

Distr.: General
10 May 2002
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الدورة الأولى

نيويورك، ٢٢-٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز قدرة الإدارة العامة على تنفيذ إعلان
الأمم المتحدة بشأن الألفية

الدور الحاسم للإدارة العامة والحكم الصالح في تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تنمية الموارد البشرية

تقرير الأمانة العامة

موجز

يتطلب تنفيذ الأهداف المحددة في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية وجود إدارة عامة تتسم بالكفاءة والفعالية وتعتمد على هياكل مؤسسية عاملة جيداً بقدر اعتمادها على موظفين عموميين مهرة ومخلصين ومدفعين إلى العمل. وتنمية الموارد البشرية عامل حاسم في كفاءة التحقيق الفعال للأهداف المحددة في تقرير الأمين العام عن الدليل التفصيلي لتنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (A/56/326). ولا بد من الترقية المستمرة لمهارات الموظفين العموميين، وتعزيز القدرات القيادية، كما يجب إنشاء هياكل وظيفية جديدة تركز على الحراك، والنزاهة، والأهلية المهنية حتى تقوم البلدان بوضع إصلاحات وتنفيذها من أجل

* E/C.16/2002/1

التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويستقصي هذا التقرير بعض الأبعاد الرئيسية لتنمية الموارد البشرية، بما في ذلك القيادة وبعد النظر؛ وكفاءات الموارد البشرية والتدريب؛ والأداء وظروف العمل؛ والأخلاق والنزاهة؛ وإدارة التنوع ونوع الجنس؛ وتمكين مستعملي الخدمة العامة؛ وتلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا. وتتضمن الورقة أيضا عرضا لتوصيات بشأن استراتيجيات بناء القدرات في هذا المجال.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٥-١ مقدمة - أولا
٥	١٢-٦ القيادة وُبعد النظر - ثانيا
٧	١٩-١٣ الكفاءات والتدريب في مجال الموارد البشرية - ثالثا
٩	٢٢-٢٠ الأداء وأوضاع العمل - رابعا
٩	٢٥-٢٣ الأخلاقيات والنزاهة - خامسا
١٠	٢٧-٢٦ إدارة التنوع وشؤون الجنسين - سادسا
١٠	٣٠-٢٨ تمكين مستعملي الخدمة العامة - سابعا
١١	٣١ تلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا - ثامنا
١١	٣٢ التوصيات - تاسعا

أولا - مقدمة

التمثلة في سياسات تحرير التجارة والاستثمار، والابتكار التكنولوجي، والانخفاض في تكاليف الاتصالات والنقل، وشبكات تنظيم المشاريع الحرة والشبكات الاجتماعية العالمية - ترغم البلدان التي ترغب في الاستفادة منها على تنفيذ عدد من الإصلاحات. وللاندماج بفعالية في الاقتصاد العالمي، لا بد للبلدان من تكييف سياساتها مع الظروف المتغيرة، وإعادة تنظيم دور الدولة، وزيادة فعالية وكفاءة عمليات الدولة. وعلى نحو مماثل، فإن التوجهات المحلية - بما فيها إرساء الديمقراطية واللامركزية - تزيد مطالبات المواطنين بإجراء تغييرات في السياسات العامة والهياكل والخدمات. ونتيجة لذلك، لا بد لموظفي القطاع العام من أن يكونوا قادرين على تفسير تلك التوجهات وتكييفها مع سياقهم الوطني وزيادة قدرتهم على تحليل التوجهات المستقبلية بهدف اتباع نهج استباقي بدلا عن نهج يقوم على ردود الأفعال إزاء الاحتياجات المحلية والعالمية المتغيرة.

٣ - ونظرية الإدارة المعاصرة تركز أيضا على قيمة المنظمات القابلة للتعلم ودورها في السعي إلى التوفيق بين تلك العضلات العسيرة التي يتعين على الحكومات أن تتصدى لها، وإعداد الحكومات، علاوة على ذلك، لإدارة التغيير بفعالية. وفيما يتعلق بالبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ينبغي توجيه الاهتمام إلى أربعة مجالات احتياج تتسم بأهمية خاصة لمهام التوجيه المنوطة بالدولة، والمجالات هي:

(أ) إدارة التغيير - فالدولة يجب أن تضطلع بدور رائد في تنفيذ التغيير وتمهيد الطريق أمام التقدم. ويستلزم ذلك اتخاذ تدابير استباقية لوضع أطر لسياسات عامة موثوقة، وتعزيز قدرة الموارد البشرية، وتشجيع استخدام التكنولوجيات الجديدة، ووضع نظم لقياس الأداء وتقييمه

١ - يتطلب تنفيذ الأهداف المحددة في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢) وجود إدارة عامة تتسم بالكفاءة والفعالية، فضلا عن أنظمة حكم سليمة. وللإدارة العامة بوجه عام، ولقدرة الموارد البشرية في القطاع العام تحديدا، دور حاسم تضطلع به، بصورة مباشرة وغير مباشرة، في التنفيذ الناجح لتصور إعلان الألفية وأهداف الإعلان الرئيسية. ومن بين الأهداف الرئيسية التي حُددت، تمثل الإدارة العامة عنصرا أساسيا في أعمال حقوق الإنسان، وتحقيق الديمقراطية والحكم الصالح. إضافة إلى ذلك، تمثل قدرة الموارد البشرية في القطاع العام شرطا مسبقا رئيسيا لتحقيق الأهداف الرئيسية الأخرى، بما فيها السلام، والأمن، ونزع السلاح، والتنمية والقضاء على الفقر؛ وحماية بيئتنا المشتركة؛ وحماية الضعفاء؛ وتلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيًا؛ وتعزيز الأمم المتحدة. وبناء القدرات البشرية في القطاع الخاص فيما يتعلق بالمعرفة والمهارات والدافع والالتزام وشبكات تكنولوجيا المعلومات والتمكن منها أمر حاسم للتمكن من ترجمة قيم إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية وأهدافه ومقاصده إلى سياسات واستراتيجيات وإجراءات تتولى مسؤوليتها البلدان. وفي الواقع، يعتمد أداء المؤسسات العامة على وجود هياكل مؤسسية عاملة جيدا بقدر اعتماده على مستوى العاملين في تلك الهياكل. فوجود موظفين عموميين يتسمون بالمهارة والتفاني والاندفاع الشديد إلى العمل أمر أساسي لتنفيذ إصلاحات فعالة ومستدامة على المدى الطويل وقادرة أيضا على الاستجابة للتغيرات التي تحدث على كل من الصعيدين المحلي والعالمي.

٢ - وكما هو معلوم جيدا، دعيت الحكومات في جميع أرجاء العالم إلى تكييف أنظمة الحكم والإدارة العامة فيها مع التحديات الجديدة التي تحملها الألفية الثالثة، وهي تتعرض بآثرات لضغوط من التوجهات العالمية والمحلية. فالعولمة -

٤ - وفي هذا العصر الذي يشهد تغيرا سريعا وعولمة، تصبح المنظمة القابلة للتعلم بالضرورة منظمة متغيرة؛ أي أنها تتعلم الاستماع إلى الرسائل القادمة من بيئتها والاستجابة لها. وعلاوة على ذلك، وفي عالم اليوم الذي أصبح بمثابة قرية، لا يمكن لتلك العملية الدائمة أبدا أن تحدث، كما في الماضي، تحت غطاء حواجز حمائية عالية. ووفقا لذلك النهج، ينبغي أن يفهم أن جميع الحكومات، وبصفة خاصة حكومات البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ينبغي لها أن تولي الأولوية لتعزيز القدرات في مجال تنمية قدرات الموارد البشرية، ووضع السياسات العامة، وإدارة الخدمة العامة.

٥ - ويستقصي هذا التقرير بعض الأبعاد الرئيسية لتنمية الموارد البشرية، بما في ذلك القيادة وبعدها النظر؛ وكفاءات الموارد البشرية والتدريب؛ والأداء وظروف العمل؛ والأخلاق والنزاهة؛ وإدارة التنوع وشؤون الجنسين؛ وتمكين مستعملي الخدمة العامة؛ وتلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا. ويتضمن التقرير أيضا عرضا لتوصيات بشأن استراتيجيات تنمية الموارد البشرية.

ثانيا - القيادة وبعدها النظر

٦ - يعتمد تحقيق الأهداف الواردة في تقرير الأمين العام عن الدليل التفصيلي لتنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (A/56/326) على وجود قيادة بارزة وقوية ومتسقة، على الصعيدين السياسي والإداري معا. ويضعف احتمال حدوث تحسن في أداء الخدمات الحكومية إذا لم توفر القيادة العليا دعما صريحا ومتحمسا له. ويحتاج القادة الحكوميون، في طائفة واسعة من المؤسسات، إلى التحلي بصفات من قبيل الكفاءة الفنية، والدهاء السياسي، والمهارة في بناء توافق الآراء والشراكات. ورغم وجود نماذج كثيرة لأنظمة الحكم، فإن لكل نموذج آلية (أو آليات) لتنمية القيادة،

وإصلاح الهياكل الإدارية، وتصميم أنماط مناسبة لجمع بيانات يعتد بها قابلة للمقارنة على الصعيد الدولي ودقيقة لأغراض وضع السياسات؛

(ب) الإصلاح الإداري - ففي ضوء الاتجاهات الحالية، لم تعد الهياكل البيروقراطية تؤدي عملها بكفاءة. ويجب أن تواكب القضاء على البيروقراطية والمركزية نهج جديدة في الإدارة تشكل نموذجا للانفتاح، والقدرة على التكيف، والمشاركة، والمرونة، والتنوع، والاستجابة. ويتطلب العديد من مهام الحكم الجديدة من السلطات العامة أن تتصرف باعتبارها وسيطا أو مدافعا أو داعية يسعى حثيثا إلى تكوين شراكات مع المؤسسات التجارية والمنظمات غير الحكومية، أو أن يوجه جهوده نحو إشراك المجتمع المدني في متابعة الأهداف الإنمائية؛

(ج) تنمية الموارد البشرية - يتعين التطوير المستمر للمهارات، وتنمية القدرات القيادية، وتيسير إجراء التغيير، وتعزيز رؤية جديدة للخدمة العامة مما يستدعي إقامة هياكل مهنية جديدة تركز على الحراك والنزاهة والطابع المهني، وتغليب الجدارة عند تعيين وتنسيب وترقية موظفي الخدمة العامة؛

(د) المعلومات - أصبح توفير البيانات المناسبة، التي يعتد بها، والدقيقة، وذات الصلة في الوقت المناسب شرطا لا غنى عنه ليس من أجل رسم السياسات بطريقة سليمة فحسب، وإنما أيضا من أجل قياس أداء القطاع العام ورصده وتقييمه. ويمكن أن يؤدي برنامج الأمم المتحدة المتعلقة بالإدارة العامة والمالية العامة دورا حيويا في تعبئة تلك المعلومات ذات الأهمية الحيوية ونشرها، لا سيما من خلال الشبكة العالمية الحاسوبية في مجالي الإدارة العامة والمالية العامة (انظر E/1998/77).

والشركاء. كما ينبغي لها أن لا تستند إلى المعرفة والدراسة الفنية فحسب، بل إلى الحدس والتصور والتطلعات (بيانات البعثات) أيضا نظرا لأنها ترى أن النجاح يعتمد بوضوح على:

(أ) الاستيعاب والإدماج والمشاركة والتمكين لجميع العناصر الرئيسية والفاعلة وأصحاب المصلحة الحقيقيين؛

(ب) إنشاء الأفرقة كعنصر رئيسي للحفز؛

(ج) السلام والتجانس الاجتماعي أو التنظيمي.

٩ - ولأسباب مماثلة لم يعد يتيسر إحداث التغيير أو بناء القدرات في منظمة متعلمة بالوسائل التسلطية أو البيروقراطية التقليدية. وبالرغم من أنها تسعى إلى توفير عنصر الاستمرارية والاتساق والقدرة على التنبؤ وهو ما تحتاج له جميع المنظمات والمجتمعات لكي تعمل بفاعلية فإن هياكل وعمليات التغيير في المنظمات المتعلمة يجب أيضا أن تحفز على قبول ما يلي:

(أ) قدر عال من عدم التيقن في بيئة عالمية متقلبة ومتفجرة في الغالب؛

(ب) المرونة المنسجمة مع عملية تغيير سريع غير خطي في عصر الانقطاع.

١٠ - تتخذ الرابطة بين القيادة وجهود الإصلاح أبعادا متعددة. ففي أحد المجالات توفر القيادة الزخم من أجل الإصلاح. وتلعب القيادة دورا حيويا أيضا في عملية التنفيذ. وتعمل كثير من الحكومات على وضع برامج للتوعية ولبناء المهارات لكبار القادة وفي أغلب الأحيان ليس فقط لكبار موظفي الخدمة المدنية ولكن أيضا للسياسيين ولقادة منظمات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.

تشمل عناصر الانتقاء والتوظيف والتدريب والعمل الجماعي في مختلف المؤسسات الحكومية. ويقتضي الأمر وجود كفاءات إدارية وتقنية معا من أجل تحويل الرؤى إلى استراتيجيات وبرامج وأنشطة تنفذ من أجل تحقيق التنمية. كما أن تحسين مهارات القيادة أمر أساسي لتحقيق نجاحات في التنمية، وخاصة في ظل بيئة دولية تتسم بقدر كبير من التعقيد وعدم الاستقرار.

٧ - والقدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة ومواجهة التحديات الناشئة تتطلب مهارات قيادية وقدرات على التخطيط الاستراتيجي. وعلى وجه التحديد، يتطلب ذلك ما يلي:

(أ) وجود قدرات سليمة على التحليل والتشخيص؛

(ب) الدراسة المتأنية للبيئة بحثا عن العقبات الممكنة أو الفرص الناشئة؛

(ج) القدرة على حفز وتعبئة الدعم للأهداف ولسار التغيير التنظيمي؛

(د) بناء الهياكل وغرس ثقافة الحوار والقبول المتبادل؛

(هـ) استيعاب التنوع وتسوية الخلافات وتعزيز التوافق في الآراء؛

(و) إدارة التغيير بطريقة سلمية وفعالة معا.

٨ - يتبع ذلك أنه بالرغم من ضرورة أن يشمل التغيير إجراء مشاورات واسعة للخبراء في ظل الأوضاع الحالية التي تشهد تطورا تكنولوجيا سريعا، فإن المنظمة المتعلمة لا يمكنها أن تنظر إلى الإصلاح من منظور تكنولوجي فحسب. ففي عالم اليوم الذي يشهد حركة متسارعة يجب أيضا أن تشمل أي عملية للإصلاح أو بناء القدرات منظورا للعملاء

ثالثا - الكفاءات والتدريب في مجال الموارد البشرية

١٣ - يؤكد الدليل التفصيلي أهمية تعزيز الكفاءات المعرفية والمهارات التقنية والمواقف لدى موظفي الخدمة العامة وهي قدرات تقل في كثير من البلدان النامية وتبرز الحاجة إلى ترميمها. ومن المؤكد أن الفجوة كبيرة في معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في مجال القدرات بين الموظفين في المستويين الرفيع والأدنى.

١٤ - ويمثل التعلم المستمر في القطاع العام حاجة ضرورية في بيئتنا المتقلبة التي تبرز فيها التحديات والفرص بشكل متكرر وتتآكل فيها القدرات التقليدية وتزداد الطلبات على الحكومات. وقد تغير دور الدولة في الواقع بدرجة كبيرة على مدى العقدين الماضيين. فقد تحول من الإدارة العملية والإنتاج المباشر للسلع والخدمات إلى القيام بوظائف تنظيمية وتخطيط استراتيجي. وتم التركيز على إنشاء بيئة مؤاتية لنمو القطاع الخاص وللمبادرات الفردية. فضلا عن ذلك فقد تغير بشكل جذري النطاق الذي تعمل فيه الدولة نتيجة لتطور العولمة. وأصبح لزاما عليها أن تستجيب بشكل متزايد للطلبات والضغوط على الصعيد المحلي والوطني والعالمي. كما غيرت تكنولوجيا المعلومات الكثير من وسائل التفاعل بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

١٥ - ومن أوجه التقدم في التهج المؤاتية للمواطنين زيادة القدرات على التكيف مع احتياجات المواطنين المتغيرة وإدارة التغيرات في مجالي التركيز والعمليات. ويحتاج الموظفون العموميون إدراك أهمية الدور الذي يضطلع به المواطنون في تقديم التغذية المرتجعة عن كفاءة الخدمات العامة وأداء القطاع العام ككل. وغالبا ما تحتاج الاستجابة لاحتياجات المواطنين إلى العمل الجماعي داخل الوحدات وفيما بين الوحدات الحكومية إضافة إلى إقامة الشراكات بين

١١ - ويتطلب تنفيذ الدليل التفصيلي وجود خدمة مدنية تستشرف المستقبل وتحلل الخيارات المتعلقة بالسياسة وتضع تقديرا للآثار وتوجه البرامج إلى الأهداف المتفق عليها. ويتعين أداء تلك الوظائف بطريقة شفافة وبمشاركة كاملة من جانب المواطنين. فلا ينبغي فقط إشراك المواطنين في صياغة السياسات ولكن أن يمنحوا الفرصة أيضا للتعبير عن آرائهم بشأن تنفيذ السياسات. وبدلا من تعزيز اتخاذ موقف "الخبير" وهو الموقف المعتاد في كثير من البيروقراطيات يحتاج موظفو الخدمة المدنية لإشراك المواطنين في جميع مراحل وضع السياسات والبرامج. وبخلاف مشاركة هؤلاء المواطنين لا يمكن استدامة السياسات أو البرامج.

١٢ - يحتاج الموظفون المدنيون أيضا إلى التدريب في مجال التخطيط الاستراتيجي وذلك بغرض تعزيز المشاركة الواسعة من جانب الجمهور مما يزيد من موافقة المجتمع واستدامة السياسات. ويتطلب تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والعالمية الاهتمام الدقيق بإدارة الموارد البشرية ضمن المنظمات التعددية. فتنمية وإدارة المنظمة العالمية تنطوي على تنمية وإدارة الأشخاص الذين يكون في مقدورهم أن يفكروا ويقودوا ويعملوا من منظور عالمي ويتمتعون بأفق عالمي إضافة إلى المهارات العالمية. ومن بين المهارات والمزايا المطلوبة تزداد الحاجة إلى القناعات الثقافية والقدرة على التكيف. وينبغي أن تتوفر لكبار الإداريين القدرة على فهم الآثار الدولية لعملهم. فالتهج التقليدية للتدريب والتنمية تقل كثيرا عما تتطلبه العولمة. ويجب تعديل السياق الذي يعمل فيه الموظفون حتى يستطيعوا تعديل سلوكهم بحيث يغيروا مواقفهم مما سيكون له أثر طويل الأجل على القيم التي يؤمنون بها.

مشاكل الاقتصادات المتقلبة والفقير المنتشر على نطاق واسع وفي كثير من الأحيان التزاغات الإثنية.

١٨ - يبدو أن من الضروري بصفة خاصة التعلم المستمر من جانب المنظمات العامة في المجالات التالية:

(أ) الخبرة الفنية على جميع مستويات رسم السياسة - تنبغي الاستعاضة عن المعرفة التكنوقراطية بنهج شامل للتخصصات من أجل رسم السياسات ولا سيما في المستويات العليا. كما ينبغي أن يكون المسؤولون العموميون ملمين بالتطورات الأخيرة في مجالاتهم الفنية؛

(ب) الكفاءات الإدارية - مما يتسم بأهمية خاصة في أي منظمة متعلمة زيادة المهارات القيادية والوعي النوعي وسبل إيجاد الحلول للمشاكل والمهارة في تنظيم العمليات الجماعية كالاتتماعات الرئيسية والعمل الجماعي وتقديم العروض. ويعتبر حيويًا أيضًا تنمية المهارات في مجالي التفاوض والوساطة في عالم يتجه نحو الترابط بشكل متزايد؛

(ج) تكنولوجيا المعلومات - تُشكل مواكبة التطور السريع في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحديًا للمسؤولين في القطاع العام بأن يعملوا باستمرار على تجديد وترقية مهاراتهم، وتوسيع كفاءاتهم.

١٩ - يجري في كثير من البلدان إصلاحات للقطاع العام وينبغي ربط تدريب موظفي الخدمة المدنية بشكل مباشر بعمليات الإصلاح. كما ينبغي أن يضاف إعادة تشكيل الدور الذي تضطلع به الدولة وبروز المسؤوليات الجديدة بالمهارات ذات صلة في القطاع العام. وأهم من ذلك ينبغي تدريب الموظفين العموميين على غرس ثقافة التعلم واعتبار أنفسهم وكلاء نشطين من أجل التغيير. ويشمل ذلك على المدى القصير تقديم الحوافز لمن يرغبون في التعلم. أما على المدى الطويل ينبغي أن يصبح التعلم قيمة ذاتية.

الحكومات والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وفي حين لا تزال قيم النزاهة والإنصاف تتسم بالأهمية ينبغي أن يستقبل الموظفون العموميون المواطنين كأفراد أيضًا وأن يصلوا إليهم ضمن السياق الخاص بهم والاحتياجات الخاصة بهم.

١٦ - ينبغي أن يعمل الموظفون العموميون أيضًا على تنمية قدرات خاصة لمعالجة النزاعات والحالات التي تفضي إلى العنف. فالالتزام بالسلام والأمن يتطلب تعزيز التعاون الدولي لمنع النزاعات وتعزيز القدرات لمساعدة البلدان في بناء السلام وحفظه واستعادته. ومن المسلم به بشكل متزايد حاليًا أن أهم وسيلة لإدارة النزاع هي معالجته في المراحل الأولى قبل أن تتطور إلى عنف. ويستدعي ذلك وجود قدرات بشرية في مجالات المعرفة والمهارات والمواقف ووجود شبكات لإدماج تحليل النزاع وتعريف الإنذار المبكر ومعالجة النزاعات وتصميم نظم لإدارة الصراع في السياسات والعمليات وممارسات الحكم الرشيد والإدارة العامة من أجل تبادلي نهج إطفاء الحريق التي يتم نشرها بعد نشوب النزاع.

١٧ - تحتاج المنظمات العامة لكي تضطلع بمسؤولياتها الجديدة المتعددة إلى تنمية مهارات جديدة وأهم من ذلك غرس ثقافة جديدة للتعلم المستمر. وأصبح مفهوم الدولة كمنظمة متعلمة يكتسب أهمية متزايدة. ويمثل ذلك وعيًا متزايدًا لأن النهج من القمة إلى القاعدة في الإدارة العامة والهرم البيروقراطي لا تستجيب بكفاءة للتغيير ولا تسمح بمشاركة نشطة أو بمبادرات تقوم بها العناصر الفاعلة في المجتمع المدني في عمليات رسم السياسات. وفي ضوء أوضاع التغيير المتسارع يتعين تنقيح المهارات باستمرار وتحديثها. كما ينبغي أن يكون المسؤولون مستعدين للتعلم المستمر، وغرس ثقافة الحوار، والتسامح إزاء التنوع. ويبرز موضوع التعلم المستمر بشكل ملحوظ في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية بحيث يتعين عليها معالجة

رابعا - الأداء وأوضاع العمل

٢٠ - يعتمد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على وجود حكومة ذات أداء جيد. ومن أجل تقييم التحسن الذي ينبغي إدخاله على القطاع العام يجب وضع التقنيات الملائمة لقياس الأداء. وتستطيع المنظمة عن طريق هذه العملية أن تتعلم بشكل مستمر بشأن أدائها وأن تُعزز من آثاره. ومن شأن البرامج التنظيمية التي تُركز على الأداء أن تُحسن من الفعالية (إنجاز المهام الفعلية) والكفاءة (خفض التكاليف) والإنتاجية (إنجاز المهام الفعلية بأقل التكاليف) عن طريق استراتيجيات من قبل قياس الأداء ووضع مرجعيات للمعايير النموذجية والنوعية وتقديم برامج حوافز.

٢١ - إن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يستدعي وجود حكومة تضع أهمية خاصة للوصول إلى أبعد المواطنين وأكثرهم ضعفا. وبالرغم من أن تحسين الأداء يشمل من الناحية النظرية جميع البرامج وجميع المستفيدين من تلك البرامج، ينبغي منح اهتمام خاص إلى قدرة البرامج ذات الأداء الرفيع لتشمل جميع المستفيدين المحتملين. وليس من الغريب أن يستهدف أحد البرامج الأشخاص الذين يتيسر الوصول إليهم بسهولة وتتوفر الرغبة في الوصول إليهم. لكن تلك الاستراتيجية لا تكون ملائمة إذا كان الهدف الأساسي هو الحد من وطأة الفقر على سبيل المثال. فأشد المستضعفين يكون من الصعب الوصول إليهم في أغلب الأحيان.

٢٢ - وأخيرا، يتوقف تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على وجود موظفي الخدمة المدنية الذين يستطيعون، بفضل أوضاع عملهم، التركيز على واجباتهم. فزيادة مستوى الأداء تتطلب اعتماد استراتيجيات لتحسين أوضاع العمل مثل ساعات العمل وترتيبات العمل والتدريب والتطوير المهني والحد من حالات الجمود والشكليات وتحسين استخدام التكنولوجيا وتقديم الأجر التنافسي.

خامسا - الأخلاقيات والنزاهة

٢٣ - يتطلب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وجود خدمة مدنية أخلاقية. ومن شأن تعزيز الأخلاقيات ومكافحة الفساد في القطاع العام أن يساهم بشكل مباشر في تحقيق العديد من الأهداف الواردة في الإعلان بشأن الألفية. فيتعين أن يقدم الموظفون العموميون الخدمات والسلع العامة بطريقة أخلاقية. ومن شأن أي تحويل للموارد العامة إلى الجيوب الخاصة من خلال فعل مخالف للقانون أو الاختلاس أو تعارض المصالح أن يخفض بشكل مباشر من الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف الإنمائية. وفضلا عن ذلك فإن الفساد المنتظم يفضي إلى انعدام سيادة القانون ويثبط الهمم في الاستثمار الخاص ويحبط الديمقراطية. وقد أوضح الدليل التفصيلي الحاجة إلى مكافحة الفساد ضمن سياق تعزيز سيادة القانون الدولي (انظر A/56/326، الفقرة ٢٩)، وزيادة تدفق رأس المال الخاص لتمويل التنمية (المرجع نفسه، الفقرة ١٣٤) وإتاحة المزيد من المشاركة الفعلية لجميع المواطنين (المرجع نفسه، الفقرة ٢١٨).

٢٤ - يمكن النظر إلى الفساد، من حيث القدرة الملائمة للموارد البشرية في القطاع العام على تحقيق أهداف الإعلان بشأن الألفية، بوصفه ظاهرة لسوء الإدارة وضعف التنظيم. وتتيح تلك الأوضاع للمسؤولين العموميين عديمي الضمائر استغلال الفرص لوضع مصالحهم الخاصة فوق المصلحة العامة على عكس ما تتطلبه وظائفهم. ويتمثل التحدي في المحافظة على نزاهة الموظفين العموميين الأمناء الآخرين وذلك بتطبيق هيكل أساسي للأخلاقيات لا يكافئ السلوك الجيد فحسب ولكن يفرض قيودا إدارية أيضا على السلوك السيء ويعاقب على أفعال الفساد من خلال إجراءات جنائية ومدنية. فالموظفون العموميون هم الأمناء على الموارد العامة وأوصياء على الثقة الخاصة التي منحها إليهم المواطنون. ويتوقع منهم وضع المصلحة العامة فوق مصالحهم الخاصة.

٢٧ - والحكم الرشيد لا يقتصر على أفراد النخبة في المجتمع. فهو يتطلب معاملة نزيهة لجميع المواطنين وأن ينظر إلى الحكومة بأنها تعامل جميع المواطنين بإنصاف. ويشمل الحكم الرشيد مراعاة تصورات الآخرين ولا سيما عندما يكون هؤلاء الآخرون مختلفين من بعضهم البعض. وكلما زاد التنوع في المجتمع كلما زادت الحاجة إلى الاحترام لتشجيع علاقات التجانس. ولكيما يعيش السكان في المكان الواحد فهم يحتاجون لمراعاة تصورات كل واحد منهم واحتياجاته وأسلوب سلوكه. ويمتد الاحترام المتبادل ليشمل السلام والمصالحة والرغبة في التوفيق والقدرة على التفاوض.

سابعاً - تمكين مستعملي الخدمة العامة

٢٨ - ويعتمد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على مشاركة المواطنين الفاعلة. فبالرغم مما قد يتوفر لدى موظفي الخدمة المدنية من نوايا حسنة وتدريب ودوافع وحماس، فإن جهودهم لن تحقق سوى نطاق محدود من النجاح بدون مشاركة فاعلة من المواطنين. ولا شك في أن بعض المواطنين لا يلمون بما تستطيع الحكومة تقديمه من خدمات، وأن البعض الآخر يتلقون الخدمات الحكومية لكنهم لا يدركون أنهم يستطيعون التأثير على طبيعة وحجم ونوع تلك الخدمات، وعلى آليات تقديمها. إن هدف الدليل التفصيلي المتمثل في إيجاد عمليات سياسية أكثر شمولاً، يستند إلى مفهوم أن كفاءة الديمقراطية تتطلب توافر الحكم الرشيد، الذي يتوقف بدوره على المشاركة الشاملة والشفافية والمساءلة وتعزيز سيادة القانون. ويتطلب تفاعل جميع العناصر الوطنية الفاعلة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، بطريقة بناءة لتحقيق النتائج الديمقراطية والتمثيلية. (انظر A/56/326، الفقرة ٢١٨). ومن بين الاستراتيجيات المتعددة المقترحة لتحقيق ذلك الهدف، تجدر الإشارة إلى استراتيجية مساعدة الحكومات في جهودها

٢٥ - تُساعد مجموعة من القواعد والممارسات المقبولة عموماً على توجيه وإدارة السلوك الجيد في القطاع العام. فتحدد قوانين العمل في القطاع العام والخدمة المدنية بوضوح المسؤوليات والحقوق القانونية ومعايير السلوك للعاملين في القطاع العام. ويؤدي النظام الوظيفي الذي يقوم على مبدأ الجدارة وعلى توظيف وترقية الموظفين العموميين بإنصاف وحياد إلى تنفيذ هذه القواعد والمعايير. إن الهيكل الجيد الصياغة والذي يوفر حوافز بشكل نزيه، تشمل نظام الأجور الملائم وتوفير الفرص للتدريب والإجراءات التأديبية، يجعل من الممكن تطبيق هذا النظام الوظيفي. ويمكن توفير ثقافة تسود فيها الأخلاق المهنية والشفافية والقابلية للمساءلة على سبيل المثال من خلال القيادة العليا سواء كانت سياسية أو إدارية ومن خلال الإشراف الدقيق من قبل الجمهور. ومثل ما يتوقع من توفر التزاهة يجب أن تكون هنالك أمثلة لها ورصدها.

سادساً - إدارة التنوع وشؤون الجنسين

٢٦ - يحتاج تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية إلى خدمة مدنية تحترم التنوع وشؤون الجنسين داخل مؤسساتها وفي تعاملها مع الجمهور. والهدف المتمثل في العمل بصورة جماعية لجعل العمليات السياسية أكثر شمولاً، مما يسمح بمشاركة جميع المواطنين فيها بصورة حقيقية في بلداننا كافة (انظر A/56/326، الفقرة ٢١٨) يعترف بأهمية الاندماج في أعمال حقوق الإنسان وتحقيق الديمقراطية والحكم الرشيد. وتشمل الاستراتيجية الرئيسية لتحقيق ذلك الهدف تشجيع الدول على وضع وتنفيذ البرامج التي تدعم المؤسسات التعددية والانتخابات الدورية والعمليات الديمقراطية الأخرى وفقاً لمعايير دولية لحقوق الإنسان (انظر A/56/326، الفقرة ٢٢٠).

رئيسياً. وجرى تحديد هدف تقديم دعم كامل للهيكل السياسية والمؤسسية للديمقراطيات الناشئة في أفريقيا (انظر A/56/326، الفقرة ٢٤) كنقطة بدء. وتشمل الاستراتيجيات التي حُددت لإحراز ذلك الهدف دعم برامج الديمقراطية والحكم التابعة للمبادرة الأفريقية الجديدة، التي تشمل بناء القدرات الموجهة الذي يركز على إدارة القطاع العام، وإصلاح الخدمة الإدارية والمدنية وتعزيز الرقابة البرلمانية؛ وتشجيع الحكومات على تعزيز القيم والمثل العليا والمؤسسات الديمقراطية وإيجاد هيئات قضائية ووسائط إعلام مستقلة (انظر A/56/326، الفقرة ٢٤٣).

تاسعا - التوصيات

٣٢ - في ضوء ما ذكر أعلاه، يتعين فيما يبدو، أن تهدف الأنشطة المعيارية وجهود التعاون التقني إلى الآتي:

(أ) مساعدة الدول الأعضاء، من خلال وضع استراتيجيات وآليات لتطوير الكوادر القيادية، بما في ذلك حلقات ولقاءات دراسية، في تطوير مهارات القيادة والإدارة؛

(ب) مساعدة الدول الأعضاء على وضع وتنفيذ برامج تدريبية، باستخدام طرائق مبتكرة، كنظام التدريب الفردي، والتدريب الجماعي في موقع العمل، والتدريب في مراحل متعاقبة، والتدريب بمساعدة الحاسوب، في المجالات التالية: مهارات التفاوض؛ وتحليل السياسات؛ وإدارة الموارد البشرية؛ والإدارة الاقتصادية والمالية؛ وإدارة البرامج في القطاع الاجتماعي؛ وتكنولوجيا المعلومات؛ وتحديد النقاط المرجعية وقياس الأداء؛ والرصد والتقييم. وينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى مساعدة البلدان في تطوير المهارات المناسبة اللازمة للتعامل مع عملية العولمة (المعارف والمهارات والمواقف والحساسيات وبناء الشبكات)؛

الرامية إلى إشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المتعلقة بصنع السياسات، واستراتيجية دعم الجهود الحكومية الرامية إلى تعزيز الحكم المحلي في المناطق الحضرية والريفية (انظر A/56/326، الفقرة ٢٢٠).

٢٩ - ولكي يتسنى للمواطنين التأثير على الخدمات التي يتلقونها، يلزمهم أن يكونوا مثقفين في مجالات المهارات الأساسية، ومهارات الاتصال، والتربية الوطنية. ويلزمهم أن يكونوا قادرين على القراءة والكتابة والتحدث والإنصات. وبالرغم من أن تلك الوصفة تبدو غاية في البساطة، إلا أن عدد المجتمعات التي تفشل في تعميم المهارات الأساسية على جميع مواطنيها ليس بقليل. ومع أن توفير مهارات التعليم الأساسية - معرفة القراءة والحساب والتعامل مع الأجهزة الإلكترونية - يقع على عاتق مؤسسات التعليم الأساسي فيما يبدو، فلا يعتبر اكتسابها شيئاً مفروغاً منه، بل يتعين إدراجها في إجراءات "التعلم عن طريق العمل"، المتعلقة بمشاركة المواطنين في مختلف الأنشطة الحكومية، مثل مناقشة السياسات وتوصيل الخدمات.

٣٠ - وبالمثل، يتعين أن يدرك المواطنون كنه بيئة شؤون الحكم الخاصة بهم، أي مؤسسات وعمليات صنع القرار، وفرص المشاركة، والمعلومات الحديثة المستكملة عن الأحداث الراهنة، ودورات صنع القرار، والمراقبة والتدخل. وتصبح وسائل الاتصال، كوسائط الإعلام النشطة والحرّة، ضرورية لإثراء مناقشات المواطنين المتعلقة بالنقاط الحاسمة. فبدون مساهمة المواطنين، قد لا يتعدى تأثير السياسات والبرامج الحد الأدنى، وقد تكون نتيجته فشلاً ذريعاً في بعض الأوقات.

ثامنا - تلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا

٣١ - عملاً بالإعلان بشأن الأفقية، أبرز الأمين العام في الدليل التفصيلي الاحتياجات الخاصة لأفريقيا بوصفها هدفاً

وممارسات التخطيط الاستراتيجي وتنفيذ البرامج، ووضع مناهج وطرائق للتربية الوطنية بشأن عدد من مسائل شؤون الحكم، بما في ذلك التنظيم الأساسي للدولة، وحقوق وواجبات المواطنين، والمعايير الأساسية للخدمة، وأهمية المشاركة في الحوارات العامة، ومعرفة واستخدام مهارات التفاوض. وفي ما يشار إليه في كثير من الأحيان بعبارة الإنتاج المشترك، تستطيع مجموعات المواطنين أداء دور رئيسي في ربط السكان على مستوى القاعدة بواسطة برامج للحكم؛

(ج) تنفيذ ورصد ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا ومتابعة نتائج الدراسة المقارنة الإقليمية عن أخلاقيات المهنة في الخدمة العامة بأفريقيا ودعم المبادرات الأفريقية التي تعزز التكامل الإقليمي، كالشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، وتشجيع البحث في مواضيع الإدارة العامة والمشاركة فيه، لا سيما ما يتعلق منها بالمنطقة كتعدد الأنماط الإدارية مثلا.

(ج) مساعدة الدول الأعضاء على تطوير قدرات الموارد البشرية، المطلوبة كنتيجة للتوصيات المقترحة في تقارير أخرى قدمت إلى اللجنة؛

(د) مساعدة الدول الأعضاء على تعزيز استخدام القطاع العام لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات من أجل رصد الأداء، فضلا عن تحسين طرائق التعلم، وترقية توصيل الخدمات، وزيادة إمكانية حصول كل من موظفي الخدمة المدنية والمواطنين على المعلومات؛

(هـ) مساعدة الدول الأعضاء على إعداد هيكلها الأساسية لأخلاقيات المهنة في القطاع العام، بما في ذلك مدونات الأخلاق والسلوك الخاصة بموظفي القطاع العام؛ وعلى تعزيز قدرات المؤسسات التي تُنفذ السياسات العامة التي تتسم بتضارب المصالح، وتجري التحريات بشأن مخالفة أخلاقيات المهنة والالتزامات المتعلقة بالفساد في مختلف الجوانب الإدارية؛ وعلى إعداد المواد التدريبية المتعلقة بالسلوك الأخلاقي لموظفي الخدمة العامة؛ وتوزيع المواد الموجودة حاليا بلغات الأمم المتحدة الرسمية الأخرى بغية زيادة إمكانية الحصول عليها؛ وإجراء بحوث في السياسات العامة تتعلق بكيفية تعزيز أخلاقيات المهنة ومحاربة الفساد في القطاع العام؛

(و) مساعدة الدول الأعضاء على إجراء البحوث المتعلقة بأبعاد التعددية ومعالجة الاختلافات، وعلى إعداد المواد التدريبية فيما يتعلق بالسلوك الذي ينم عن احترام التعددية، وتعزيز قدرات مديري القطاع العام، لا سيما من يصوغون السياسات العامة، ويصنعون القرارات في مجال تحليل وإدارة الصراعات؛

(ز) مساعدة الدول الأعضاء على تعزيز مشاركة المواطنين الفاعلة، من خلال حوارات السياسات،