة

التقدم المحرز في الجوانب المؤسسية للهدف ١٦ من أهداف التنمية
المستدامة: الوصول إلى المعلومات والشفافية والمشاركة والمساءلة

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

تتناول هذه المذكرة آخر التطورات المتعلقة بجوانب مؤسسية مختارة للهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة، وهي الوصول إلى المعلومات والشفافية والمشاركة والمساءلة. وتنظر أيضا في ما شهده العقدان الماضيان من اتجاهات عالمية وتطورات مؤسسية على الصعيد الوطني، وتستعرض المعلومات المتاحة عن مدى فعالية مختلف المبادرات وتأثيرها. وأخيرا، تخلص إلى بعض الاستنتاجات التي يمكن أن تسترشد بها اللجنة في مناقشاتها بشأن هذه المسألة.

ومن الصعب رصد التطورات في الجوانب المؤسسية لأهداف التنمية المستدامة. فليس هناك نظام شامل يوفر معلومات بسيطة وسهلة الفهم عن الاتجاهات السائدة في جميع الأبعاد المؤسسية المشمولة بهذه المذكرة وفي جميع البلدان. وعموما، هناك أدلة متاحة عن الجانب الإجرائي لأداء المبادرات (المدخلات والنواتج) أكثر من تلك المتاحة عن نتائج هذه المبادرات وتأثيرها على نطاق أوسع.



وعلى مدى العقدين الماضيين، كانت هناك موجة مطردة من الصكوك القانونية الدولية والوطنية وغير ذلك من المبادرات التي تناولت التطورات المؤسسية من حيث علاقتها بالمبادئ المؤسسية المشمولة بهذه المذكرة. وظلت المساحة التي تتطور فيها السياسات والمؤسسات المتعلقة بالشفافية والمشاركة والمساءلة تتغير بفعل التغيرات السريعة في تكنولوجيا المعلومات. ومما لا يمكن إنكاره هو صدور عدد كبير من القوانين بشأن الوصول إلى المعلومات، واعتماد قواعد ومعايير جديدة للشفافية المالية العامة، ووضع بيانات حكومية مفتوحة وقنوات جديدة تتيح المشاركة المباشرة للمواطنين، وللهولمة الأولى، قد يُنظر إلى هذه التغيرات على أنها علامة من علامات التقدم.

ومع ذلك، عند التركيز على نتائج التغيرات الملحوظة وتأثيرها، يصعب تكوين صورة شاملة وواضحة عن التقدم المحرز. ويتفاوت تأثير مبادرات الشفافية والمساءلة والمشاركة تفاوتاً كبيراً. وغالباً ما تكون هناك فجوة بين الفوائد المفترضة لهذه المبادرات وتأثيرها الفعلي. وغالباً ما يؤدي عدم وضوح الافتراضات بشأن الصلات القائمة بين إجراءات أو عمليات محددة والنتائج المتوقعة إلى عدم تحقق التوقعات. وقد أشارت المؤلفات الصادرة حديثاً إلى أهمية استخدام استراتيجيات واسعة النطاق تجمع بين أدوات متعددة، بدلاً من استخدام آليات مؤسسية فردية. ويشدد جميع الخبراء على أهمية مراعاة السياق وعلى عدم إمكانية استنساخ الأدوات المؤسسية.

ويؤقر الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة إطاراً ملائماً للنظر في المؤسسات بطريقة شاملة. وتوفر الأهداف وغاياتها مجتمعةً خريطةً يمكن للبلدان استخدامها لتحديد مصادر المعلومات في جميع القطاعات التي لها أهمية في تقييم التقدم المحرز بشأن الأبعاد المؤسسية.

أولا - مقدمة

١ - تكنسي المؤسسات أهمية قصوى لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وجميع أهداف التنمية المستدامة. وتحتل المؤسسات مكانة بارزة في خطة عام ٢٠٣٠ وفي أهداف التنمية المستدامة، سواء بوصفها موضوعا شاملا في العديد من الأهداف أو جزءا من محور تركيز الهدف ١٦ الرامي إلى التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمَّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات. ويعتبر تعزيز المؤسسات الوطنية لتحقيق الأهداف أولوية في العديد من الدول الأعضاء، على النحو المبين في عروضها الطوعية المقدمة في المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة.

٢ - وقد قررت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، في دورتها السابعة عشرة، أن تُدرج في جدول أعمال دورتها الثامنة عشرة تقييما للتقدم المحرز نحو تحقيق الهدف ١٦. ولقرار إدراج هذا البند علاقة أيضا بالاستعراض الأول للهدف ١٦ الذي أجراه المنتدى السياسي الرفيع المستوى في تموز/يوليه ٢٠١٩.

٣ - وتهدف هذه المذكرة إلى تقييم التطورات المستجدة على الصعيد الوطني فيما يتعلق بمبادئ مؤسسية مختارة من المبادئ الواردة في غايات الهدف ١٦، بما في ذلك: (أ) الشفافية، بما يشمل الوصول إلى المعلومات؛ و (ب) المشاركة وشمول الجميع في عمليات اتخاذ القرارات؛ و (ج) المساءلة. وتنطبق هذه المبادئ على المؤسسات عموما، سواء على الصعيد العام أو على صعيد الأهداف المحددة. وتمثل مجموعة فرعية من مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل تحقيق التنمية المستدامة التي طرحتها اللجنة وأيدها في عام ٢٠١٨ المجلس الاقتصادي والاجتماعي^(١)(٢).

٤ - وتسلط هذه المذكرة الضوء على الصعوبات المفاهيمية والعملية المرتبطة بتحديد وقياس التقدم المحرز بشأن تلك الأبعاد. وتشمل نتائج الدراسات الاستقصائية المتعلقة بما شهدته العقدان الماضيان من اتجاهات عالمية وتطورات مؤسسية على الصعيد الوطني، وكذلك المعلومات المتاحة عن مدى فعالية مختلف المبادرات وتأثيرها^(٣). وأخيرا، تخلص إلى استنتاجات يمكن أن تسترشد بها اللجنة في مناقشاتها لهذه المسائل.

٥ - وتركز هذه المذكرة على القطاع العام. وهي لا تنظر في الدور الذي تضطلع به الدول في مجال تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الخاص - وهو مجال ذو أهمية حاسمة لنجاح الأهداف - بل تنظر عوضا عن ذلك نظرة محدودة في ترتيبات الحوكمة المختلطة، من قبيل شركات أصحاب المصلحة المتعددين.

(١) انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٢/٢٠١٨، الفقرة ١٠، والوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٥، الملحق رقم ٢٤ (E/2018/44-E/C.16/2018/8)، الفقرة ٣١.

(٢) لا ترد في هذه الوثيقة، نظرا لضيق الحيز المتاح، التطورات المتعلقة بالمبادئ أو الأبعاد المؤسسية الرئيسية الأخرى، مثل عدم التمييز ومكافحة الفساد. وسيتم استعراض هذه التطورات في الأعمال المقبلة لشعبة المؤسسات العامة والحوكمة الرقمية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك طبعة عام ٢٠١٩ للتقرير العالمي عن القطاع العام.

(٣) لا تُبحث مسألة الفعالية في هذه المذكرة إلا فيما يتعلق بالترتيبات المؤسسية ذات الصلة بالشفافية والمساءلة والمشاركة. ولا تقدّم المذكرة تفاصيل محددة عن أبعاد هذا المفهوم الذي طرحتة اللجنة في مبادئها المتعلقة بالحوكمة الفعالة، وهي الكفاءة ووضع السياسات السليمة والتعاون.

ثانياً - صعوبة قياس التقدم المحرز بشأن الأبعاد المؤسسية

- ٦ - ينطوي قياسُ الجوانب المؤسسية للهدف ١٦ على تحديات مختلفة تجعل من الصعب تحديد التقدم المحرز في أي من تلك الأبعاد. وبالنظر إلى تأثير هذه الصعوبات على أي محاولة لاستعراض الاتجاهات العالمية، فقد ورد ذكرها بإيجاز أدناه.
- ٧ - وكما هو الحال في المجالات الأخرى لأهداف التنمية المستدامة، يسبق اعتماد الأهداف تاريخاً طويلاً من العمل على المواضيع التي يتناولها الهدف ١٦. والشفافية والمساءلة والمشاركة وغير ذلك من المبادئ المؤسسية هي مفاهيم واسعة تختلف معاملة الباحثين والممارسين لها باختلاف تخصصاتهم. ويعتمد مختلف أوساط الخبراء، بما في ذلك المؤسسات الدولية التي تعمل في مجال تعزيز أنشطة الحكومة، رسوماً إيضاحية مختلفة لبيان معاني تلك المفاهيم.
- ٨ - وعموماً، يصعب تحديد التقدم المحرز في أي بعد من الأبعاد المؤسسية المشمولة بهذه المذكرة. وأحد أسباب ذلك هو أنه ليس من السهل بداهةً، بالنسبة لكل بعد من الأبعاد، استصواب إجراء تغيير في هذا الاتجاه أو ذاك، إذ قد ينشأ تعارض مع غير ذلك من المبادئ المؤسسية أو مبادئ حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، يلزم لتحديد درجة الشفافية "المناسبة" في بيئة معينة إيجاداً توازن بين اعتبارات الخصوصية والأمن، وغير ذلك من العوامل. ومن المهم الإشارة إلى أن وجهات النظر بشأن عتبة هذا التوازن يمكن أن تختلف اختلافاً شديداً باختلاف فئات المجتمع. وبالنظر إلى اختلاف توليفة نظرة المجتمع إلى العالم باختلاف المجتمعات، فإن الخيارات المؤسسية التي تعكس التوافق المجتمعي على أفضل وجه ستختلف هي أيضاً. وبالإضافة إلى ذلك، قد يحدث في أي بلدٍ تغيير بمرور الوقت في التوازن المفضل بين المبادئ، بسبب التطورات الاجتماعية أو السياسية أو التكنولوجية.
- ٩ - وهناك سبب ثانٍ يرجع إلى العلاقات القائمة بين المبادئ المؤسسية الواردة في هذه المذكرة. فهذه المبادئ تشهد تفاعلات دينامية سببية متعددة بينها، ويشكّل السياق متغيراً رئيسياً لفهم كيفية تفاعلها والنتائج التي تنجم عنها (مثل تحسين الخدمات والثقة). وعلى سبيل المثال، يمكن للتغيير المؤسسي الذي يفضي إلى زيادة الشفافية في سياق معين أن يكون له تأثير مختلف في سياق آخر. لذلك من الصعب في كثير من الأحيان القيام على نحو لا يقبل التأويل بتحديد خطوط الأساس أو الحالة الراهنة لأي من هذه المبادئ.
- ١٠ - وتدور مناقشاتٌ حول المفاهيم في إطار كل بعد من هذه الأبعاد بشأن الأمور التي تكتسي أهمية بالنسبة للنتائج الإنمائية، أي الصلات القائمة بين تطوير المؤسسات والعمليات في مجال معين (مثل الوصول إلى المعلومات) وتأثير ذلك على النتائج التي تتحقق للمجتمع (مثل تحسين إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة أو الحد من الفساد). وينعكس ذلك في صعوبة القيام على نحو لا يقبل التأويل بتحديد التقدم على صعيد المبادئ العامة - مثل المساءلة أو الشفافية - بطريقة تصلح لجميع السياقات وجميع الأوقات. ولذلك، لا يمكن تحديد التقدم على نحو مجدٍ إلا بالإشارة إلى السياقات والديناميات السياسية والمؤسسية المحلية. وقد اعترفت اللجنة بهذا اللاتجانس وبهذا الاعتماد على السياق الوطني عندما وضعت مبادئها المتعلقة بالحكومة الفعالة.
- ١١ - ويشمل الهدف ١٦ مجموعة متنوعة من المجالات التي تطوّرت فيها أعمال القياس على نحو مستقل. وتدور مناقشاتٌ حول المفاهيم في كل مجال من هذه المجالات بشأن ما ينبغي قياسه وكيف

يقاس. وينعكس ذلك في حقيقة أنه تم تطوير عدد من المؤشرات والمقاييس، في إطار كل مبدأ من المبادئ المؤسسية التي يتناولها هذا التقرير، بغية قياس الأبعاد والأبعاد الفرعية المختلفة. ويختلف نطاق المؤشرات باختلاف المبادرات التي وُضعت في سياقها، وتعكس هذه المؤشرات نظريات أو افتراضات أساسية مختلفة بشأن الحوكمة، وتدعم خططاً مختلفة فيما يتعلق بإحراز التقدم. وتتسم معظم المؤشرات بالتعقيد وقد يكون من الصعب تفسيرها خارج سياقها. وعادة ما تتغير منهجيات المقاييس بشكل متكرر، مما يجعل من الصعب إيجاد سلاسل زمنية طويلة الأمد. ومن الآثار المترتبة على تعدد هذه النهج المتبعة هو أن إجراء دراسات استقصائية مختلفة بشأن نفس المسألة يكشف أحياناً عن اتجاهات متضاربة^(٤).

١٢ - وقياس فعالية الترتيبات المؤسسية والأثر المترتب عليها هو المهمة الأصبغ. وبصفة عامة، يُقصد بفعالية المؤسسات العامة مدى قدرتها على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها. ويُحدد مدى الفعالية دائماً بالقياس إلى هدف أو غرض خارجي. ففي سياق تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ينبغي قياس فعالية المؤسسات بمقياس مدى نجاحها في دعم تحقيق الأهداف والغايات المحددة. ويتعين التمييز بين درجتين أو نوعين من الفعالية: النتائج المباشرة، أي ما إذا كانت المؤسسات قادرة على الوفاء بالأغراض المرجوة منها؛ والأثر الأوسع نطاقاً، أي ما إذا كانت المؤسسات تساعد على تحقيق نتائج أفضل للمواطنين من حيث نوعية الحياة، والخدمات العامة، والمشاركة في الحياة المدنية، وغير ذلك من أبعاد الرفاه. ويقدم الجدول ١ أمثلة على أسئلة وأبعاد عامة ذات أهمية بالنسبة لقياس المدخلات والعمليات والنواتج والنتائج والآثار المتعلقة بالمبادئ المؤسسية الواردة في هذه المذكرة.

١٣ - وكثيراً ما تركز الدراسات في مجال الحوكمة على المدخلات والعمليات، ويقدر أقل على النتائج، ويقدر أقل منه على الآثار. وهناك تقييمات نوعية فيما يتعلق بعدد كبير من المبادرات المتعلقة بالشفافية والمساءلة والمشاركة، ولكن الاستعراضات التوليفية لتلك التقييمات نادرة، وترد التقييمات التي اطلع عليها المؤلفون في فروع لاحقة من هذه المذكرة.

(٤) ترد مناقشة بشأن المؤشرات المتعلقة بالهدف ١٦ في ورقة أخرى أعدتها الأمانة للدورة الثامنة عشرة للجنة، بشأن ربط مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة بالممارسات والنتائج (E/C.16/2019/4).

الجدول ١

أسئلة لتقييم فعالية المبادرات المتعلقة بالمبادئ المؤسسية للهدف ١٦

| المبدأ المؤسسي | المدخلات والعمليات | النواتج | النتائج | الآثار |
|---|---|--|--|---|
| الوصول الى المعلومات | اعتماد قوانين بشأن الوصول إلى المعلومات وإنشاء المؤسسات ذات الصلة | عدد الطلبات المقدمة إلى المؤسسات العامة | حجم المعلومات المفصح عنها ونوعها، بمرور الوقت | هل يشعر المواطن أن بإمكانه طلب الحصول على المعلومات من الحكومة؟ |
| تكييف المنظمات للوفاء بالمتطلبات الواردة في القوانين المتعلقة بالحصول على المعلومات، بما في ذلك الموارد وبناء القدرات | تكييف المنظمات للوفاء بالمتطلبات الواردة في القوانين المتعلقة بالحصول على المعلومات، بما في ذلك الموارد وبناء القدرات | نتائج طلبات الحصول على المعلومات | مدى استفادة الجهات المقدمة للطلبات من المعلومات الواردة العامة؟ | هل أسهمت المعلومات في تحسين المناقشة العامة؟ |
| تدابير الامتثال لهذه القوانين بالنسبة لمختلف المؤسسات | تدابير الامتثال لهذه القوانين بالنسبة لمختلف المؤسسات | التغيرات في سلوك الموظفين العموميين والوكالات العامة | هل أسهمت المعلومات في تعزيز مساءلة القطاع العام؟ | هل أسهمت المعلومات في تحسين الخدمات العامة أو تعزيز فعالية المؤسسات العامة؟ |
| المبادرات الوطنية بشأن البيانات الحكومية المفتوحة | المبادرات الوطنية بشأن البيانات الحكومية المفتوحة | المعلومات التي تنتجها وتنشرها الوكالات الحكومية | أنواع المعلومات المتاحة بقدر أكبر أو أقل مما كانت عليه في الماضي | هل المعلومات التي يتم نشرها من خلال المبادرات المتعلقة بالبيانات الحكومية المفتوحة والإفصاح الإلزامي مهمة ومفيدة للمواطن والمنظمات غير الحكومية والشركات؟ |
| اعتماد إطار قانوني يفرض أو يشجع الإفصاح (سواء كان محدد الأهداف أم لا) | اعتماد إطار قانوني يفرض أو يشجع الإفصاح (سواء كان محدد الأهداف أم لا) | تدابير الامتثال للقانون | التغيرات في مفاهيم الشفافية | هل أسهم الإفصاح في تحسين الخدمات العامة؟ |
| | | | | هل أسهم الإفصاح عن المعلومات في تحسين مساءلة الحكومة؟ |

| المبدأ المؤسسي | المدخلات والعمليات | النواتج | النتائج | الآثار |
|---|---|--|--|---|
| اتخاذ القرارات على نحو شامل للجميع وتشاركي | التغيرات في الإطار القانوني فيما يتعلق بالمشاركة | عدد المناسبات والقنوات التشاركية التي تم إنشاؤها | أثر المشاركة على اتخاذ القرارات وتخصيص الموارد | ما مدى أهمية الحيز المدني بالنسبة للعمليات التشاركية؟ |
| إجراء تغيير تنظيمي من أجل استيعاب الآليات التشاركية وإدارتها في المؤسسات العامة | عدد الأشخاص من مختلف الفئات الاجتماعية الذين يشاركون في الآليات التشاركية | إسهام المشاركة في توفير خدمات عامة أكثر استجابة وأعلى جودة | كيف تسهم العمليات التشاركية في تغيير الديناميات الاجتماعية، بما في ذلك المشاركة المدنية؟ | |
| المساءلة | الأحكام الدستورية أو القانونية المتعلقة بمساءلة الحكومة | التغيرات في مفهوم المواطن للمشاركة والتمكين | هل أسهمت العمليات التشاركية في تعزيز الثقة في الحكومة؟ | |
| المواثيق المتعلقة بالخدمة المدنية | تنفيذ التدابير المتعلقة بالمساءلة في مجال الخدمة المدنية | نتائج آليات المساءلة الداخلية في الوكالات العامة | ما هي التغيرات التي شهدتها الخدمة العامة من حيث الأخلاقيات والحماس في مجال العمل؟ | |
| العمليات التنظيمية المتعلقة بالمساءلة (مثل عمليات الأداء) | | | هل أصبح موظفو الخدمة المدنية أكثر تجاوبا مع الجمهور؟ | |

ثالثاً - الاتجاهات السائدة والفعالية فيما يتعلق بالجوانب المؤسسية

ألف - الشفافية

١٤ - لأغراض هذه المذكرة، يمكن تعريف الشفافية على أنها مبدأ تمكين الجمهور من الحصول على معلومات عن عمليات القطاع العام وهيكله وعمليات اتخاذ القرارات فيه ونتائجه وأدائه. وتشمل الشفافية أبعاداً فرعية ومجالات خبرة متعددة. وتتناول هذه المذكرة أربع فئات من الشفافية، هي: أطر الوصول إلى المعلومات؛ والإفصاح الإلزامي (ما يسمى أيضاً بـ "الشفافية المحددة الأهداف")؛ والكشف الاستباقي والطوعي عن المعلومات من جانب الحكومات، بما في ذلك البيانات الحكومية المفتوحة؛ والشفافية المالية العامة.

أطر الوصول إلى المعلومات

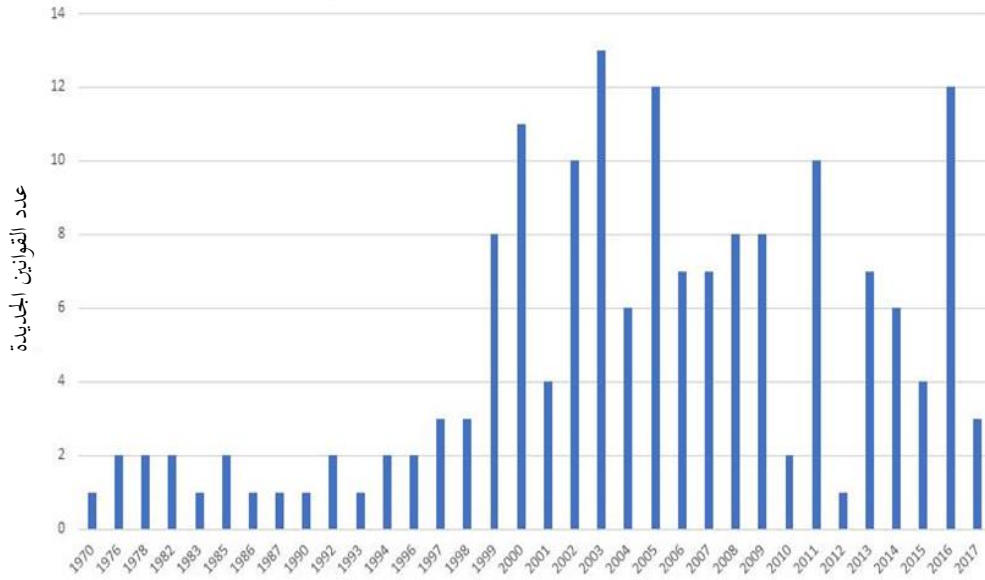
١٥ - رغم أن الوصول إلى المعلومات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالشفافية، ويعتبر في كثير من الأحيان جزءاً منها، فإن أصوله متجذرة في حقوق الإنسان. فقد أدرج مفهوم الحق في الحصول على المعلومات في التشريعات الدولية منذ التوقيع على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٤٨، الذي تناول المادة ١٩ منه الحق في حرية الرأي والتعبير. ومنذ ذلك الحين، تم وضع عدد من الصكوك القانونية الدولية، بما في ذلك على المستوى الإقليمي، منها على سبيل المثال الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آرهوس)، التي اعتمدت في عام ١٩٩٨. وقد بدأ وضع الأنظمة الوطنية المتعلقة بالوصول إلى المعلومات قبل بدء الحركات الحديثة الأخرى الداعية إلى الشفافية.

١٦ - وعلى المستوى الوطني، تم تنظيم ممارسة الحق في الحصول على المعلومات من خلال القوانين المتعلقة بالوصول إلى المعلومات (ويشار إليها أيضاً بالقوانين المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات أو القوانين المتعلقة بحرية المعلومات). وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تنظّم القوانين القطاعية (مثل القوانين المتعلقة بالبيئة، أو حماية المستهلك، أو مكافحة الفساد، أو المشتريات العامة) الوصول إلى أنواع محددة من المعلومات. وفي عام ٢٠١٧، بلغ عدد البلدان التي اعتمدت قانوناً أو سياسة بشأن الحق في الحصول على المعلومات ١١٨ بلداً، بما في ذلك ١١٣ بلداً اعتمدت قوانين و ٥ بلدان اعتمدت مراسيم أو سياسات وطنية (انظر أيضاً الشكل الأول). وعلاوة على ذلك، تضمنت الدساتير الوطنية في ٩٠ بلداً إشارة صريحة إلى الحق في الحصول على المعلومات. وكان أكثر من ٤٠ بلداً بصدد اعتماد قوانين بشأن الحق في الحصول على المعلومات، أي مشاريع قوانين أو قوانين قيد النظر.

١٧ - وهناك عدة تحديات مرتبطة بتنفيذ الصكوك الدولية والوطنية. وغالباً ما تكون الأحكام المتعلقة بالحصول على المعلومات في الصكوك الدولية ذات طابع عام ولا تقدّم تفاصيل عملية عن التنفيذ أو الإنفاذ على الصعيد الوطني. ولا يزال العديد من الصكوك الدولية مبهماً أو مقتصرًا على إنشاء معايير دنيا يغلب عليها الطابع الإجرائي في كثير من الأحيان، إلا أن هذه الصكوك لا تحول دون اعتماد البلدان تدابير أوسع نطاقاً. وكثيراً ما تكون الشروط الواردة في الصكوك الدولية قابلة للتأويل. وحتى عندما تكون الأحكام واضحة من حيث إنشائها حقوقاً أو التزامات معينة، فإن البلدان لا تعمل دائماً على تنفيذها تنفيذاً فعالاً. وعلى العكس من ذلك، يمكن أن تؤدي أوجه القصور الداخلية في النظم القانونية الوطنية إلى تقويض الأثر المحتمل للصكوك الدولية.

الشكل الأول

تطور القوانين أو المراسيم الوطنية/الاتحادية المتعلقة بحرية المعلومات، ١٩٧٠-٢٠١٧



المصادر: Open Society Justice Initiative, 2017 (مبادرة العدالة للمجتمع المفتوح، ٢٠١٧)، قائمة بأسماء البلدان التي تكفل قوانينها أو مراسيمها الوطنية/الاتحادية الحق في الحصول على المعلومات.

١٨ - على الرغم من أن قوانين الحصول على المعلومات موجودة في العديد من البلدان، فليست جميعها تُنفذ على نحو فعال. وتشمل المشكلات الرئيسية عدم الامتثال، وعدم الإنفاذ، وضعف رصد التنفيذ. وفي كثير من البلدان، تُرفض طلبات الحصول على المعلومات في كثير من الأحيان. ومن بين التحديات الرئيسية التي تواجه التنفيذ: عدم وضوح الأطر القانونية؛ وعدم استقلال الهيئات الرقابية؛ والافتقار إلى الإرادة السياسية لتنفيذ القانون؛ ونقص الموارد البشرية والمالية؛ وافتقار الموظفين العموميين إلى فرص التدريب وبناء القدرات؛ وعدم فعالية نظم الإدارة؛ وضعف الوعي العام بحقوق المواطنين.

١٩ - وكما يتضح من الدراسات الطولية لنظم الحصول على المعلومات على الصعيد الوطني، قامت الحكومات والمؤسسات العامة بمواءمة ممارساتها للوفاء بما استجد من شروط الإفصاح عن المعلومات وذلك بطرق لا تفضي في جميع الأحوال إلى زيادة الشفافية. ويمكن أن تقترن الزيادات في القيمة الاسمية للشفافية بقيود تفرض على نوع المواد التي تتاح لعامة الناس بطرق متعددة. وفي سياق أعم، قد يقترن التقدم المحرز في الشفافية الحكومية بتهديدات تواجه الخصوصية وازدياد المراقبة.

٢٠ - والصكوك الدولية ونظم الحصول على المعلومات المنبثقة منها عموماً لا تلزم القطاع الخاص بالإفصاح عن المعلومات، حتى عندما يؤدي مهام الخدمات العامة ويقدم خدمات عامة. ويمكن أن تستخدم الحجج المتعلقة بالسرية التجارية لمنع الحصول على المعلومات (مثل المعلومات عن الملوثات المنبعثة من المنشآت الصناعية). وينطبق المبدأ نفسه بالتساوي في كثير من الأحيان على الهيئات المستقلة عن الوزارات التنفيذية. ومع ذلك، قام بعض البلدان بتوسيع نطاق قوانين الحصول على المعلومات لتشمل القطاع الخاص في ظروف محددة (مثل المنظمات الخاصة التي تتلقى أموالاً عامة) ولقطاعات محددة.

٢١ - وحتى الآن، لا يوجد إلا عدد قليل نسبياً من البحوث التجريبية والأدلة على فعالية الصكوك المتعلقة بالحصول على المعلومات. وتشمل معظم الدراسات التي أجريت أداء نظم الحصول على المعلومات من حيث عمليات المؤسسات العامة وامثالها. وتناولت عدة دراسات أثر قوانين الحصول على المعلومات على التغيير المؤسسي. فعلى سبيل المثال، خلصت دراسة كبيرة أجرتها في عام ٢٠٠٦ مبادرة العدالة للمجتمع المفتوح إلى أن وجود قوانين حرية المعلومات بوجه عام أدى إلى زيادة قدرة الموظفين العموميين على الاستجابة. وبينت دراسات حالات إفرادية أن قوانين الحصول على المعلومات يمكن أن تفعل التغيير الاجتماعي الإيجابي، لا سيما عندما تستخدم بالاقتران مع المشاركة والتحكيم، على سبيل المثال في مبادرات المساءلة الاجتماعية.

الإفصاح الإلزامي

٢٢ - ينبثق الكثير من المعلومات التي تكشف عنها الهيئات العامة أو الشركات الخاصة التي تقدم خدمات عامة من الامتثال للقوانين أو اللوائح التنظيمية. وينطبق ذلك على معلومات من قبيل الحسابات التي تصدرها الشركات وبيانات أداء المدارس الصادرة عن وزارات التعليم ومؤسسات جودة المياه الصادرة عن هيئات المرافق وبطاقات المنتجات الغذائية والإفصاح عن الأحكام المدرجة ضمن المنتجات المالية (الرهون العقارية على سبيل المثال). وشهد العديد من القطاعات زيادة في الشفافية الإلزامية على مر السنين، وجاءت في أغلب الأحوال استجابة للأهداف المتعلقة بتعزيز المساءلة أو تحسين النتائج بالنسبة للمواطنين. ونظراً إلى الطائفة الواسعة من المجالات التي تشملها هذه "الشفافية المستهدفة"، لا يوجد مسح عالمي أو حتى وطني يبين هذه الأحكام.

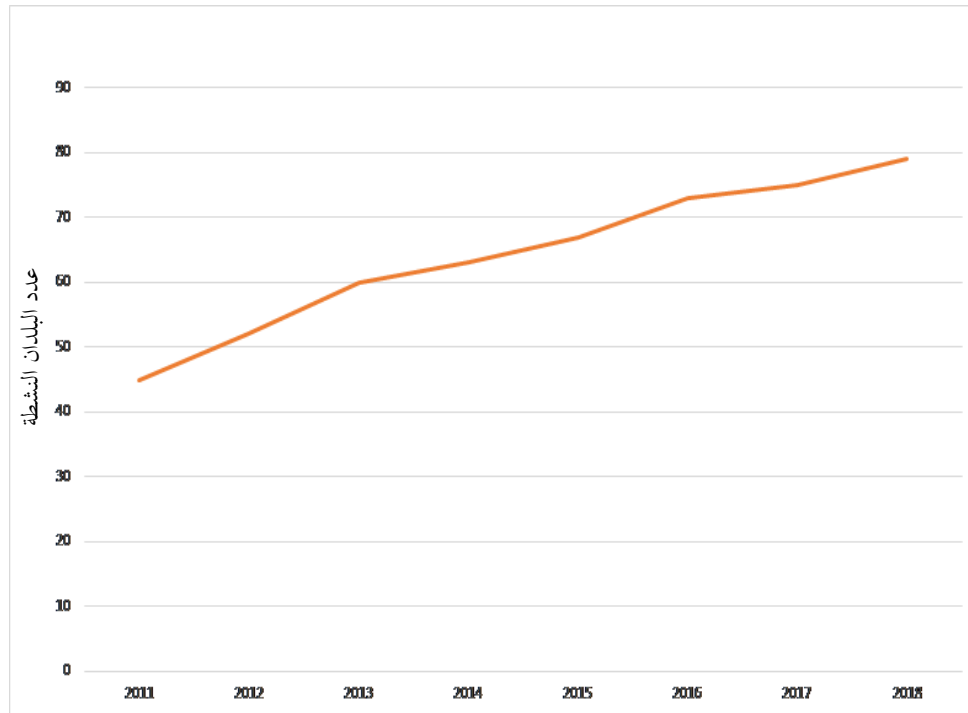
٢٣ - ومن حيث الفعالية، صدر الكثير من التقييمات حول استراتيجيات الإفصاح وتأثيرها على الوعي العام وخيارات المستهلكين والنتائج المتحققة في مجالي الصحة والتعليم وجودة الخدمات العامة والنتائج الأخرى، في صورة مجزأة تركز في أغلب الأحوال على قطاعات بعينها. وتحقق هذه المبادرات قدراً كبيراً من التنوع في النتائج التي ترتبط غالباً بالخصائص التفصيلية المميزة لتصميمها وتنفيذها. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يؤثر اختيار المعلومات التي يتم الإفصاح عنها وطريقة عرضها تأثيراً كبيراً على الأثر المتوخى منها.

الإفصاح الاستباقي والبيانات الحكومية المفتوحة

٢٤ - قُطعت أشواط هائلة خلال العقد الماضي في النشر الاستباقي للبيانات الحكومية على المواقع الشبكية الخاصة بالحكومات. ويقدم معظم الحكومات الآن المعلومات وخدمات المعاملات عن طريق شبكة الإنترنت. فعلى سبيل المثال، بدأ معظم البلدان في عام ٢٠١٨ في توفير أدوات الشراء الإلكتروني، واقترن ذلك بتحقيق تقدم سريع في نشر هذه الأدوات خلال السنوات القليلة الماضية. وفي عام ٢٠١٨، قام ١٣٩ بلداً بقطع خطوة أخرى وتنفيذ مبادرات البيانات الحكومية المفتوحة التي تتيح البيانات لعامة الناس من خلال بوابات إلكترونية بالمقارنة مع ٤٦ مبادرة فقط في عام ٢٠١٤. ويعرض معظم هذه البوابات الإلكترونية البيانات في شكل مقروء آلياً، وفقاً للمعايير المقبولة عموماً للبيانات الحكومية المفتوحة. وتتولى عدة منظمات رصد نوع البيانات التي تنشرها مختلف الحكومات من خلال هذه المبادرات. وكانت شراكة الحكومات المفتوحة (Open Government Partnership)، التي بدأت في عام ٢٠١١، مبادرة بارزة بدرجة كبيرة تهدف إلى تشجيع الحكومات المفتوحة، بما في ذلك (على سبيل المثال لا الحصر) البيانات الحكومية المفتوحة. وفي ٢٠١٨، بلغ عدد أعضاء الشراكة ٧٩ بلداً عضواً (انظر الشكل الثاني).

الشكل الثاني

تطور عضوية شراكة الحكومات المنفتحة، ٢٠١١-٢٠١٨



المصدر: Open Government Partnership, 2018 (شراكة الحكومات المنفتحة، ٢٠١٨).

٢٥ - لم تخضع فعالية مبادرات البيانات الحكومية المفتوحة على ما يبدو لأي استعراض، وتشمل فوائدها المفترضة تحقيق قيمة مضافة للجهات الفاعلة غير الحكومية، ولا سيما القطاع الخاص والشفافية وتحسين المساءلة. ومع ذلك، تشير الأدلة المستقاة من فرادى البلدان، على ما يبدو، إلى أن تلك الأهداف لا تُلبى دائما. وقد يكون نقص الطلب على البيانات المفتوحة من جانب القطاع الخاص المحلي والمواطنين راجعا إلى عدم كفاية المشاركة في تصور هذه المبادرات وتصميمها. وتسلب المبادرات الدولية التي تسير على نهج تطوير البيانات الحكومية المفتوحة الضوء على انعدام الصلة بين البيانات المنشورة واحتياجات مختلف فئات المجتمع. وبينما يُبشر بالبيانات الحكومية المفتوحة في كثير من الأحيان على أنها تعزز مساءلة الحكومة، أعرب منتقدو هذه الحركة عن قلقهم إزاء قيام الحكومات بمنح الأولوية لإصدار كميات ضخمة من البيانات الخام غير المنظمة التي لا يسهل على المواطنين العاديين استخدامها. وأشار الخبراء إلى ضرورة بناء قدرات عامة الناس على تفسير البيانات المنشورة (على سبيل المثال، من خلال المنظمات غير الحكومية التي يمكن أن تعمل كجهات وسيطة أو عن طريق الصحافة). وأعربوا أيضا عن قلقهم من إمكانية قيام الحكومات باستخدام مفهوم الحكومة المنفتحة لتظهر بحكومات أكثر انفتاحا رغم أنها لا تزال تفتقر إلى الشفافية والمساءلة.

الشفافية المالية وشفافية الميزانية

٢٦ - الشفافية المالية وشفافية الميزانية لهما تاريخ طويل. وشفافية الميزانية مشمولة ضمن الشفافية المالية التي تشمل أيضا الشفافية في المسائل الضريبية والمجالات الأخرى. وقد أعدت المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة المبادئ السامية المتعلقة بالشفافية المالية والمشاركة والمساءلة (High-level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability) في عام ٢٠١٢ وأحاطت الجمعية العامة علما بها في قرارها ٢١٨/٦٧.

٢٧ - ويتولى العديد من المؤسسات الدولية رصد شفافية الميزانية. ولعل الدراسات الاستقصائية للميزانيات المفتوحة التي تجريها منظمة شراكة الميزانية الدولية (International Budget Partnership)، وهي منظمة غير حكومية دولية، هي أشهر مصدر منتظم للحصول على معلومات عن الممارسات الوطنية في هذا المجال. وتشير شراكة الميزانية الدولية إلى أن إتاحة معلومات عن الميزانية لعامة الناس على الصعيد العالمي قد تحسنت ببطء ولكن بانتظام في الفترة من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٥ إلا أنها تراجعت بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٧. وعلى العموم، يبدو أن المعلومات المتاحة عن الميزانية الآن أكثر مما كانت عليه قبل عقد مضي. وهناك مجموعة واسعة من الاختلافات في ممارسات الإفصاح بين البلدان والمناطق.

٢٨ - وبالإضافة إلى البيانات المستقاة من الدراسات الاستقصائية الدولية، تشمل المسائل المتعلقة بشفافية الميزانية أبعادا أخرى. وتدار أجزاء من الإيرادات والنفقات الحكومية عادة خارج نطاق الميزانية الرئيسية (على سبيل المثال صناديق الأغراض الخاصة المنشأة لتلقي وإدارة عائدات الموارد الطبيعية أو بعض الإيرادات الضريبية). وقد تكون المعلومات المتاحة عن هذه الصناديق أقل شفافية من المعلومات المتعلقة بالميزانية الرئيسية، وقد لا تكون مشمولة ضمن مبادرات الرصد الدولية.

٢٩ - ونظرا لما تمثله المعلومات عن الإيرادات الحكومية (والنفقات المرتبطة بها) المتأتية من الموارد الطبيعية من أهمية للموارد العامة في العديد من البلدان، فقد كانت موضع اهتمام كبير في مجال الشفافية. وطُبقت مبادرات محددة تتعلق بالشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. وأشهر هذه المبادرات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، التي بدأت في عام ٢٠٠٣. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، كان هناك ٣١ بلدا "ممتثلا" لهذه المبادرة و ٤٩ بلدا "مرشحا" لذلك. وإجمالا، أفصح ٤٩ بلدا عن مدفوعات وإيرادات تبلغ قيمتها نحو ١,٦٧ تريليون دولار في أكثر من ٢٠٠ تقرير صدرت في إطار المبادرة، والتزم بدعم المبادرة أكثر من ٩٠ شركة كبرى تعمل في قطاعات النفط والغاز والتعدين. وعلى الرغم من أن المبادرة خضعت لدراسة مستفيضة، يبدو أن البحوث منقسمة حول تأثيرها على الحوكمة والنتائج بالنسبة للمواطنين.

٣٠ - وكان من بين الشواغل أيضا الافتقار إلى الشفافية من جانب الحكومات بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص وعدد البلدان التي تبادر إلى نشر معلومات عن هذه الشراكات آخذ في الزيادة. وبدأت عدة بلدان في تشغيل بوابات إلكترونية لإتاحة المعلومات غير السرية عن عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص لعامة الناس. ويشهد الإفصاح الاستباقي عن البيانات المتعلقة بالامتيازات، بما في ذلك الإفصاح عن الاتفاقات التعاقدية والتراخيص والبيانات المكانية المقترنة بها، تزايدا مستمرا على الصعيد العالمي، وتشجعه في ذلك على وجه التحديد الشراكات مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. ومع ذلك، لا يوجد معيار شامل للإفصاح عن المعلومات المتعلقة بامتيازات استغلال الغابات والمناجم والامتيازات الزراعية، الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى مشاكل تتعلق بجودة البيانات.

استنتاجات عامة بشأن الشفافية

٣١ - تقدم الأدلة التجريبية صورة متعددة الجوانب عن النجاحات والأثر الذي يمكن تحقيقه من خلال مبادرات الشفافية. وتبين النتائج أن الشفافية يمكن أن تكون أحد العوامل المهمة لردع الفساد، إلا إن العلاقة بينهما ليست واضحة. ويبدو أن زيادة الشفافية المالية ترتبط بالارتقاء بنوعية الإدارة المالية والمشتريات العامة. وتتسم فعالية الشفافية في التشجيع على تحسين مساءلة الحكومة وأدائها بالتباين الشديد. وبالمثل، لا توجد أنماط شاملة من حيث تأثير الشفافية على مشاركة المواطنين، والثقة في الحكومة ورضا المواطنين.

٣٢ - وحتى وقت قريب، تطورت الحركات المدافعة عن الحق في الحصول على المعلومات والبيانات الحكومية المفتوحة على نحو مستقل عن بعضها البعض. وكان من بين الأنماط السائدة في الآونة الأخيرة اتجاه بعض الحكومات إلى التركيز على مبادرات البيانات الحكومية المفتوحة، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى التقليل من أهمية أطر الحصول على المعلومات أو اقتراح تكرار هذه الأطر. غير أن هذين النوعين من الآليات يكمل الواحد منه الثاني: إذ تشكل قوانين الحصول على المعلومات في أغلب الأحوال الأساس الذي يمكن أن تستند إليه مبادرات البيانات الحكومية المفتوحة. وتتص هذه القوانين أيضا على إمكانية الحصول على بيانات قد لا تفصح عنها الحكومات من تلقاء نفسها ولكنها ذات أهمية حاسمة لكي يتمكن أصحاب المصلحة من إخضاع الحكومات للمساءلة. والتحدي المائل في المستقبل هو كيفية إقامة الهياكل الأساسية المناسبة للشفافية وهيئة الظروف المواتية التي يمكن أن تعزز أثر جميع أنواع مبادرات الشفافية.

باء - اتخاذ القرارات على نحو شامل للجميع وتشاركي

٣٣ - تشمل المفاهيم التي تعرب عنها المصطلحات المستخدمة في الغاية ١٦-٧ من الهدف ١٦ المصطلحات الشائعة الاستخدام أو تتقاطع معها، مثل الانخراط والمشاركة والحوكمة التعاونية. ويتناول هذا الفرع المشاركة المباشرة فقط، في مقابل المشاركة غير المباشرة من خلال النظم التمثيلية.

٣٤ - وقد شهدت العقود القليلة الماضية وضع العديد من الآليات القائمة على المشاركة في العديد من البلدان والمجالات والأشكال وعلى مستويات جغرافية مختلفة. ويقدم الجدول ٢ أمثلة على أنواع مختلفة من الآليات، مقسمة إلى ثلاث فئات من المتغيرات: التشاور في مقابل سلطات اتخاذ القرارات؛ والمستوى القطاعي في مقابل المستوى الشامل لعدة قطاعات؛ والمستوى الجغرافي. ولا تنظر هذه المذكرة سوى في مجموعة فرعية من هذه الفئات.

الجدول ٢

أمثلة على الآليات القائمة على المشاركة

| المشاركة في اتخاذ القرارات | | أنشطة التشاور | |
|----------------------------|--------------------------------------|---|--|
| على الصعيد المحلي | على الصعيد الوطني | على الصعيد المحلي | على الصعيد الوطني |
| شامل لعدة قطاعات | مجالس الاقتصادية والاجتماعية الوطنية | الأنشطة المحلية بشأن جدول أعمال القرن ٢١ | مجالس التنمية المستدامة الوطنية |
| على المستوى القطاعي | مجالس القطاعية واللجان الاستشارية | تقييمات الأثر الاجتماعي | تقييمات الأثر البيئي |
| | | شركات أصحاب المصلحة المتعددين | الإنتاج المشترك للخدمات العامة |
| | | مشاورات رسمية (مفتوحة) في العمليات السياسية | الإدارة القائمة على المشاركة أو المشاركة في إدارة الموارد الطبيعية |

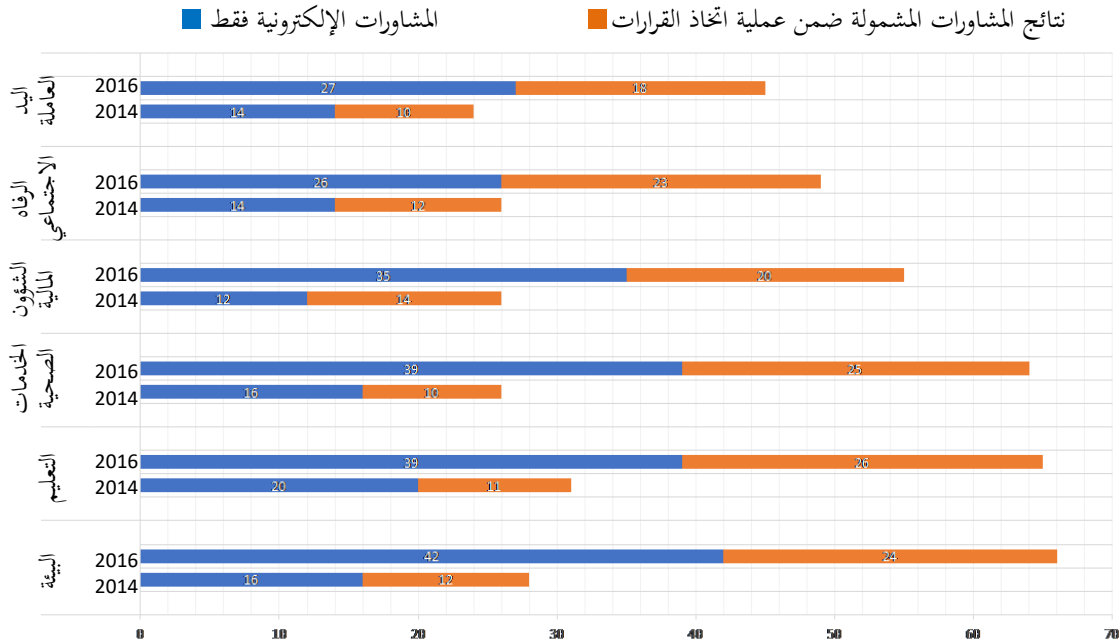
ملاحظة: بعض الآليات مناسبة على الصعيدين الوطني والمحلي.

المشاورات الرسمية في العمليات السياسية

٣٥ - في كثير من البلدان، وضعت الحكومات عمليات للتشاور مع أصحاب المصلحة في مختلف مراحل وضع السياسات الجديدة. ويجري رصد التطورات في هذا المجال بطرق مختلفة. وتتضمن مؤشرات الحوكمة العالمية للبنك الدولي عنصراً عن المشاركة العامة في اتخاذ القرارات. وتدرج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤشرات بشأن المشاركة في وضع السياسات في الحكومة في منشوراتها المعنونة "نظرة سريعة على الحكومات" (*Government at a Glance*). وتفسير المؤشرات المستخدمة في كلا المنشورين تفسيراً مقارناً ليس واضحاً. ومنذ عام ٢٠١٢، ترصد دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية بشأن الحكومة الإلكترونية المشاركة الإلكترونية في ١٩٣ بلداً، حيث تميز بين تقديم المعلومات والتشاور ومراعاة نتائج المشاورات في عملية اتخاذ القرارات. وتشير الاتجاهات إلى زيادة عدد البلدان التي تستخدم التشاور الإلكتروني، وتشير أيضاً إلى أن الحكومات تقر في أغلب الأحوال بكيفية استرشاد عملية اتخاذ القرارات بالمشاورات الإلكترونية (انظر الشكل الثالث).

الشكل الثالث

عدد البلدان التي أجرت مشاورات إلكترونية في مختلف مجالات السياسة العامة، ٢٠١٤ و ٢٠١٦



المصدر: استقصاءات الأمم المتحدة، بشأن الحكومة الإلكترونية، ٢٠١٤ و ٢٠١٦.

آليات التشاور الشاملة لعدة قطاعات

٣٦ - تشمل آليات التشاور العامة (الشاملة لعدة قطاعات) المجالس الاستشارية التقليدية المناصرة للمنظمات الكبيرة من أصحاب المصالح مثل المجالس الاقتصادية والاجتماعية والمنشآت المرتبطة بتقاليد التنمية المستدامة مثل مجالس التنمية المستدامة الوطنية. وينتشر النوع الأول من المؤسسات على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم؛ وتضطلع بدور استشاري وتحقق آثاراً متنوعة. أما النوع الثاني، فقد ظهر بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢، وتحدد الاهتمام به منذ اعتماد خطة

عام ٢٠٣٠. وهذه المؤسسات منتشرة الآن على نطاق واسع، ويضطلع العديد من المجالس بأدوار نشطة في الترتيبات المؤسسية اللازمة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة على الصعيد الوطني. وبالمقارنة مع المجالس الاقتصادية والاجتماعية، لم تُوثق على نطاق واسع فعالية وأثر مجالس التنمية المستدامة الوطنية.

المشاركة على المستوى القطاعي

٣٧ - على مر السنين، وضع العديد من البلدان آليات تشاورية على المستوى القطاعي. وكما جاء في التقرير العالمي عن القطاع العام لعام ٢٠١٨، فإن ذلك يشمل طائفة كبيرة من الآليات المؤسسية وقنوات المشاركة. وتشمل أنواع الهياكل المستخدمة لإشراك أصحاب المصلحة في مختلف القطاعات شبكات ومنتديات أصحاب المصلحة المتعددة واللجان أو المجالس المتعددة القطاعات واللجان الاستشارية ولجان الخبراء. وتشمل نُهج التشاور أيضا جلسات الاستماع العامة وحلقات العمل والمشاورات من خلال الاجتماعات المفتوحة وإدماج أصحاب المصلحة في الأفرقة المسؤولة عن إعداد السياسات أو الخطط أو البرامج. ويختلف مستوى مشاركة أصحاب المصلحة والهياكل والنهج المتعلقة بذلك بين القطاعات ومن بلد إلى آخر.

٣٨ - ويبدو أنه لا يوجد أي مسح عالمي شامل للأنواع المختلفة من الآليات التشاورية في أي قطاع من القطاعات. وبالمثل، لم يتم الاضطلاع بأي تحليل منظم لهذه الآليات التشاورية. وإذا أخذنا قطاع المياه مثلا على ذلك، باعتباره أحد أكثر القطاعات خضوعا للدراسة، يبدو أن الأبحاث تشير إلى أن النهج والأدوات القائمة على المشاركة تتسم بالفعالية في تعزيز عملية تبادل المعلومات والتشاور من أجل تخطيط السياسات، وإلى حد ما، من أجل تنفيذ السياسات، ولكن بدرجة أقل من أجل النهوض بأشكال مشاركة أكثر فعالية، مثل التعاون والتمكين.

٣٩ - وهناك طائفة واسعة من الآليات القائمة على المشاركة تتجاوز التشاور وتتركز على مشاركة الجماهير في التنفيذ على الصعيد المحلي في الأغلب. وتأتي مشاركة الجماهير في مشاريع الهياكل الأساسية، ومشاريع الإدارة المدرسية، وإشراك المجتمعات المحلية في تقديم خدمات الرعاية الصحية الأولية ضمن الآليات التي خضعت للدراسة المستفيضة في سياق البلدان النامية، ولا سيما لأن الجهات المانحة تروج لهذه الآليات. وتتسم الأدلة على فعالية هذه الترتيبات بعدم الاتساق، من حيث التغييرات في النتائج ومن حيث تمكين المواطنين والمجتمع المدني. وأكد الخبراء في الآونة الأخيرة على أهمية تعزيز التنسيق الرأسي في الآليات القائمة على المشاركة التي تُعنى بالمساءلة الاجتماعية.

٤٠ - وإدارة الموارد المشتركة إدارة قائمة على المشاركة، مثل موارد المياه والغابات ومصائد الأسماك، من المجالات التي شهدت تطورا سريعا على مدى العقود الثلاثة الماضية. ويمكن أن تنبثق هذه الترتيبات إلى حيز الوجود من تلقاء نفسها أو بمبادرة من الحكومات. فعلى سبيل المثال، انبثق في البلدان النامية في الثمانينات ترتيب إعطاء المجتمعات الريفية الحقوق في الغابات الطبيعية القائمة. ولا يوجد أي مسح عالمي لهذه الأنواع من الترتيبات.

٤١ - ويركز الكثير من المؤلفات عن الإدارة المجتمعية للموارد الطبيعية على الظروف التي تؤدي المشاركة المجتمعية فيها إلى زيادة استدامة الموارد. ويشير الكثير من دراسات الحالات الفردية إلى إمكانية استمرار الإدارة المجتمعية للموارد الحكومية، سواء بمساعدة من الدولة أو بدونها. ومع ذلك فإن النتائج التي لوحظت كانت غير متجانسة إلى حد كبير، وغالبا لا يتسنى أن يُستنبط منها ما يمكن تعميمه خارج سياقها المحلية.

وتشير عمليات الاستعراض القائمة إلى أن هدي تأمين استدامة الموارد وزيادة الإنصاف في توزيع المنافع المكتسبة من استخدام الموارد لا يتسق الواحد منهما مع الآخر بصورة تلقائية. كما تشير إلى أن المشاريع التي ترعاها الجهات المانحة في هذا المجال كثيراً ما تستند إلى توقعات وجداول زمنية غير واقعية، ولا تراعي في كثير من الأحيان تعقيد السياقات الاجتماعية والسياسية المحلية. وتسلب الضوء أيضاً على أهمية وضع نظم للمساءلة تتسم بالوضوح والموثوقية كشرط مسبق لنجاح مشاريع الإدارة القائمة على المشاركة، وأهمية إنشاء نظم قوية للرصد والتقييم.

التخطيط والميزنة القائمان على المشاركة على الصعيد المحلي

٤٢ - شهدت الآليات القائمة على المشاركة على الصعيد المحلي تطوراً سريعاً في جميع أنحاء العالم على مدى العقدين الماضيين. وتعد الميزنة القائمة على المشاركة أشهر هذه الآليات، وتُفذت لأول مرة في عام ١٩٨٩ في بورتو أليغري، بالبرازيل، وانتشر استخدامها بعد ذلك في العديد من البلديات البرازيلية. ومقارنةً بالتجربة الأصلية في البرازيل، فالعديد من صيغ هذه الآلية التي ظهرت لاحقاً تأخذ طابعاً استشارياً محضاً وليست لها سلطة اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد على صعيد البلديات. وظهر العديد من الآليات المؤسسية الأخرى، بما في ذلك أشكال مختلفة من التخطيط التشاركي وجلسات الاستماع العامة. وحتى داخل الفئة نفسها، توجد طائفة متنوعة من التصميمات وسلطات اتخاذ القرار وطرائق المشاركة؛ وتباين الأدوار أيضاً في هذه الآليات تبايناً واضحاً، سواء تعلق الأمر بأدوار فرادى المواطنين أو المجتمع المدني المنظم أو الكيانات المنظمة الأخرى.

٤٣ - وحظيت الميزنة القائمة على المشاركة بأوفر قدر من الدراسات، من بين سائر أنواع الآليات. ولا يوجد جرد أو مستودع على الصعيد العالمي لمبادرات الميزنة القائمة على المشاركة، على الرغم من وجود جرد جزئي ومستودعات لدراسات الحالات الفردية متاحة لعامة الناس. ويرى الخبراء أنه منذ عام ٢٠١٣، نفذت أكثر من ٥٠٠ ٢ حكومة محلية في أمريكا اللاتينية وحدها الميزنة القائمة على المشاركة. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠، ارتفعت التجارب الأوروبية من مجرد بضع حالات إلى أكثر من ٢٠٠.

٤٤ - وكُتب الكثير عن الآثار المترتبة على الميزنة القائمة على المشاركة في البرازيل. فقد قيل عن هذه الميزنة في صيغتها الأولية أنها: (أ) أحدثت أثراً إيجابياً على تخصيص الموارد للأشخاص الذين يعيشون في فقر؛ (ب) وحالت دون استحواذ الفئات الاجتماعية أو مكونات المجتمع المدني القوية على مقاليد الأمور؛ (ج) وخفضت مستوى الزبائنية في تخصيص الموارد على الصعيد المحلي. وكان لها الفضل في تقريب الإدارة العامة من تطلعات المواطنين. وتشمل عوامل النجاح الأخرى وجود إرادة سياسية قوية لدى السلطات البلدية، ووضوح المعايير التقنية لتخصيص الموارد، واعتماد هذه التجربة في إطار الإصلاح الأوسع نطاقاً للإدارة العامة المحلية، والزخم السياسي الرامي إلى تعزيز العدالة الاجتماعية.

٤٥ - وخارج البرازيل، يوجد كم محدود من الأدلة المتسقة عن أثر الميزنة القائمة على المشاركة. وأجرت وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في الآونة الأخيرة تقييماً سريعاً للأدلة المتعلقة بالميزنة القائمة على المشاركة في البلدان النامية فتبين منه وجود أدلة ثابتة على الأثر الإيجابي لهذه الميزنة على تخصيص اعتمادات الميزانية وتقديم الخدمات والمشاركة العامة. وتفاوتت الأدلة المتعلقة بآثار الميزنة القائمة على المشاركة على كفاءة نظم الإدارة المالية العامة والمساءلة ومكافحة الفساد، إذ تبين وجود آثار إيجابية وسلبية على حد سواء.

جيم - المساءلة

٤٦ - نعني بالمساءلة عموماً الواجب الذي يقع على فرد أو منظمة بأن يخضع للمساءلة عن أنشطته وأن يقبل المسؤولية عنها. وبوصفه مفهوماً علائقياً، يشمل مفهوم المساءلة العديد من الأشكال. ولا تبحث هذه المذكرة إلا في مساءلة القطاع العام وفي أربعة أشكال من هذه المساءلة فقط: مساءلة الحكومات عن طريق آليات الرقابة الرسمية؛ والمساءلة في المؤسسات العامة؛ والمساءلة الاجتماعية؛ والمساءلة في الشراكات.

مساءلة الحكومات عن طريق آليات الرقابة الرسمية

٤٧ - تشمل الأشكال الحديثة للحكومة آليات رقابة رسمية. وتوجد في جميع أنحاء العالم تقريباً آليتان وهما البرلمان والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. وتتمارس الآليتان، اعتماداً على عمليات مختلفة، مهمة رقابة على السلطة التنفيذية في الحكومة، بما في ذلك فيما يتعلق بالمهام الحكومية الأساسية، مثل الميزنة.

٤٨ - وتختلف الولايات الدستورية الممنوحة للبرلمان فيما يتصل بالرقابة، ويختلف أيضاً الحيز السياسي الذي تجري فيه البرلمان مناقشتها وتختلف العمليات التي تستخدمها في القيام بذلك. فعلى سبيل المثال، أوضحت الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام ٢٠١٧ أنه في ٢٩ بلداً فقط، من أصل عينة تضم ١١٥ بلداً، ناقشت السلطات التشريعية توصيات سياساتية رئيسية وأقرتها (بكامل أعضائها أو عن طريق لجان) قبل تقديم الميزانية. فالهيئات التشريعية قادرة على ممارسة رقابة محدودة على عملية إعداد الميزانية، ولديها تأثير أكبر قليلاً على مرحلتها إعداد الميزانية والموافقة عليها مقارنة بمرحلتها تنفيذ الميزانية وتدقيق الحسابات. وقد أجرى الاتحاد البرلماني الدولي دراسة استقصائية في عام ٢٠١٧ أظهرت أن نصف البرلمانات المدروسة في العينة تملك نظماً لرصد الامتثال للمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.

٤٩ - وتشمل التحديات الرئيسية التي تعترض فعالية الرقابة البرلمانية في جملة أمور غياب الموارد والموظفين لإجراء تحليل مستقل للمسائل قيد النظر؛ والثغرات في المعلومات بين الحكومات والبرلمان؛ وعدم كفاية الوقت لاستعراض الميزانية والمسائل الأخرى؛ وعدم وجود إرادة لدى الحكومات للتعاون مع الرقابة البرلمانية؛ وتضارب دوافع أعضاء الأغلبية في البرلمان للظعن في الحكومة.

٥٠ - ويختلف في جميع أنحاء العالم نطاق وعمق الرقابة التي تمارسها المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. فالعديد من هذه المؤسسات يجري عمليات مراجعة الأداء، لكن مؤسسات عديدة تقتصر على إجراء مراجعة الامتثال والمراجعة المالية. وعلى مدى العقد الماضي، كان هناك اتجاه واضح نحو إضفاء الطابع المهني على تلك المؤسسات، لكن الأمر لا ينطبق على جميع البلدان. وتقف محدودية الموارد عائقاً أمام المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في العديد من البلدان، إلى جانب المسائل المتعلقة بالقدرات. وقدمت المنظمات الإقليمية والدولية المتصلة بالمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الدعم في هذا المجال، بما في ذلك بشأن مراجعة مدى استعداد الحكومات لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة ومراجعة هذا التنفيذ. وتبين الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام ٢٠١٧ أن هذه المؤسسات تتمتع على الصعيد العالمي بدرجة استقلال عالية نوعاً ما. وعلى الرغم من هذه النتائج، فإن عدم استقلال هذه المؤسسات في العديد من البلدان لا يزال مسألة تبعث على القلق.

٥١ - ولا يوجد إلا عدد قليل من الدراسات العالمية عن فعالية المهام الرقابية للبرلمانات والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. وتبين من عدد قليل من الدراسات القائمة على الملاحظة أن هذه الرقابة فعالة في الحد من الفساد. وتشير مجموعة صغيرة من الأدلة المتسقة أن المراجعة المتخصصة، مثل المراجعة المحاسبية القضائية ومراجعة الأداء، فعالة في الكشف عن الفساد والحد منه عندما يقترن استخدامها بعقوبات جزائية. وأحد مؤشرات الفعالية هو مدى قبول الحكومات للتوصيات الواردة في تقارير المراجعة والمنتبقة من المناقشات البرلمانية ومدى متابعتها لهذه التوصيات. وتمثل هذه الحالة مشكلة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على حد سواء. ففي دراسة استقصائية أجراها الاتحاد البرلماني الدولي في الآونة الأخيرة، تبين أن حوالي نصف البرلمانات المشاركة في الدراسة فقط وضع نظماً لمتابعة تنفيذ التوصيات التي قدمها للحكومات، وأقل من ثلث هذه البرلمانات أنجز استعراضاً لدوره الرقابي في السنوات الخمس الماضية. ويقف عدم اطلاع عامة الناس على أعمال الهيئات الرقابية عائقاً أساسياً أمام فعاليتها. وليس لدى العديد من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الإذن بنشر تقارير المراجعة التي تنجزها. وتشير البيانات المتاحة أيضاً إلى إمكانية زيادة فعالية التعاون بين البرلمانات وهذه المؤسسات.

٥٢ - ويمكن لآليات الرقابة أن تستخدم التفاعل مع المجتمع المدني وفرادى المواطنين ليصبح عملها أكثر فعالية. وجمعت مراجعات الأداء الاجتماعي بين المشاركة ومراجعة الحسابات ليتمكن مراجعو الحسابات من جمع المعلومات مباشرةً من المواطنين بصفتهم مستفيدين من الخدمات. ويمكن أن يكون المجتمع المدني أيضاً وسيلة فعالة للتعريف بالتوصيات التي تقدمها عمليات المراجعة وتعميمها. وارتفعت هذه الأشكال من مشاركة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات على مر السنين، ولكن ليس في جميع البلدان. ولا يبدو أن هناك أي جرد لهذه المبادرات على الصعيد العالمي. وكانت النتائج متفاوتة بين البلدان، إذ أظهر العديد من دراسات الحالات الإفرادية كيف تكشف مراجعة الأداء الاجتماعي عن ممارسات الفساد التي يرتكبها مسؤولون حكوميون، وساعدت على تحسين تقديم الخدمات العامة.

المساءلة في المؤسسات العامة

٥٣ - يُنهم عموماً أن المساءلة في المؤسسات العامة هي مسألة تصاعديّة، أي مساءلة القادة السياسيين. وفي العقود الأخيرة، شددت إصلاحات المؤسسات العامة المنحزة في إطار التنظيم الجديد للشؤون العامة على استخدام آليات مستوحاة من القطاع الخاص، مثل أطر الأداء، والأجر المقترن بالأداء، واستخدام عمليات إبلاغ مختلفة، بغية تحسين الأداء والمساءلة. واستحدثت الإصلاحات أيضاً أشكالاً من المساءلة التنزلية، أي مساءلة المواطنين (بصفتهم مستفيدين من الخدمات)، على سبيل المثال في شكل موثيق المواطنين للخدمات العامة، ونظماً تتيح لعامة الناس تتبع حالة عمليات تفاعل محددة مع الحكومة، وآليات لتقديم الشكاوى. وأدت الحكومة الإلكترونية دوراً في هذا الاتجاه من خلال جملة أمور منها توفير المعلومات المتصلة بالعمليات الإدارية والآليات الإلكترونية للتواصل بين المواطنين والإدارة العامة.

٥٤ - ولا يبدو أن هناك أي مبادرة للرصد على الصعيد العالمي تشمل جميع جوانب المساءلة في المؤسسات العامة. وقد كُتب الكثير عن أثر إصلاحات القطاع العام التي أجريت في العقود الثلاثة الماضية. ويتضح وجود توافق في الآراء على أن المساءلة باستخدام الضوابط الداخلية وآليات الإبلاغ قد ارتفعت، وارتفعت أيضاً آليات المراقبة الخارجية (بما في ذلك نظم المراجعة، وأمناء المظالم، ونظم التحقق من الامتثال للقانون الدولي والوطني). وفي الوقت نفسه، تعقدت خطوط المساءلة في العديد من البلدان بسبب تكاثر الوكالات التنظيمية وغيرها من الوكالات المستقلة عن الوزارات. وتمت مناقشة آثار هذه الاتجاهات على أداء المؤسسات العامة.

المساءلة الاجتماعية

٥٥ - نعني بالمساءلة الاجتماعية الإجراءات التي يبادر المواطنون إلى اتخاذها للمطالبة بمحاسبة المسؤولين الحكوميين ومقدمي الخدمات العامة محاسبة مباشرة (خارج النظم الانتخابية الرسمية) فيما يتصل بتقديم الخدمات العامة. وعادة ما تشمل مبادرات المساءلة الاجتماعية مشاركة المواطنين في شكل واحد (على سبيل المثال، جلسات الاستماع العامة)، تقترن بالوصول إلى المعلومات. واكتسب هذا النهج شعبية بعد أن نشر البنك الدولي تقريره، *تقرير عن التنمية في العالم لعام ٢٠٠٤* الذي أيد "الطريق المختصر" نحو المساءلة، ومعناه قنوات المساءلة المباشرة بين مستخدمي الخدمات ومقدميها، تمييزاً له عن "الطريق الطويل" لمساءلة مقدمي الخدمات عن طريق السياسيين المنتخبين والمسؤولين الحكوميين.

٥٦ - واستخدمت مبادرات المساءلة الاجتماعية مجموعة متنوعة من الأدوات التي تستند إلى نوع من انطباعات المواطنين عن الخدمات المقدمة، إلى جانب انطباعاتهم عن استخدام الأموال العامة التي ينبغي أن تصل إليهم. وتشمل هذه الأدوات: (أ) بطاقة رأي المواطن، التي تقيس رضا الشعب عن الخدمات العامة؛ (ب) وبطاقات التقييم المجتمعي، التي تجمع بين استخدام بطاقات رأي المستفيدين من الخدمات من جهة والتقييم الذاتي من جانب مقدمي الخدمات وإجراءات المتابعة على أساس النتائج من جهة أخرى؛ (ج) والدراسات الاستقصائية لرصد النفقات العامة؛ (د) والرصد المجتمعي، الذي ترصد بموجبه المجتمعات المحلية أنشطة الوكالات العامة؛ (هـ) ومراجعة الأداء الاجتماعي ولسات الاستماع العامة؛ (و) آليات تقديم الشكاوى والانتصاف من المظالم. ويتزايد استخدام إجراءات المساءلة القائمة على آراء المواطنين سعياً إلى تحسين الخدمات العامة. بيد أنه لا يوجد جرد لهذه المبادرات على الصعيد العالمي.

٥٧ - ومن بين الفوائد التي يُفترض في كثير من الأحيان أن مبادرات المساءلة الاجتماعية تحملها: (أ) زيادة الرضا عن الخدمات العامة وزيادة مساءلة مقدمي الخدمات العامة؛ (ب) والحد من الفساد؛ (ج) وزيادة مشاركة المواطنين في الشؤون العامة. بيد أن البحوث على مدى العقدين الماضيين أظهرت أن هذه الفوائد لا يمكن اعتبارها من المسلّمات. وتوجد إلى حد ما أدلة على أن مبادرات المساءلة الاجتماعية كانت فعالة فيما يتصل بأهداف مباشرة، مثل زيادة وعي المواطنين بحقوقهم والكشف عن الفساد. فعلى سبيل المثال، تبين أن الدراسات الاستقصائية لرصد النفقات العامة والرصد المجتمعي كانت وسائل مجدية للكشف عن هدر الموارد في البلدان التي استخدمت فيها. ومن ناحية أخرى، تتباين الأدلة عن التأثير على تيسر الحصول على الخدمات ونوعيتها وعلى تحسين النتائج بالنسبة للمواطنين وتختلف أيضاً حسب المناطق. وإن مدى قدرة آليات المساءلة الاجتماعية على التصدي للفساد بطريقة هيكلية محدود أيضاً؛ ولكي تنخفض حدة الفساد هيكلياً، يجب متابعة نتائج مبادرات المساءلة الاجتماعية من خلال آليات المساءلة الرسمية، مثل التحقيقات في الفساد والجزاءات.

٥٨ - وتقرّح أحدث الأفكار أن اعتماد نهج استراتيجية واسعة النطاق تغطي مختلف جوانب الشفافية والمساءلة والمشاركة قد يساهم في التغلب على القيود المتعلقة بضيق نطاق وحيز النجاحات التي تحققت في هذا المجال. وعلى وجه الخصوص، يؤكد الخبراء على أهمية الجمع بين مبادرات المساءلة الاجتماعية وتمكين المواطنين (بما في ذلك التمكين القانوني)؛ ووجود مجتمع مدني منظم للمساعدة على تعبئة المواطنين وتوعيتهم بحقوقهم؛ وأهمية وجود أنصار يدافعون عن الإصلاحات المتعلقة بالمساءلة في الحكومة؛ وأهمية وجود صحافة دينامية يمكنها تعميم نتائج مشاريع المساءلة الاجتماعية.

مساءلة الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين والشراكات بين القطاعين العام والخاص

٥٩ - تزايدت أهمية الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين على المستوى القطاعي في العقود الأخيرة. وخلال تلك الفترة، انصب مزيد من التركيز أيضاً على الدور الذي يمكن أن تؤديه الأعمال الخيرية والشراكات القائمة على الأعمال الخيرية في تحقيق التنمية المستدامة من خلال الوسائل المالية وغير المالية. وتُقام الشراكات بناء على عوامل وأهداف مختلفة، وتختلف هياكل إدارتها وتواجه تحديات عملية مختلفة. وعُلقت آمال كبيرة على هذه الشراكات في سياق تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ووضع العديد من البلدان أطراً للشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين فيما يتعلق بأهداف الخطة.

٦٠ - وتراكت في السنوات الأخيرة أدلة عن فعالية الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين وأثرها. وأشيد ببعض هذه الشراكات باعتبارها تجارب ناجحة، ولا سيما تلك التي استُخدمت في قطاع الصحة. ومع ذلك، كانت هناك مخاوف من احتمال تعارض هذه الشراكات أحياناً مع التكامل واتساق السياسات على الصعيد الوطني، على غرار ما يمكن أن يحدث بخصوص المساعدة الإنمائية. وبصورة أعم، نظراً إلى أهمية الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين في سياق خطة عام ٢٠٣٠، تعالت دعوات إلى وضع تعريف واضح للمبادئ التي ينبغي أن تحكم هذه الشراكات. وهذه الحالة تعكس الرأي السائد على نطاق واسع بالحاجة إلى تعريف أكثر وضوحاً لترتيبات إدارة تلك الشراكات، بما في ذلك من حيث الشفافية والمساءلة.

٦١ - وما برحت مساءلة الشراكات بين القطاعين العام والخاص موضع اهتمام منذ عدة عقود. وشملت مجالات الاهتمام الرئيسية جودة الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين ويسر تكلفتها؛ وتكليفها بالنسبة لدافعي الضرائب وطبيعة تقاسم المخاطر التي تنطوي عليها؛ وآثارها الاجتماعية والبيئية. وينطبق هذا الوضع على الشراكات التقليدية بين القطاعين العام والخاص في الإمداد بالمياه أو الكهرباء أو توفير البنى التحتية، وينطبق أكثر على الشراكات المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية، مثل امتيازات استغلال الغابات والمناجم. ووضعت اللجنة الاقتصادية لأوروبا مجموعة من المبادئ المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص دعماً لأهداف التنمية المستدامة.

رابعاً - الخلاصة

٦٢ - استناداً إلى استعراض الأدلة الذي أجري لأغراض هذه المذكرة، من المرجح أن تستمر الصعوبات الماثلة في رصد التطورات التي ستشهدها الجوانب المؤسسية لأهداف التنمية المستدامة على مدى الأثني عشر عاماً المقبلة، في سياق تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. وثمة حاجة إلى مزيد من العمل لتقديم استعراض شامل وعمام للتطورات في هذا المجال. وفي السنوات المقبلة، يمكن أن يسعى العمل داخل اللجنة وخارجها إلى تسليط الضوء على الجوانب الإضافية للمؤسسات التي تدعم تنفيذ الأهداف، بما في ذلك عن طريق استعراض التطورات الجارية في الأبعاد المؤسسية الأخرى والبحث في كيفية تطبيق المبادئ المؤسسية في مختلف مجالات الأهداف.

٦٣ - ويبين الاستعراض المحدود الوارد في هذه المذكرة عدداً من النقاط. أولاً، على الرغم من العديد من المؤشرات والمقاييس على الصعيد الوطني التي تطورت في جميع أبعاد الحوكمة، لا يوجد نظام معلومات شامل يمكنه أن يبين الاتجاهات السائدة بشكل بسيط وسهل الفهم لجميع الأبعاد المؤسسية وجميع

البلدان. وتحظى التطورات المؤسسية فيما يتعلق ببعض الأبعاد بدراسة جيدة في بعض فئات البلدان، لكن الأمر لا ينطبق على الجميع. ونتيجةً لذلك، لا يمكن التأكد من حقائق أساسية، مثل حالة انخراط المواطنين ومشاركتهم في العالم، أو كون الحكومات عموماً أكثر أو أقل خضوعاً للمساءلة مقارنة بما كان الحال عليه قبل عقد من الزمن. وثانياً، في جميع الأبعاد المدروسة هنا، توفرت أدلة أكثر على الجانب العملي لتنفيذ المبادرات مقارنة بالأدلة على نتائجها وتأثيرها الأوسع نطاقاً.

٦٤ - وعلى الرغم من جوانب القصور تلك، يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات الموثوقة. أولاً، من المنظور بعيد، ما برحت هناك موجة مطردة من الصكوك القانونية الدولية والوطنية وغير ذلك من المبادرات التي تناولت التطورات المؤسسية من حيث علاقتها بجميع المبادئ المؤسسية المشمولة بهذه المذكرة. وثانياً، تؤدي التغييرات السريعة في تكنولوجيات المعلومات إلى تعديل المعالم التي تحدد الحيز الذي تتطور فيه السياسات والمؤسسات المتصلة بالمبادئ المؤسسية قيد النظر في هذه المذكرة. وأسهم الانخفاض الكبير في تكاليف إنتاج المعلومات ونشرها في تطوير حركة البيانات الحكومية المفتوحة. ومكنت شبكة الإنترنت من اعتماد الجميع تقريباً لممارسات الحكومة الإلكترونية، بما في ذلك قنوات المشاركة الإلكترونية. ومن خلال تيسير تسجيل المعلومات الموجودة وتيسير تخزينها والبحث فيها، غيرت شبكة الإنترنت ميزان القوى بين الحكومات التي تحتفظ بالمعلومات والمواطنين الذين يطلبون أو المنظمات التي تتطلب الحصول عليها. ولا يمكن إنكار موجة القوانين التي صدرت بخصوص الحصول على المعلومات، واعتماد قواعد ومعايير جديدة للشفافية المالية، وتطوير بيانات حكومية مفتوحة وتطوير قنوات جديدة لمشاركة المواطنين، ويمكن القول إن هذه الأمور تبدو، مبدئياً، علامة من علامات التقدم.

٦٥ - ومع ذلك، عند التركيز على نتائج وآثار التغييرات المدروسة، لا يزال من الصعب تكوين صورة عامة عن "التقدم". وتبين أن تأثير مبادرات الشفافية والمساءلة والمشاركة يتفاوت تفاوتاً كبيراً. وتوجد غالباً فجوة بين الفوائد المفترضة لهذه المبادرات وتأثيرها الفعلي. وبالنسبة لجميع المبادئ قيد النظر في هذه المذكرة، يشير الخبراء إلى عدم وضوح الصلات السببية وعدم وجود نماذج واضحة للتغيير المؤسسي. وبعبارة أخرى، إن الافتراضات التي تربط إجراءات أو عمليات محددة بنتائج متوقعة ليست واضحة في كثير من الأحيان ولم تخضع للاختبار. وكثيراً ما يؤدي هذا الوضع إلى توقعات عالية لا تتحقق.

٦٦ - وعلاوة على ذلك، تختلف البيئات السياسية والمؤسسية الأوسع نطاقاً والنظم الاجتماعية القائمة التي تتفاعل فيها هذه الصلات السببية اختلافاً واضحاً باختلاف الأماكن. لذا يشدد جميع الخبراء على أهمية مراعاة السياق وعلى عدم إمكانية محاكاة الأدوات المؤسسية. وعموماً، تظل فعالية الترتيبات المؤسسية التي تسعى إلى تعزيز المساءلة والشفافية وإشراك الجميع في اتخاذ القرارات مسألة شائكة. وقد أشارت المؤلفات الصادرة حديثاً إلى أهمية استخدام استراتيجيات واسعة النطاق تجمع بين أدوات متعددة، بدلاً من الآليات المؤسسية الانفرادية.

٦٧ - وفي السنوات المقبلة، يمكن للخطوات الواردة أدناه أن تيسر فهم التطورات المؤسسية فيما يتعلق بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٦٨ - أولاً، لا يمكن تعريف التقدم المحرز في المؤسسات الوطنية نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة ولا يمكن قياسه بطريقة هادفة إلا استناداً إلى السياق المحلي. ويتطلب فهم هذه التطورات على الصعيد الوطني مراعاة تاريخ كل بلد وإطاره المؤسسي. ويوفّر الهدف ١٦، وأهداف التنمية المستدامة عموماً،

إطاراً ملائماً لدراسة المؤسسات بطريقة شاملة. وعلى وجه الخصوص، توفر الأهداف وغاياتها خريطة لتحديد مصادر المعلومات في جميع القطاعات ذات الصلة بتقييم التقدم المحرز بشأن الأبعاد المؤسسية. وفي أي بلد من البلدان، يتم تنفيذ عمليات مؤسسية قائمة في مجالات ذات صلة بالهدف ١٦ (مثل إصلاحات النظام القضائي أو القطاع العام) ولديها أنظمة رصد لتتبع التغيرات والنتائج وحتى الآثار في بعض الأحيان (مثل الرصد الذي تقوم به الوكالات الحكومية، وتقديم التقارير بموجب المعاهدات الدولية المختلفة، وتقارير المراجعة). وإن إيجاد السبل الملائمة لتجميع المعلومات التي تنتجها هذه العمليات سيجعل للاستعراضات أهمية في الظروف الوطنية ويدعم تنفيذ الأهداف ورصد التقدم المحرز نحوها. وقد نحا العديد من البلدان في هذا الاتجاه. ويمكن لمنظومة الأمم المتحدة أن تستعرض الجهود الجارية، ويمكنها أن تشجعها وتدعمها، حسب الاقتضاء.

٦٩ - ثانياً، سيظل من الصعب تقييم كيف يمكن تجميع التغيرات على الصعيد الوطني التي يشهدها بعد مؤسسي معين (الشفافية، على سبيل المثال) من أجل تكوين صورة عن التقدم المحرز في ذلك البعد عند مستوى جغرافي أعلى، يتجاوز الصورة التي تقدمها مجموعة المؤشرات المتفق عليها دولياً.

٧٠ - ثالثاً، من أجل تحسين فهم نوع الترتيبات المؤسسية التي يمكن أن تكون ملائمة لسياق معين، يلزم بذل مزيد من الجهود لتحديد أبعاد الاستعراضات التوليفية للمبادرات المتعلقة بالشفافية والمساءلة والمشاركة، من خلال البحث المنهجي في مؤلفات الأكاديميين والممارسين الموجودة. ويمكن لهذا النوع من البحوث أن يقدم معلومات مفيدة للحكومات عن الخيارات المؤسسية المتاحة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. ومن المهم أيضاً التشجيع على إجراء مزيد من عمليات استعراض وتقييم الأدلة المتاحة في المجالات التي لم يشملها ما يكفي من البحث، فضلاً عن التحديثات المنتظمة، لأن تلك الميادين تتطور بسرعة. وعند القيام بذلك، سيكون من المهم إجراء مقارنة بين الدروس المستمدة من الدراسات التي تركز على بلدان ذات مستويات إنمائية مختلفة.