الأمم المتحدة

E/C.16/2021/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
18 January 2021
Arabic
Original: English

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة العشرون

12-16 نيسان/أبريل 2021

البند 6 من جدول الأعمال المؤقت*

إدماج أهداف التنمية المستدامة في الميزنة وإدارة الشؤون المالية على الصعيدين الوطني ودون الوطني

إدماج أهداف التنمية المستدامة في الميزنة وإدارة الشؤون المالية على الصعيدين الوطني ودون الوطني مع التركيز على كابو فيردي

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرّف الأمانة العامة بأن تُحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقةَ التي أعدّها عضوا اللجنة، يوراي نيميتس وليندا بيلمس، بالتعاون مع كاتارينا أوت ولمياء المبيض بساط وغيرت بوكارت.

* E/C.16/2021/1.

030221 280121 21-00770 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

إدماج أهداف التنمية المستدامة في الميزنة وإدارة الشؤون المالية على الصعيدين الوطني ودون الوطني مع التركيز على كابو فيردي

موجز

من نتائج جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) العالمية أن جعلت البلدان تكابد من أجل دفع تكاليف التوسع العاجل في الرعاية الطبية، وذلك في الوقت الذي أصبح فيه تنفيذ أهداف التنمية المستدامة يكتسي أهمية أكبر من أي وقت مضى. ومن أجل إحراز تقدم في بلوغ هذه الأهداف وتجنّب الانتكاسات، يتعين على البلدان أن تُدمجها في ميزانياتها الوطنية وضمن أطرها المالية والتخطيطية. ولكن حتى الآن لم يستطع إلا القليل من البلدان القيام بذلك.

وترى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة أنّ من أنجع الطرق لكي تضمن البلدان تمويل أهداف التنمية المستدامة أن تعيد تنظيم ميزانياتها على شكل نُظم ميزنة قائمة على إنجاز البرامج. وهذا يجعل من الممكن إدراج الأهداف ضمن الميزانيات الوطنية ويسهّل عملية رصد الأداء في بلوغها. وموقف اللجنة، كما سبق أن صيغ في دورتها التاسعة عشرة، في عام 2019، هو القول بأنّ تنفيذ أهداف التنمية المستدامة من خلال إدراجها ضمن نظم الميزنة الوطنية هو مسألة تتطلّب قرارا استراتيجيا من القادة السياسيين، فضلا عن بذل الجهود التقنية.

وتبرز هذه الورقة مثال كابو فيردي، هذا البلد الذي أحرز تقدما كبيرا في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد تحقق هذا التقدّم بفضل إرساء هياكل وقيادات فعالة في مجا الحوكمة، ومن خلال تنفيذ ميزانية قائمة على البرامج.

وبعد استعراض التقدم الذي أحرزته البلدان حتى الآن، يتّضح أن أحد القيود الرئيسية هو غياب إلى الإرادة السياسية لإعادة تنظيم أولويات الإنفاق على أساس أهداف التنمية المستدامة. ويمكن أن تتولد الإرادة السياسية بهذا الشأن على الصعيد المحلي، ولكن هناك أيضاً دور تؤديه المنظمات الدولية والهيئات الإقليمية والمجتمع المدني في مساعدة الحكومات الوطنية ودون الوطنية على تحقيق هذه الأهداف من خلال آليات الميزنة وإدارة الشؤون المالية.

أولا - معلومات أساسية

1 - تمويل عملية تحقيق أهداف التنمية المستدامة مبعثُ قلق كبير بالنسبة للعديد من البلدان، ولا سيما خلال الأزمة العالمية الحالية الناجمة عن جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). ووفقا للتحليل الذي أجرته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، تعمل الجائحة وما نجم عنها من ركود عالمي على تقويض التوازنات المالية والخارجية لدى الكثير من البلدان. وحتى قبل ظهور الجائحة، برز التمويل كأحد التحديات الرئيسية التي تواجه تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد حدّدت بلدان كثيرة، في استعراضاتها الوطنية الطوعية خلال المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة لعام 2019، أوجه النّقص في التمويل باعتبارها عقبة رئيسية[1].

2 - ولم تؤد التّطورات التي حدثت في الأشهر الثمانية الماضية سوى إلى تفاقم هذه الصعوبات. فالبلدان التي اضطرت إلى استثمار مبالغ كبيرة في التصدي بسرعة للأزمة وتحقيق الانتعاش، وكانت تواجه بالموازاة مع ذلك انخفاضا كبيرا في إمكانية الوصول إلى مجموعة واسعة من مصادر التمويل، ترى أن حظوظها في بلوغ أهداف التنمية المستدامة في وقتها معرضةٌ للخطر. وبات العديد من المخاطر التي حُدّدت قبل الأزمة فيما يتعلق بالقدرة على تحمل الديون السيادية، مثلا، يظهر الآن. أما القيود المالية وقيود ميزان المدفوعات فهي تُعيق قدرة البلدان على تنفيذ الاستثمارات التي تمس الحاجة إليها في جهود التصدي لكوفيد-19 والتعافي منه. وهي تذكرةٌ صريحة بأنّ استراتيجيات التنمية المستدامة وسياسات التمويل المرتبطة بها يجب أن تكون على علم بالمخاطر وموجهة نحو الإنجاز على المدى البعيد.

3 - ومعظم العمل الملموس المتعلق بآليات تمويل أهداف التنمية المستدامة ينطوي على أنشطة تتعلق بأطر التمويل الوطنية المتكاملة، وتهدف إلى مساعدة البلدان على مواءمة سياسات التمويل مع الاستراتيجيات والخطط الإنمائية الطويلة الأجل. وهي الأنشطة بمثابة أدوات تخطيطية وتنفيذية مملوكة للبلدان، توفر إطارا لتمويل التنمية المستدامة على الصعيد الوطني، وتأخذ في الاعتبار مجموعة من مصادر التمويل، كالمالية العامة والضرائب، والمعونة، والاقتراض، والاستثمارات الخاصة، في دعم الاستراتيجيات والخطط الوطنية لتحقيق التنمية المستدامة. وثمة 16 من البلدان تقريبا تقوم بتصميم وتنفيذ هذه الأطر على سبيل التجربة، فيما يعمل 60 بلدا آخر مع الأفرقة القطرية للأمم المتحدة ومع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة من أجل المضي قدما بتنفيذها.

4 - وقد نظرت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، في دورتها السابعة عشرة لعام 2018، في أطر الميزنة المتوسطة الأجل وفي مزايا ربط ميزانيات الإنجاز بالنتائج على مستوى أهداف التنمية المستدامة. وشدّدت اللجنة، في دورتها التاسعة عشرة، المعقودة في عام 2020 ضمن إطار المناقشات المتعلقة بالميزنة لتحقيق الأهداف، على أنّ تحقيق الأهداف يتوقف على ما مدى إدراجها ضمن الميزانيات وعلى ما إذا كانت تلك الميزانيات تُنفَّذ بفعالية. فلدمج الأهداف ضمن عمليات الميزنة الوطنية مزايا شتى، منها تحسين اتساق الميزانية، وزيادة المساءلة، وزيادة قابلية الميزانيات الوطنية للمقارنة. وحاليا، ما تزال الميزنة من أجل بلوغ

(1) نص الفقرات الثلاث الأولى من هذه الورقة مأخوذة من الوثيقة التالية: United Nations, “Integrated national financing frameworks: a framework to build back better”. Policy Brief No. 87, October 2020. ويمكن الاطلاع على هذه الوثيقة في الإنترنت على العنوان التالي: un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_87.pdf.

أهداف التنمية المستدامة في مراحلها الأولى. وعلى الرغم من أنّ بلدان كثيرة قد أعلنت ضمن استعراضاتها الوطنية الطوعية عن نيتها إدماج الأهداف في عمليات الميزنة، فإنّ قلة من هذه البلدان ذكرت سببا لأهمية هذا الإدماج أو أوضحت كيفية إنجازه[2].

5 - ولاحظت اللجنة أيضا أنّ عوامل متعددة تطرح تحديات أمام العمل بالميزنة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. فقد كانت هناك تحديات تقنية تتعلق بوضع تصنيف مناسب للميزانية وتحديد فئات الإنفاق التي يمكن ربطها بأهداف التنمية المستدامة أو بالغايات المتصلة بهذه الأهداف. ومن وجهة نظر مؤسسية، استلزم تحسين الميزنة وفق متطلبات أهداف التنمية المستدامة المشاركةَ، وذلك مثلا من خلال إعلام ومحاورة الهيئات التشريعية، ومؤسسات التدقيق العليا، والمجتمع المدني، والجمهور. وقد أتاحت شفافية الميزانية والإلمام بأدواتها المشاركةَ العامة في عملية الميزانية بجميع مراحلها.

6 - وترى اللجنة أن أبسط الطرق، وربما أسرعها، بالنسبة لمعظم البلدان في الأخذ بالميزنة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة هي إعادة تشكيل نظم الميزنة القائمة على إنجاز البرامج، حيثما كانت هذه النظم مستخدمة. وفي البلدان التي لا تأخذ بهذا النوع من الميزنة، تتمثل المهمة ربما في إنشاء نظام جديد للميزنة مرتبط بتنفيذ الأهداف. ويمكن اتباع نهج أطول أمدا في وضع تصنيفات للنفقات بحسب كل هدف من الأهداف. وبما أنّ الأهداف لا تشمل جميع مهام الحكومة، فقد يكون من المستصوب اعتماد تصنيفات وفق متطلبات أهداف التنمية المستدامة، إضافةً إلى التصنيفات المالية الوظيفية القائمة، أو إعادة تصميم التصنيفات من أجل إبراز النفقات المتصلة بالأهداف بمزيد الوضوح.

7 - ونظرا لأهمية مسألة تمويل أهداف التنمية المستدامة، ستعاود اللجنة النظر في موضوع الميزنة خلال دورتها العشرين. وفي هذه الورقة، يبحث المؤلِّفان فيما إذا كان هناك حاليا المزيد مما يمكن قوله بشأن هذه المسألة، وهما يحاولان إضافة قيمة إلى المناقشة من خلال الإشارة إلى عوامل التنفيذ الحاسمة التي تتيح إدماج أهداف التنمية المستدامة ضمن الميزنة وإدارة الشؤون المالية على الصعيدين الوطني ودون الوطني. وحالة كابو فيردي معروضة كمثال جيد بهذا الخصوص[3].

(2) للاطلاع على موجز للمناقشة، انظر تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة عشرة (E/2020/44، الفصل الثالث - دال).

(3) يستند مثال كابو فيردي إلى الدراسات التالية: Cristina Duarte, “Policies and institutions: a matter of survival for the Sustainable Development Goals in Africa: explaining the Cape Verde experience”, policymaking paper, version 4.22 (Harvard University, New York)؛ و Governo de Cabo Verde, *SDG Cabo Verde: Voluntary National Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, June 2018 (التي يمكن الاطلاع عليها في الإنترنت على العنوان التالي: sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19580Cabo_Verde_VNR_SDG_Cabo_Verde_2018_ING_final_NU_280618.pdf)؛ و United Nations Development Group, *The Sustainable Development Goals Are Coming to Life: Stories of Country Implementation and UN Support*, 2016 (التي يمكن الاطلاع عليها في الإنترنت على العنوان التالي: undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/English/SDGs_Coming_to_Life_rev_Oct2018.pdf).

ثانيا - مواءمة سياسات المالية والتمويل مع الاستراتيجيات والخطط الإنمائية الطويلة الأجل

8 - من خلال برامج النفقات العامة، تنفق الحكومات اليوم نحو 60 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. ولا تتوفر لدى معظمها بيانات مؤكدة عن نسبة النفقات العامة المخصّصة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة أو عن كيفية تخصيص تلك الموارد لأهداف وغايات محدّدة. وفي مثل هذه الحالة، تكون أولويات الإنفاق مسألةً سياسية بحتة، ومن المستحيل معرفة ما إذا كانت البلدان تنفق ما يكفي لتحقيق الأولويات الوطنية من أهداف التنمية المستدامة، أو معرفة ما قد يلزم من المبالغ الأخرى لذلك، أو الكيفية الأنجع لتغير أنماط الإنفاق الحالية من أجل التعجيل بالإجراءات.

9 - ومن وجهة نظر تمويل أهداف التنمية المستدامة، ذكرت فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية في أحدث تقرير لها، صدر في عام 2020[4]، أنّ معظم الاستراتيجيات والخطط الوطنية لتحقيق التنمية المستدامة لا تظهر بالتفصيل كيفية تمويلها. وقد تبيّن من إحدى الدراسات أن 79 خطة من أصل 107 خطط وطنية لا تتضمن أرقاما بشأن التكاليف. وبما أنّ هذه الخطط غير مموّلة، فإنها تخاطر بأن تظلّ بمثابة رؤية بدلا من أن تكون أداةَ تغيير. ولئن كانت لدى معظم البلدان سياسات تمويلية ونهجاً استراتيجية في مجالات محددة، فإنّ هذه السياسات لا تجتمع عادة ضمن استراتيجية متماسكة، أو هي غير متسقة بالكامل مع الأولويات الوطنية للتنمية المستدامة ومع أهداف التنمية المستدامة.

10 - ووفقا للتقرير المذكور أعلاه، لم تكن الحكومات تعمل على تحسين مهاراتها في إدارة الشؤون المالية العامة منذ عقود[5]. ورغم أنّ الإجراءات والأدوات المتبعة من قبل الحكومات قد تكون مختلفة بعض الشيء، فإنّ البلدان لديها طرق موحّدة في مجال وضع الميزانيات وإنفاق الموارد. ومع ذلك، يبحث الكثير من هذه الحكومات عن أدوات ووسائل وابتكارات جديدة قد تفضي إلى إنفاق يركّز أكثر على أهداف التنمية المستدامة.

11 - وتعمل الأمم المتحدة مع عدة بلدان من أجل مساعدتها على وضع أطر تمويل وطنية متكاملة خاصة بها. كما تعمل فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية على مزيد تطوير المنهجية والمواد التوجيهية المتصلة بهذه الأطر. ومن المتوقع أن تتيح هذه الأداة المعقدة ربط جميع المصادر المالية الممكنة بالاستراتيجيات الإنمائية المستدامة للبلدان. ومع ذلك، تشهد معظم البلدان اليوم تأخرا في تنفيذ هذه الاستراتيجيات. فهي لا تمتلك خططا استراتيجية طويلة الأجل أو استراتيجيات لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ولا تعرف مقدار ما يُنفق على جهود تحقيق كل هدف، ولا حتى مقدار المبالغ المرصودة لكل مجال من مجالات أهداف التنمية المستدامة.

12 - ويمكن أن تكون الميزنة البرنامجية المتوسطة الأجل هي الخطوة الأولى غير المعقدة نسبياً في اتجاه العمل بالميزنة وفق متطلبات أهداف التنمية المستدامة في البلدان التي ليست لها الرغبة في، أو القدرة على، الأخذ مباشرة بأطر التمويل الوطنية المتكاملة واستخدامها بالكامل. ويمكن اتخاذ هذه الخطوة

---

(4) انظر *Financing for Sustainable Development Report 2020* (United Nations publication, 2020), chap. III.A, sect. 5.

(5) المرجع نفسه.

من خلال إعادة التصميم المناسب للميزانيات البرنامجية المتوسطة الأجل المعمول بها على الصعيدين الوطني ودون الوطني في البلدان التي لديها بالفعل مخططات، أو من خلال إنشاء هذه النظم في بلدان أخرى، مثلما اقترحت ذلك اللجنة في دورتها التاسعة عشرة. ويسعى الجزء الوارد أدناه إلى إثبات أنّ الإرادة السياسية لهذا التغيير هي العامل الحاسم في تحقيق النجاح، وليست الدراية التقنية.

ثالثا - الجوانب التقنية للأخذ بالميزنة البرنامجية المتوسطة الأجل التي تركز على أهداف التنمية المستدامة

13 - مثلما ذُكر أعلاه، صاغت اللجنة في دورتها التاسعة عشرة، في عام 2019، رأياً مفاده أن بلوغ أهداف التنمية المستدامة من خلال إدراجها ضمن نظم الميزنة الوطنية ليس مهمة معقدة من منظور تقني. وحتى تثبت ذلك، اتّصلت اللجنة بالعديد من وزارات المالية التي أكّدت إلى حد كبير أنّ إدماج هذه الأهداف في نظام الميزنة والتخطيط الاستراتيجي الوطني أمر ممكن من هذه الناحية. وهناك بلدان كثيرة لديها بالفعل برامج ذات أهداف وغايات ومخصصات مالية؛ والعديد من الغايات والأهداف مدرجٌ بالفعل ضمن هذه البرامج، وإن كان بطريقة غير منهجية.

14 - وفي ردّها على السؤال المتعلق بما إذا كانت بلدانها بحاجة إلى هذا النظام وما إذا كان النظام سيكون بمثابة أولوية من الأولويات، شدّدت الوزارات على أنّ العامل الرئيسي الذي يحول دون الأخذ بالميزنة وفق متطلبات أهداف التنمية المستدامة هو الإرادة السياسية. وأكدت أيضا على أنّه قد لا يكون من المجدي استنساخ كلّ الأهداف والغايات ذات الصلة وإدراجها ضمن النظم الوطنية للميزنة والتخطيط الاستراتيجي على المدى المتوسط. فبعض هذه الأهداف والغايات قد يكون أقل أهمية أو، في بعض الحالات، غير متسق مع الأولويات الوطنية.

15 - وأشارت إحدى الوزارات إلى أنّ الحكومة قد اعتمدت قانوناً بشأن نظام التخطيط الاستراتيجي وإدارة التنمية، يضبط أعمال التخطيط الاستراتيجي والترابط فيما بين هذه الأعمال بطريقة شاملة ويرسي الأسس للتخطيط الاستراتيجي الشامل. وتعكف هذه الحكومة حاليا على اعتماد استراتيجية إنمائية وطنية لعام 2030 تكون بمثابة الدرجة الأعلى في سُلّم أعمال التخطيط الاستراتيجي في البلد.

16 - ويجري لأول مرّة على مستوى الهيئات الإدارية المركزية للدولة تنفيذُ نظام تخطيط استراتيجي قصير الأمد بالنسبة للمسائل ذات الأهمية الوطنية. ويُنتظر من تلك الهيئات كلّها أن تعدّ وثيقة مؤسسية تصف رؤيتها ورسالتها ونطاق عملها خلال فترة ولاية رئيس كل هيئة. وتحدد تلك الوثائق التدابير التي تُسهم في بلوغ الأهداف البرنامجية للحكومة وفي تنفيذ أولويات التخطيط الاستراتيجي الأخرى المتوسطة والطويلة الأمد.

17 - وكان متوقعا كذلك من الهيئات الإدارية المركزية للدولة، وهي تقوم بصياغة برنامج للتنفيذ وبإقامة صلات وصل مع أهداف البرنامج الحكومي ومع إجراءات التخطيط الاستراتيجي العليا، مثل استراتيجية التنمية الوطنية لعام 2030، أن تنشئ صلات مع توصيات المفوضية الأوروبية ومع أهداف التنمية المستدامة.

18 - ولما كان برنامج التنفيذ يقتضي أيضا ربط صلات مع برامج ميزانية الدولة (أي مع مصدر التمويل في ميزانية الدولة)، فإنّ ذلك قد هيّأ ظروفا أفضل لربط الميزانية بأهداف التنمية المستدامة.

19 - وفي حالة بلد آخر، أُفيد بأنه قد تم التفكير مليا في مسألة الميزنة وفق متطلبات أهداف التنمية المستدامة، وبأنّ عملية إعداد الميزانية يمكن أن تأخذ في الاعتبار أهم الأهداف والغايات ضمن السياق الوطني. وقد تم بالفعل تضمين بعض الأهداف في الميزانية، وقدمت الحكومة قائمة بهذه الأهداف في استراتيجية البلد الإنمائية. وقد خطط المسؤولون لإدراج أهداف أخرى ضمن العملية الحالية حتى يتسنى، قدر الإمكان، ربط كل هدف من أهداف الميزانية بالأهداف ذات الصلة. ومن شأن هذا النهج أن يجعل التزامات الميزانية إزاء أهداف التنمية المستدامة أكثر وضوحا، ويشجع في الوقت نفسه المشاركين في إعداد الميزانية على إدراج أهداف أخرى لم تُذكر بعد بشكل صريح.

رابعا - تنفيذ الميزنة البرنامجية المتوسطة الأجل في كابو فيردي

20 - تقرّ البلدان عموما بضرورة اتساق ميزانياتها الوطنية مع أهداف التنمية المستدامة حتى تؤخذ هذه الأهداف بجدية وتُعطى الأولوية في التمويل. بيد أن عددا قليلا فقط من البلدان اتخذ خطوة حاسمة نحو الإدماج التام لأهداف التنمية المستدامة ضمن آليات الميزانية الوطنية ونحو إعادة تصميم خططه المالية السنوية والأطول أمدا من أجل بلوغ هذه الأهداف. بل إنّ عددا أقل من البلدان قام بذلك ضمن حالات كان فيها هيكل الإدارة فعالا ومستقرا وقادرا على تحقيق النتائج وفق ما هو مخطط له.

21 - ومن الأمثلة الجيدة على ذلك كابو فيردي، هذا البلد الذي منح الأولوية الصريحة لأهداف التنمية المستدامة ضمن نظمه المتعلقة بالميزانية والمالية والمحاسبة، واعتمد في ذلك على الإجراءات السابقة المتخذة على مدى فترة 10 سنوات تقريبا من أجل دعم تنفيذ هذه الأهداف. وفي الآونة الأخيرة، ظلّ البلد يركّز على إدماج الأهداف ضمن عملياته للتخطيط والميزنة على الصعيد الوطني، ومراعاتها في رسم الغايات، وفي تحديد مصارف الإنفاق، ورصد التقدم المحرز والنتائج. وقد أسفرت تلك الجهود عن نتائج قابلة للقياس (انظر الجدول 1). ومن خلال زيادة الاستثمار في التعليم والصحة (والتقليص من الإنفاق العسكري) بين عامي 2001 و 2018، استطاع البلد أن يحدّ من الفقر المدقع بمقدار الثلثين، ويزيد في معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين من 62 إلى 88 في المائة، ويرفع متوسط العمر المتوقع من 69 إلى 73,7 سنة - وهو ثاني أعلى مستوى في أفريقيا بعد موريشيوس. وتحسّنت أرقام كابو فيردي ضمن طائفة من المجالات، وتمكّن البلد من الخروج من فئة البلدان الفقيرة إلى فئة البلدان المتوسطة الدخل. وهو البلد الوحيد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، غير المعتمد على الصناعات الاستخراجية، الذي حقق هذا الخروج في غضون فترة زمنية قصيرة نسبيا.

الجدول 1

المؤشرات الرئيسية للتنمية الاجتماعية في كابو فيردي

المؤشر	*1975*	*1990*	*2000*	*2005*	*2010*	*2015*
السكان الذين يعيشون في فقر (النسبة المئوية)	≥70,0	50,0	39,0	26,6	21,0	25,0
السكان الذين يعيشون في فقر مدقع (النسبة المئوية)	≥30,0	..	20,5	..	12,0	..
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة، لدى من تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 سنة (النسبة المئوية)	≥60,0	88,2	88,0	94,0	95,0	98,1

المؤشر	*1975*	*1990*	*2000*	*2005*	*2010*	*2015*
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة، لدى من تبلغ أعمارهم 15 سنة فما فوق (النسبة المئوية)	36,0	62,8	75,0	81,0	85,3	86,7
العمر المتوقع عند الولادة (النسبة المئوية)	57,8	64,8	69,7	70,5	71,9	72,6
معدل الوفيات، لدى أطفال الخمس سنوات والأقل منهم سنا (لكل 000 1 مولود حي)	115,4	62,7	35,5	26,3	25,1	19,7
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة، لدى من تبلغ أعمارهم 15 سنة فما فوق في البلدان المنخفضة الدخل (النسبة المئوية)	43,4	46,4	50,7	53,2	54,8	59,8
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة، لدى من تبلغ أعمارهم 15 سنة فما فوق في البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا (النسبة المئوية)	49,9	57,8	66,7	69,4	72,7	75,8

المصدر: البنك الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ورشكة نويما (Knoema)، وموقع IndexMundi، وموسوعة الأمم (Encyclopedia of the Nations).

22 - وكابو فيردي لديه عدد مميز من المزايا والنقائص. فهو يستفيد من الحكم الديمقراطي ومن المؤسسات الاقتصادية والقانونية القوية القادرة على دعم وتنفيذ السياسات التي تسنها الحكومة. ولكنّه في الوقت نفسه بلد صغير لا يتجاوز عدد سكانه 000 549 ساكن معظمهم من الفقراء، ويواجه ندرة في الموارد الطبيعية والهياكل الأساسية، وتشتتا في طبيعته الجغرافية بحكم أنّه أرخبيل. ويعتمد الاقتصاد اعتمادا كبيرا على المعونة الأجنبية وعلى التحويلات المالية من المغتربين. وكانت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي تحوم حول نسبة 125 في المائة خلال الفترة من 2015 إلى 2019[6].

23 - وهناك ثلاث سمات رئيسية للنهج الذي اعتمده كابو فيردي، والذي أتاح إحراز تقدم ملحوظ فيما يتعلق بالأهداف. أولا، يحتفظ البلد بمؤسسات قوية، وهو قد استثمر في تعزيز قدرته المؤسسية على تشجيع التنمية المستدامة والشاملة للجميع وفقا للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. وهذا ما ساعد على تهيئة بيئة مواتية للتركيز على أهداف التنمية المستدامة بوصفها أولوية وطنية. ثانيا، اعتمد كابو فيردي عمليات ونُظمًا وأساليب وتقنيات ومعايير محددة تجعل الدعم المؤسسي يتسم بالفعالية. فهو قد أخذ، على سبيل المثال، بنظم التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم، وبالمحاسبة على التكاليف، والميزنة القائمة على الإنجاز، والإدارة القائمة على النتائج، وأدوات التتبع المالي حتى تتمكّن الحكومة من وضع أهداف واقعية بشأن الأداء، ورصد الإنفاق، وقياس الأداء، وإجراء التعديلات. ثالثاً، كرّس قادةُ البلد أنفسهم لهذه الجهود، واعتمدوا البيانات الضخمة والتحليل المكثف للبيانات من أجل تتبع الاستثمار والأداء ورصدهما. وعلاوة على ذلك، كانت هذه الجهود تُبذل بشفافية.

المؤسسات القوية

24 - ظهور كابو فيردي كبلد متوسط الدخل قد يُعزى إلى القيادة المقتدرة، والحوكمة الفعالة، والاهتمام عن قرب ببناء القدرات المؤسسية. وهو بلد مثالي لأنّ مقرري السياسات لديه قد فهموا، منذ وقت مبكر يعود إلى عام 1975، أنه من أجل التغلب على الشدائد وأوجه الضعف، لا بد من إعطاء الأولوية للجوانب

(6) انظر: tradingeconomics.com/cape-verde/government-debt-to-gdp.

غير الملموسة، مثل المؤسسات، وذلك بغية ضمان التنمية الاجتماعية. وقد أُعطيت الهياكل الأساسية المؤسسية مستوى من الأهمية الاستراتيجية أعلى من المستوى الممنوح للهياكل الأساسية المادية، وذلك بعد أن تم إدراك أنّ ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي بمفرده لا يضمن التنمية الشاملة وأن الحلقة المفقودة هي دور السياسات والمؤسسات العامة في تعزيز النمو المستدام والشامل.

25 - وقد انبثقت القوة المؤسسية في كابو فيردي من الإصلاحات التي أدخلتها الدولة منذ الثمانينات حتى عام 2010. وشملت تلك الإصلاحات زيادة التركيز على مسألة الحفاظ على بيئة مستقرة على صعيد الاقتصاد الكلي؛ وتعزيز الشفافية؛ وتشجيع منظمات المجتمع المدني والتنسيق معها؛ وتهيئة بيئة مواتية للأعمال التجارية. وبالإضافة إلى ذلك، استثمرت الحكومة في رأس المال البشري وفي التدريب على الخدمة المدنية، وأدارت بعناية المعونة الأجنبية والتحويلات الخارجية.

26 - واتخذت الحكومة قرارات صريحة باعتماد أهداف التنمية المستدامة كسمة تنظيمية مركزية لديها. وفي عام 2016، تلقت الحكومة دعما من الأمم المتحدة من أجل وضع خريطة طريق تضع أهداف التنمية المستدامة في صميم عملية التخطيط الإنمائي الوطنية، بما في ذلك ضمن عملية تصميم التخطيط والمتابعة والاستعراض.

27 - وبدعم من الصندوق المشترك لأهداف التنمية المستدامة، شرعت الحكومة في تنفيذ إطار للميزنة قائم هذه أهداف التنمية المستدامة، بعنوان "الطموح 2030". وهي تسعى، ومن خلال هذا الإطار، إلى أن تسدّ، بالتعاون مع مختلف الجهات المعنية في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، الثغرات القائمة في تحقيق هذه الأهداف من خلال نظامها في مجال التخطيط الوطني الذي يُنسّق الميزانية والتخطيط مع إطار التمويل الوطني المتكامل. وقد تولت وزارة المالية قيادة وتنسيق هذه الجهود الوطنية.

28 - وتستند إنجازات كابو فيردي إلى الاستقرار السياسي وإلى السياسات الاقتصادية السليمة والمؤسسات القوية التي تحافظ على سيادة القانون، وذلك كلّه قائم على ديمقراطية منفتحة وعلى جهود فعالة لمكافحة الفساد.

النُظم والعمليات والإجراءات الداعمة للتنفيذ

29 - من السِّمات البارزة للنهج الذي يأخذ به كابو فيردي أنّ البلد قام بوضع إطار من السياسات والإجراءات والتقنيات المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، التي مكّنت قادته من تنفيذ رؤيتهم واستراتيجيتهم بشأن التقدّم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وشمل ذلك اتخاذ إجراءات لتعزيز مشاركة الجهات المعنية ومواءمة عمليات الشراء الحكومية والميزنة ومراجعة الحسابات مع الرؤية والاستراتيجية.

30 - كما أقر البلد نظاما مجا التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم، هو بمثابة نموذج لكيفية تعبئة الموارد وتخصيصها واستعراضها. ويتضمن هذا النظام توجيهات محددة للغاية بشأن السياسات والبرامج والبرامج الفرعية والأنشطة، ولا سيما فيما يتعلق بمستوى الإنفاق العام على التعليم والرعاية الصحية والبرامج الاجتماعية للشباب. ويعتقد القادة أن هذا النهج سيكون أساسيا لتنفيذ الهدف 16.

31 - ويتوقف تنفيذ الغايات 16-4 و 16-5 و 16-6 و 16-7 و 16-8 على مدى قوة نُظم التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم، وهو ما يساعد على التأكّد من إيلاء الاهتمام للطابع الشامل والمتقاطع للهدف 16. بيد أنه لا يمكن الاستفادة من هذه النظم إلا إذا تم: (أ) جمع المعلومات وتجهيزها وتصنيفها

وتنظيمها وتحليلها وتوزيعها بطريقة تُيسّر تكامل السياسات واتساقها؛ (ب) إضفاء الطابع المؤسسي على عملية الوصول إلى هذه المعلومات، بحيث يتم على النحو الواجب تدريب كل الجهات المعنية وتمكينها حتى تفهم مسؤولياتها الاجتماعية والأخلاقية في كونها جزءاً من هذه النظم. ولا يمكن أن يستند هذا النهج إلى وسائل التواصل الاجتماعي.

32 - ويكمن الهدف الرئيسي من هذه الجهود في زيادة الشفافية حول كيفية تخصيص الموارد من خلال استخدام المحاسبة على التكاليف، بما في ذلك المجالات المشتقة من هذه المحاسبة والمتمثلة في الميزنة القائمة على الأنشطة والميزنة البرنامجية، وذلك بغية تحديد الأهداف والغايات ورصدها على مستوى الاقتصاد. وتنطوي هذه العملية على هيكلة مجموعات من الأنشطة المترابطة المنفَّذة من قبل مختلف القطاعات، وذلك كأن يتم الجمع بين كل الأنشطة المتّصلة بالبحر ضمن مجموعة بحرية واحدة تشمل أحواض بناء السفن، وتجهيز الأغذية البحرية، وتوقّف السفن السياحية، والإبحار بالزوارق، والأحياء البحرية، ومحطات التبريد، والهياكل الأساسية للطاقة، وغير ذلك من المراكز والأنشطة المماثلة. وبفضل هذه الهيكلة، تمكّنت الحكومة من أن تفهم النفقات المتداخلة والمتكاملة عبر مختلف المنصات، ومن أن تفكك المواطن المنعزلة، وتنظر في الآثار المترتبة عن إجراءات القطاع الخاص، وتسيطر بشكل أفضل على الإنفاق الحكومي لمختلف الوزارات والبرامج، وتحدّد أهدافا واقعية للأداء، وتضع تقديرات لمبلغ الإنفاق اللازم لبلوغ تلك الأهداف. وأفضت هذه الهيكلة أيضا ببعض البرامج إلى أن تعيد تصميم عملياتها من أجل زيادة الكفاءة. وهي قد أرست، قبل كل شيء، المساءلة داخل كل برنامج وربطت بين عمليات التخطيط والإنفاق والتنفيذ والاستعراض.

33 - واعتمد البلد أيضا نظام التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم من أجل تحقيق التكامل بين عملية التخطيط الاستراتيجي ورسم الأهداف في الأجلين القريب والبعيد، وإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في تلك العملية.

الدعم من القادة والتركيز على البيانات

34 - تتمثل الركيزة الثالثة لنهج كابو فيردي في استخدام البيانات لتتبع النتائج ورصدها وتحقيقها، مع مساءلة القادة عن تلك النتائج. وقد تم الاعتماد جزئيا في صياغة هذا النهج على نهج الأهداف في الوظيفة العامة، الذي كانت قد أخذت به المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين[7].

35 - وتنتج المجتمعات حاليا كميات هائلة من المعلومات، يمكن التقاطها ومعالجتها وتعميمها لكي تُستخدم في تقرير السياسات العامة. وبالنسبة لكابو فيردي، كان ذلك يعني جمع وتحليل البيانات عن أداء المبادرات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، مثل رصد الحصول على الكهرباء والمياه والمرافق الصحية واستخدامها في المناطق الريفية، وأيضا تتبع استخدام العلاقات غير القانونية بالنظم المركزية، وذلك بمساعدة من القطاع الخاص. وقد ساعد هذا النهج البلد على توفير إمكانية حصول الجميع على الكهرباء والمياه للاستهلاك المنزلي، وكذلك على الحد من الخسائر التي تتكبدها الشركات التجارية في مجال الطاقة والمياه بسبب العلاقات غير القانونية.

(7) انظر Michael Barber, Andy Moffitt and Paul Kihn, *Deliverology 101: a Field Guide for Educational Leaders*, (Corwin, Thousand Oaks, California, 2011).

36 - وقد تجاوز جهود جمع البيانات ما هو ضروري لأغراض تقديم التقارير الرسمية، لتصل إلى التركيز على الأهداف التي ترسمها الحكومة. فعلى سبيل المثال، وفيما يتعلق بالهدف 3، المعني بضمان التمتع بحياة صحية، تتبّعت الحكومة الإنفاق الصحي على الفرد، الذي ارتفع من 66,5 دولار في عام 2015 إلى 83,9 دولار في عام 2018. وضيّقت الحكومة أيضا من بؤرة تركيزها على الأهداف، لتصل إلى بيانات من مثل معدل وفيات حديثي الولادة دون سن الأسبوع الواحد. وقد انخفض معدل وفيات المواليد من 11,2 حالة وفاة لكل 000 1 ولادة حية في عام 2010 إلى 7,6 حالة وفاة في عام 2017 وذلك بفضل مبادرات مضبوطة، مثل زيادة توافر القابلات الماهرات أثناء الولادة.

37 - والدروس المستفادة من تجربة كابو فيردي تفيد بأنّ البلدان يمكنها أن تستخدم الأهداف كإطار للإنفاق العام، وأن تحقق نجاحا كبيرا بهذا الشأن ضمن ظروف معينة. وتشمل هذه الظروف وجود دعم مؤسسي قوي، وقيادات مكرّسة لبذل تلك الجهود، وعزم على التعاون بين مختلف قطاعات الاقتصاد.

38 - وتوضح قصة كابو فيردي أنه حتى في حالة وجود تلك الشروط المسبقة، لا بد من اعتماد نظم وإجراءات جديدة لإدماج أهداف التنمية المستدامة ضمن دورات التخطيط والميزنة والتقييم وضمن الأطر الاقتصادية والمالية الوطنية. وذلك يتوقّف بدوره على استحداث الحكومات لنُظمٍ وإجراءات بشأن جمع وتصنيف البيانات عن الإنفاق والأداء والنتائج، وعلى استعداد هذه الحكومات لرصد السياسات وتعديلها وفق تلك المعلومات. ويمكن أن تكون الأفكار الثاقبة بهذا الخصوص مفيدة للحكومات ضمن السياقات المتقدمة النمو والأقل نموا على حدّ سواء.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

39 - تُعرب اللجنة عن تقديرها للعمل الذي تم الاضطلاع فيما يتعلق بوضع أطر التمويل الوطنية المتكاملة. ومع ذلك، لعلّ بلدان كثيرة تفضّل تحسين مواءمة ممارسات الإدارة المالية من خلال الوصول إلى الأهداف بنسق متدرّج في إدخال التغييرات على ما لديها من نظم في مجال التخطيط والميزنة الوطنية.

40 - وتعطي تجربة كابو فيردي مثالا توضيحيا لأحد النُّهج الناجحة في دمج أهداف التنمية المستدامة ضمن سياسات الميزانية، وذلك بقيادة وتنسيق من وزارة المالية، وبدافع من جميع قطاعات الاقتصاد. غير أن هناك ما لا يقل عن 23 من البلدان التي أعلنت عن نيتها إدراج هذه الأهداف ضمن ميزانياتها، مستخدمة في ذلك نماذج كثيرة شتى[8].

41 - وبسبب اتساع نطاق الهياكل المالية الحكومية، ليس هناك نهج واحد هو الأفضل. فعلى سبيل المثال، ولسنوات عديدة، قامت بعض البلدان المرتفعة الدخل، مثل فنلندا وفرنسا والنرويج، بإدراج بعض جوانب أهداف التنمية المستدامة بالفعل ضمن عملية صياغة ميزانياتها، وقامت بنشر تقرير عن هذه الأهداف عند تقديمها لميزانياتها. وتشمل جهودها حالياً مطالبة فرادى الوزارات بأن تتعاون وتستخدم الأهداف لحفز النقاش الوطني حول مواضيع مثل البصمة الكربون الوطنية. وعلى النقيض من ذلك، تركز بعض الحكومات الوطنية ودون الوطنية على قياس الأداء ومراجعة الإنفاق. فعلى سبيل المثال، طبقت كولومبيا والمكسيك وولاية أسام الهندية رموزاً للميزانية تحدد النفقات بحسب كل هدف من أهداف التنمية المستدامة،

(8) Elisabeth Hege and Laura Brimont, "Integrating SDGs into national budgetary processes", Study No. 05/2018, Institute for Sustainable Development and International Relations, Paris, 2018.

وقامت بتتبع هذا الاستخدام من خلال استخدام الرسوم البيانية العنكبوتية. والهدف من ذلك هو زيادةُ الشفافية من خلال تسهيل عملية معاينة نسق التقدم وأوجه النقص في الإنفاق[9]. وفي بعض البلدان، شكلت أهداف التنمية المستدامة حافزا لتجربة أفكار جديدة. فقد قامت تايلند، على سبيل المثال، بتجربة استخدام "بطاقة الرعاية الاجتماعية" المدعومة من أجل المساعدة على رفع مستويات الدخل لدى أفقر شرائح المجتمع. بيد أنّه حتى الآن ما يزال هذا البرنامج يطرح صعوبات في تنفيذه، والأمور ليست واضحة فيما يتعلق بمدى فعاليته في الحد من الفقر داخل أوساط السكان المستهدفين[10]. ومع ذلك، فهو يشكل إجراء من الإجراءات الكثيرة المثيرة للاهتمام التي يجري العمل على تجربتها في جميع أنحاء العالم ضمن إطار الجهود المبذولة من أجل بلوغ أهداف التنمية المستدامة.

42 - ولذلك، نرى أنّ إدراج أهداف التنمية المستدامة في نظم الميزنة الوطنية وفي التخطيط الاستراتيجي هو أكثر من مجرّد مسألة تقنية. وهناك بلدان كثيرة لديها بالفعل برامج ذات أهداف وغايات ومخصصات مالية، وهي قد فسحت المجال بهذا الخصوص أمام برامج أخرى. وتوجد أيضا بلدان سيكون بمقدورها أن تنشئ نُظما أساسية أو أن تنتقل مباشرة إلى العمل بنظم أطر التمويل المتكاملة، التي تتسم بمزيد التعقيد.

43 - ويرى المؤلِّفان أن العوامل الأساسية للأخذ بالميزنة وفق مقتضيات أهداف التنمية المستدامة هي الإرادة السياسية، والقيادة، وهياكل الحكم الفعالة، والاستعداد للاستمرار في الأخذ بهذه الميزنة. والردود الواردة من وزارات المالية التي اتصل بها المؤلفان تُشير كلُّها تقريبا إلى أن المكوّنات الأساسية موجودة بالفعل في العديد من البلدان. فإذا حظيت الميزنة وفق مقتضيات أهداف التنمية المستدامة بالدعم والتشجيع على المستوى الدولي، سيكون بمقدور معظم البلدان إعادة تصميم نُظمها المتبعة في الميزنة البرنامجية بحيث تعكس تلك الأهداف.

44 - والإجابة على السؤال المتعلق بكيفية توليد الإرادة السياسية اللازمة ليست سهلةً. فالديناميات السياسية والأولويات المتَّبعة في بلد من البلدان، وكذا المصادر الأخرى لتحمّس هذا البلد، هي عوامل حاسمة مثلما يتبيّن من مثال كابو فيردي. وقد يكون هناك عامل آخر هو الدافع الخارجي الذي ربما تولّده الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والهيئات الإقليمية الأخرى. ويمكن أن تشمل هذه الجهود الترويج المنهجي لأفضل الممارسات وتقديم المشورة التقنية.

45 - ويتبيّن من قصة كابو فيردي أنّ البلدان قادرة على استخدام أهداف التنمية المستدامة كإطار للإنفاق العام، وعلى إحراز نجاح كبير بهذا الشأن في ظلّ ظروف معيّنة. وتشمل هذه الظروف، على وجه الخصوص، وجود دعم مؤسسي قوي، وقيادات مكرّسة لبذل تلك الجهود، وعزم على التعاون بين مختلف قطاعات الاقتصاد. وقد يكون استخدام أهداف التنمية المستدامة كإطار للإنفاق العام أسهل إذا كان البلد صغيرا نسبيا وجاد فيما يفعل؛ ولكن بالنسبة للبلدان الأكبر حجما والأكثر تفاوتا، قد يكون تنفيذ الأهداف على المستوى دون الوطني هو الأولوية. وعلى نفس المنوال، قد يكون من الأصعب إدارة هذه العمليات في البلدان المنخفضة الدخل و/أو في السياقات حيث يكون هناك غياب للقدرات المالية والمهنية. لذا، ينبغي أن تحصل هذه البلدان على المساعدة الدولية.

(9) المرجع نفسه.

(10) Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Thai Health Promotion Foundation and the National Health Commission Office, "The Thai welfare card: is it really inclusive growth?" in *Thai Health* 2018 (2018).

46 - وإدماج الأهداف الإنمائية للألفية ضمن الميزنة وإدارة الشؤون المالية على الصعيدين الوطني ودون الوطني هو من الخطوات اللازمة نحو إعمال مبادئ الحوكمة الفعالة لبلوغ التنمية المستدامة، التي وضعتها اللجنة وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام 2018. وتبرزُ المبادئ والاستراتيجيات الشائعة المتصلة بالمبادئ الأحد عشر الحاجةَ إلى إدخال تحسينات مستمرة تتسم بالحس العملي في قدرات الحوكمة على المستويين الوطني والمحلي من أجل بلوغ أهداف التنمية المستدامة. وترتبط المبادئ التالية ارتباطاً حاسماً بمضمون هذا التقرير:

(أ) الفعالية: مبدأ الكفاءة (الذي يتحقق بجملة أمور منها الإدارة القائمة على النتائج، والإدارة المالية، ومراقبة إدارة الإيرادات وتعزيزها)، ومبدأ وضع السياسات السليمة (لا سيما استخدام التخطيط الاستراتيجي والتبصّر)؛

(ب) المساءلة: مبدأ الشفافية (لا سيما شفافية الميزانية)؛

(ج) الشمولية: مبدأ تفريع السلطة (مع التركيز على الطابع المالي الفدرالي وعلى المالية على المستوى البلدي)؛ ومبدأ الإنصاف بين الأجيال (المرتبط بإدارة الدين العام على المدى الطويل).