

Distr.: General
29 January 2007
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة خبراء الإدارة العامة

الدورة السادسة

نيويورك، ١٠-١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٧

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين في إعداد

السياسات وتقديم الخدمات والميزنة

الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين في إعداد السياسات وتقديم

الخدمات والميزنة**

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

اختارت لجنة خبراء الإدارة العامة موضوع الحوكمة التشاركية participatory governance باعتباره موضوعاً ذا أولوية لدورها السادسة، وذلك في ضوء ما للحوكمة الرشيدة والمشاركة من أهمية متزايدة بالنسبة للدول الأعضاء في سبيل تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وستبحث اللجنة النهج المعتمدة والعراقل التي تواجهها البلدان التي تشجع مشاركة المواطنين في الحوكمة والإدارة العامة. وهدفها في ذلك هو تحديد دور الحوكمة التشاركية في تنفيذ جدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك بغية توصية الدول الأعضاء بخيارات في مجال السياسة العامة من أجل ترسيخ الترتيبات والعمليات القائمة على المشاركة ترسيخاً أفضل.

* E/C.16/2007/1.

** قُدم التقرير متأخراً بسبب الحاجة إلى التشاور مع أعضاء اللجنة.



وتحدد هذه المذكرة معايير المناقشة التي ستجريها اللجنة وتطرح بعض المسائل لتحديد الخيارات والتوصيات في مجال السياسة العامة. ويحدد الجزء الأول من المذكرة تلك المعايير عن طريق تناول الجوانب التالية للحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين: (أ) التعريف والأساس المنطقي؛ و (ب) الديمقراطية والتنمية؛ و (ج) تقديم الخدمات؛ و (د) القيود؛ و (هـ) الابتكارات؛ و (و) الشروط الأساسية للمشاركة الفعالة. ويحلل الجزء الثاني مسائل وضع السياسات وتقديم الخدمات والميزنة والمساءلة العامة، ويطرح في الوقت ذاته أسئلة عن المسائل التي لم تحل بعد في ترسيخ هذه الآليات. كما أنه يوصي بخيارات في مجال السياسة العامة.

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	٦-١	.....	أولا - مقدمة
٥	٤١-٧	.....	ثانيا - الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين
٥	١٠-٧	.....	ألف - التعريف والأساس المنطقي
٦	١٥-١١	.....	باء - الديمقراطية والتنمية
٨	١٩-١٦	.....	جيم - تقديم الخدمات
٩	٢٧-٢٠	.....	دال - القيود
١١	٣٥-٢٨	.....	هاء - الابتكارات
١٣	٤١-٣٦	.....	واو - الشروط المسبقة للمشاركة الفعالة
١٥	٥٩-٤٢	.....	ثالثا - ترسيخ مفهوم المشاركة من أجل التزام المواطنين بالمشاركة
١٥	٥٠-٤٢	.....	ألف - إعداد السياسات وتقديم الخدمات ووضع الميزانية والمساءلة العامة
١٧	٥٣-٥١	.....	باء - استنتاجات
١٨	٥٤	.....	جيم - مسائل رئيسية لم يتم حلها في مجال ترسيخ المشاركة
١٩	٥٩-٥٥	.....	دال - توصيات

أولا - مقدمة

١ - أقر مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بأن الحوكمة الرشيدة تتعدى الأهداف والغايات الإنمائية المنبثقة عن المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة في التسعينات من القرن الماضي، وهو ما يُعرف بجدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي. وتنص الوثيقة الختامية للقمة العالمية على أن "الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي أمران أساسيان للنمو الاقتصادي المطرد وللتنمية المستدامة ولل قضاء على الفقر والجوع"^(١). كما أكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي "الحاجة إلى تعميق عمليات الحكم القائمة على التشارك من أجل ضمان مشاركة المواطنين في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الواردة في إعلان الألفية"^(٢).

٢ - وجددت لجنة خبراء الإدارة العامة، في دورتها الخامسة، التأكيد على الدور المحوري لبناء القدرات على الحوكمة الرشيدة من أجل تحقيق التعهدات والأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. كما حثت الحكومات على تشجيع المشاركة العامة في وضع السياسات العامة وتقديم الخدمات والمساءلة العامة.

٣ - وخلصت اللجنة إلى القول إن "الأمم المتحدة تضطلع بدور رئيسي في توعية الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة المحليين بشأن ضرورة وضع سياسات تعزز فرص مشاركة المواطنين"، وإن "على الأمانة العامة أيضا أن تضع مرافقها الاستشارية التقنية تحت تصرف الدول الأعضاء لا سيما تلك الدول التي تلتزم المساعدة بشأن وضع أدوات لرصد وتقييم العمليات التشاركية وآثارها على المواطنين"^(٣).

٤ - وللمساهمة في تحقيق تلك الغايات، فإن ما تقوم به إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية من أعمال في مجالات وضع المعايير والتحليل والتعاون التقني يتيح المشورة في مجال السياسة العامة وبناء القدرات على الحد من الفقر وتحسين الخدمات العامة وتقديمها بشكل عادل. وتقوم الإدارة بجمع المعلومات وتنظيمها لتيسير تبادل الأفكار والتقنيات الجديدة التي من شأنها تحسين وضع القطاع العام للمساهمة في النمو الاقتصادي المطرد والقضاء على الفقر. ويرتكز العديد من تلك الابتكارات على الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين.

(١) قرار الجمعية العامة ٦٠/١، الفقرة ١١.

(٢) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٥/٢٠٠٥.

(٣) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٦، الملحق رقم ٤٤ (E/2006/44-E/C.16/2006/6)، الفقرة ٢٥.

٥ - ومما يعكس الأهمية المتزايدة التي توليها الدول الأعضاء للحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين من أجل تحقيق أهدافها الإنمائية، اختارت اللجنة هذه المواضيع باعتبارها مجالات ذات أولوية لدورها السادسة. وستدرس اللجنة تجارب البلدان التي تشجع مشاركة المواطنين في الحوكمة والإدارة العامة، مع بحث مختلف النهج والعراقيل. والهدف من ذلك هو تزويد الدول الأعضاء بخيارات مختلفة في مجال السياسة العامة، استناداً إلى التقييم الذي أجرته اللجنة لأثر الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين في الإدارة العامة. واستنتجت اللجنة أيضاً أن عليها أن تواصل التركيز على هذا الموضوع خلال الدورات اللاحقة، آخذة في الاعتبار نتائج التقرير العالمي عن القطاع العام الذي سيصدر بشأن الموضوع ذاته.

٦ - وتحدد هذه المذكرة نطاق المناقشة التي ستجريها اللجنة وتطرح بعض المسائل لتحديد الخيارات والتوصيات في مجال السياسة العامة. ويوضح الجزء الأول منها ذلك النطاق عن طريق تناول الجوانب التالية لأسلوب الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين: (أ) التعريف والأساس المنطقي؛ و (ب) الديمقراطية والتنمية؛ و (ج) تقديم الخدمات؛ و (د) القيود؛ و (هـ) الابتكارات؛ و (و) الشروط الأساسية للمشاركة الفعالة. ويبحث الجزء الثاني الآليات التشاركية في وضع السياسات وتقديم الخدمات والميزنة والمساءلة العامة، وي طرح أسئلة عن المسائل التي لم تحل بعد في ترسيخ هذه الآليات. كما أنه يوصي بخيارات في مجال السياسة العامة.

ثانياً - الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين

ألف - التعريف والأساس المنطقي

٧ - لأغراض هذه المذكرة، فإن الحكومة تتطلب عمليات ومؤسسات تسهم في عملية اتخاذ القرار العامة. وحين تهم هذه العمليات والمؤسسات القطاع العام، يُستخدم مصطلح الحوكمة العامة. ويمكن القول إنه توجد ثلاث فئات من الحوكمة العامة هي: المدنية والسياسية والإنمائية. وتتناول الحوكمة المدنية والسياسية القضايا المرتبطة بحقوق الإنسان. أما الحوكمة الإنمائية فتتعلق أساساً بتخطيط السياسات والبرامج الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية وميزنيتها ورصدها ومحاسبتها. أما الحوكمة التشاركية فهي إحدى الاستراتيجيات المؤسسية العديدة للحوكمة الإنمائية. وإشراك المواطنين هو النتيجة المتوخاة أو النهاية المنطقية للحوكمة التشاركية.

٨ - وتمثل المشاركة غاية أساسية وهدفاً ذا قيمة في حد ذاته. ويتجلى ذلك في أن الحق في المشاركة في عمليات اتخاذ القرار في المجتمع يحظى بقبول المجتمع الدولي باعتباره حقاً من

حقوق الإنسان الأساسية. كما أن المشاركة قيمة عملية لأنها تساعد على تحقيق أهداف أساسية أخرى. فالمشاركة يمكن أن تساعد بالتحديد على تعميق دعائم الديمقراطية وتعزيز رأس المال الاجتماعي وتيسير الكفاءة والنمو المطرد، وتشجيع المبادرات المناصرة للفقراء والإنصاف والعدالة الاجتماعية. وتشكل هذه الأهداف عناصر أساسية في جدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي.

٩ - وبتصاعد الحركة الديمقراطية، أصبح المواطنون في معظم البلدان يطالبون بمنحهم دوراً أكبر في عمليات اتخاذ القرار الحكومية. كما تبذل حكومات عديدة تواجه التحديات الجديدة للحكومة جهوداً على الصعيد الوطني ودون الوطني^(٤) والإقليمي والدولي لإقامة شراكات مع المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وأوساط الأعمال التجارية والنقابات وغيرها. وتقيم الحكومات حواراً مع هذه الأطراف المعنية وتستوعب المعلومات من منظورات متنوعة بشأن وضع السياسات والبرامج العامة وتنفيذها ورصدها. وللمشاركة الشعبية في عمليات اتخاذ القرار الحكومية العديد من الآثار بالنسبة لمجالات منها النمو والتنمية الاقتصادية، وحقوق الإنسان، والديمقراطية، ورأس المال الاجتماعي، والحكومة اللامركزية، والكفاءة في استخدام الموارد، والإنصاف والعدالة الاجتماعية، والاستخدام المستدام للموارد البيئية.

١٠ - و"المشاركة الفعالة" هي التي تساعد على ضمان الكفاءة والنمو الاقتصادي من جهة، والإنصاف والعدالة الاجتماعية من جهة أخرى. علماً بأن محاولات تحقيق المشاركة الفعالة لا تنجح دائماً. وثمة ضرورة لتحديد الشروط التي تجعل المشاركة فعالة. وينصب قدر كبير من البحوث الراهنة على هذا المجال في تصميم المؤسسات وهياكل الحوافز والتعبئة الاجتماعية، على سبيل المثال.

باء - الديمقراطية والتنمية

١١ - عادة ما يُعتبر النظام الديمقراطي، هو النظام الذي يفضي أكثر من النظام غير الديمقراطي، إلى التنمية الاقتصادية المطردة التي من شأنها تحسين المستويات المعيشية للجماهير بوتيرة سريعة. إلا أن هذا الافتراض أصبح موضع شك لأسباب نظرية وعملية. فمن الناحية النظرية، قد يتعثر النظام الديمقراطي في فخ توازن متدني المستوى مصدره مشاكل العمل

(٤) أكدت حلقة نقاش عقدتها مؤخراً حكومة إيطاليا وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بعنوان "مكافحة الفقر في المناطق الحضرية: أي نهج تشاركية يؤخذ بها؟"، وذلك أثناء الدورة الثالثة للمنتدى الحضري العالمي في فانكوفر، كندا (٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦)، أهمية النهج التشاركية في حل مشاكل الفقر في المناطق الحضرية.

الجماعي. ومن الناحية العملية، أدت بعض حالات النجاح الاقتصادي الباهرة التي تحققت في ظل أنظمة استبدادية إلى إضعاف الحجة الاقتصادية للديمقراطية. وقد أخفقت التحليلات الإحصائية للعقد الماضي في التوصل إلى حكم واضح بشأن العلاقة القائمة بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية.

١٢ - ومع ذلك، تُستمد من الأدبيات دروس مهمة كثيرة. أولها، أنه في الوقت الذي قد لا تكفل فيه الديمقراطية النجاح الاقتصادي، فقد تساعد على درء أسوأ حالات الفشل ومن بينها مثلاً المجاعة الخطيرة^(٥). وثانيها أن التفاصيل المؤسسية للكيفية التي يشارك بها الناس فعليا في أشكال مختلفة من الديمقراطية تؤثر على العلاقة القائمة بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية. وثالثها أنه لفهم الأثر الممكن للديمقراطية في التنمية الاقتصادية، من المهم فهم الاقتصاد السياسي لعملية وضع السياسات في ظل ظروف تاريخية ومادية مختلفة. ورابعها أن الأثر الاقتصادي للإصلاحات الديمقراطية قد يتوقف على مدى توالي الإصلاحات الاقتصادية والسياسية.

١٣ - وتشير بعض الدراسات إلى أن الديمقراطية قد تساعد على الحد من تقلب الأداء الاقتصادي، مما يؤدي إلى تقليل الشكوك وتحسين كفاءة تخصيص الموارد وتمكين الناس من تحسين التخطيط لمعايشهم. والسؤال الذي لا يزال يُطرح هو "ما هي المؤسسات والممارسات الديمقراطية التي تعزز التنمية على أفضل وجه؟".

١٤ - وقد لوحظ أن مشاركة الفقراء في الانتخابات يمكن أن يكون لها أثر إيجابي في زيادة أنصبتهم من الدخل ولا تؤخر التنمية الاقتصادية. وكثيراً ما تخلص الدراسات التي تستعين بالتقييمات الشخصية للأطر المؤسسية إلى أن ما يعزز التنمية الاقتصادية هو أمن حقوق الملكية وسيادة القانون وتدن معدل الفساد ضمن جملة أمور أخرى. غير أن آثار الترتيبات المؤسسية الممكنة ملاحظتها - مثل النظام الرئاسي في مقابل النظام البرلماني، أو الأنظمة الانتخابية، أو النظام الاتحادي أو استقلال القضاء - من الصعب جدا فصلها عن الظروف التاريخية التي تكونت في ظلها. ولذلك فإن هذه الدراسات نادراً ما تخرج بنتائج قاطعة.

١٥ - وبالرغم من كل المحاذير، فإن بعض النتائج الأخيرة توحي بأن للديمقراطية إجمالاً أثر إيجابي في التنمية البشرية. فالديمقراطية تمكّن الأفراد من أن يكونوا أشخاصاً عامين، يعرفون الآخرين بمطالبهم وآرائهم ويشاركون في عملية اتخاذ القرار الجماعية. وحتى لو كانت تلك القرارات غير ما يرغب فيه الفرد، فهي نتيجة للنظر في آراء الجميع.

(٥) كما قال أمارتيا سين (١٩٨١، ١٩٨٩)، ولعل الأهم أنها تحول دون وقوع كوارث إنسانية لا تشمل المجاعة فحسب، بل تشمل أيضاً الانهيارات الاقتصادية الكبرى بصفة أعم.

جيم - تقديم الخدمات

١٦ - يحدد ويبرز الفرع السابق أهمية الحوكمة التشاركية وإشراك المواطنين. ويشدد كذلك على الصلة الإيجابية بين الديمقراطية - وهي شكل من أشكال الحوكمة التشاركية - والتنمية البشرية. وسيقيم هذا الفرع وقع المشاركة على تقديم الخدمات الأساسية، وهو أمر حاسم لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية^(٦).

١٧ - ولقد أوضحت التجارب الحديثة على وجه التحديد أن مشاركة المجتمعات المحلية يمكن أن تفيد في توفير الخدمات الأساسية (مثل الرعاية الصحية والتعليم) وإدارة المنافع العامة المحلية (مثل شبكات الري) وموارد الملكية المشتركة (مثل الموارد البيئية كالحراجه والأجسام المائية وأراضي الرعي وما إلى ذلك). وكانت هذه الخدمات والموارد تقدم في الماضي بواسطة الحكومة (مثلما يحدث في حالة الرعاية الصحية) أو بواسطة المجتمع المحلي (مثلما يحدث في مجال إدارة موارد الملكية المشتركة).

١٨ - ولقد ثبت أن الاعتماد حصرا على البيروقراطية الحكومية لتقديم الخدمات الأساسية أمر غير مرضٍ عموما في معظم أنحاء العالم النامي. وتبين كذلك أن البديل المتمثل في الاعتماد اعتمادا كاملا على السوق هو أمر غير مقبول عموما. فلا السوق تتسم بالكفاءة، نظرا لطبيعة "المنفعة العامة" للكثير من هذه الخدمات، ولا هي منصفة، نظرا للشاغل المتمثل في إعطاء الأولوية لاحتياجات الأغنياء. ويمكن لمشاركة المجتمع المحلي أن تجمع بين الكفاءة والإنصاف. ويجب التمييز بين مشاركة المجتمع المحلي هذه وبين مشاركة المواطنين. ويقوم المواطنون بأدوار كثيرة - كمواطنين في بلدهم وسكان في مجتمعاتهم المحلي، وكأعضاء في شبكات المصالح التي اختاروها وكأفراد في أسرة، وهلم جرا. وتساعد المشاركة والالتزام المواطنين في التوفيق بين مصالحهم المتعددة، واستكشاف المقايضات. ويمكن إجراء بعض أنشطة المشاركة على الصعيد المحلي وتنفيذ غيرها في مجالات أخرى، غير أن تأثيرها يمكن غالبا أن يتجاوز المجتمعات المحلية. وفي حالة حدوث ذلك، يجب التوفيق بين مصالح المجتمعات المحلية والمصالح الوطنية وحقوق المواطنين، على سبيل المثال.

١٩ - وتُبرز مبادرات الائتمانات الصغرى أهمية المشاركة كترتيب من ترتيبات الحوكمة في مجال الحد من الفقر. وتقوم الجهات المقدمة للخدمات (مثل جهات تقديم القروض) بمد يد العون إلى الفقراء وإشراكهم بطريقة تسمح لهم بتحديد أولوياتهم الخاصة بهم، وتلقي

(٦) بغية استعراض الأهداف والتقدم المحرز، انظر تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠٠٦: منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.06.I.18، وللإطلاع على النص الإلكتروني، انظر <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>

الخدمات والرصد الذاتي لتنفيذ البرنامج. وفي مبادرات الائتمانات الصغرى، فإن جهات تقديم الخدمات هي التي تأتي إلى الفقراء وليس العكس. وتتضمن الجوانب التنفيذية لمبادرات الائتمانات الصغرى مجموعة من ممارسات المشاركة على جميع المستويات والتي تسهم في نهاية المطاف في بناء الثقة المتبادلة بين المستفيدين وبين جهات تقديم الخدمات، وكفالة استدامة البرنامج^(٧).

دال - القيود

٢٠ - مع أن المشاركة المتزايدة من جانب المستفيدين المستهدفين من التنمية المناصرة للفقراء تمثل بلا شك هدفا جديرا بالثناء، فإن قياس تأثير المشاركة على نتائج مشاريع التنمية يمكن أن يكون أمرا معقدا من الناحية المنهجية. وفي هذه المرحلة، لا يزال يمكن الإدلاء بالقليل من البيانات القاطعة بشأن أهمية هذا التأثير والطريقة التي تعمل بها. ومع ذلك، يمكن بكل تأكيد تطبيق الحكمة التقليدية القائلة بعدم استخدام نهج واحد في جميع الحالات. وينبغي وضع تصميم سليم على أساس معرفة مفصلة بخصائص المجتمع المحلي المعني وبيئته. ويقوم التنوع بدور حاسم قد يختلف بناء على عناصر مثل التمييز الاجتماعي والهيمنة السياسية وتعدد الإثنيات.

٢١ - وحسبما لوحظ في السابق، تتسم المشاركة بمزايا واضحة، لأسباب داخلية وعملية على السواء. غير أنه قد تحدث كذلك عواقب غير محسوبة. وفي حالات معينة، قد لا تكون المشاركة متسمة بالكفاءة، وقد تكون في حالات أخرى غير منصفة، غير أنها قد لا تكون فعالة ولا منصفة في حالات أخرى. ومثلما يحدث بالنسبة لعجز السوق وعجز الحكومة فقد يعجز المجتمع المحلي كذلك.

٢٢ - وتسترعي الأدبيات المستجدة بشأن عجز المجتمع المحلي الانتباه إلى بعض القيود أو العراقيل التي تكتنف المشاركة. ولا تُعد هذه النتائج حجة ضد المشاركة بل إنها تؤكد ضرورة وضع ضمانات لكفالة تحقيق النتائج المتوقعة. ويتمثل الهدف في التخفيف من الدعوة إلى التنمية التشاركية وليس دحرها.

٢٣ - وقد تم أساسا تحديد نوعين من المشاكل التي تؤدي إلى عجز المجتمع المحلي، هما: عجز العمل الجماعي ونقائص المجتمع المحلي. فالمشاركة تحتّم أولا إشراك الكثير من الأفراد

(٧) إن منح جائزة نوبل للسلام لمصرف غرامين ومؤسسة محمد يونس لا يُعد اعترافا بإسهام الائتمانات الصغرى في السلام والتنمية وحسب، بل هو إقرار غير مباشر بالممارسات الإدارية التي تقوم عليها الممارسات التشاركية، في هذه المبادرات.

في تحقيق الأهداف المشتركة، علما بأن هذه المساعي الجماعية مرهونة بمشكلات الانتفاع المجاني وغيرها من العواقب السلبية التي تعوق العمل الجماعي. وتتمثل إحدى العواقب في كون مشاركة المجتمع المحلي قد تعرقل الحلول المتسمة بالكفاءة لمشكلات تخصيص الموارد عوضاً عن تعزيز هذه الحلول. وثانياً، تنشأ نقائص المجتمع المحلي عن التنوع الذي لا مفر منه في المجتمع المحلي. وفي حالات معينة، قد يؤدي ذلك إلى ما أصبح يعرف "بهيمنة الصفوة". وفي حالة وجود سلم هرمي راسخ للسلطة، يُخشى كثيراً من أن تشوه الصفوة المحلية المعلومات وتستحوذ بشكل انتهازي على حصة كبيرة من فوائد المساعدة الخارجية. ويذهب الإنصاف ضحية مباشرة لهيمنة الصفوة هذه، وقد تتأثر الكفاءة سلباً في حالة زيادة اهتمام الصفوة بالبحث عن الدخل عوضاً عن التقدم الاقتصادي.

٢٤ - وفي الكثير من البلدان الفقيرة، تكمن أوجه عدم المساواة، ولا سيما أوجه التفاوت في ميزان القوة، في نظم السلطة الأبوية المحلية القوية. ولذا، فليس من الغريب أن تكون هذه البلدان عرضة لهيمنة الصفوة - سواء على أيدي القادة المحليين أو سيطرة التنمية الذين يديرون شبكة المحسوبية عبر مناصب أعلى. وقد يقبل المواطنون التوزيع غير المتكافئ للموارد الخارجية المقدمة وقد يضيفون عليه حتى الصبغة الشرعية.

٢٥ - وعلى النقيض من ذلك، تبدو المشاريع التشاركية فعالة نسبياً حيث يزداد تقدم وانتشار التنمية الاقتصادية، وحيث توجد سوابق للحركات الاجتماعية الرامية إلى مكافحة جوانب عدم المساواة. ويشير ذلك إلى أن سمات بيئة المؤسسات ذات أهمية كبيرة وأن المشاركة وإشراك المواطنين لا يشكلان علاجاً لجميع العلل المنسوبة للأسلوب المركزي السابق للحكومة. وفي نهاية المطاف، يتعذر تجنب معضلة ضالة احتمال نجاح المشاركة في تلك المجالات التي تشتد فيها الحاجة إليها. ثم يُحتاج إلى مداخلات أخرى لتكملة ودعم المشاركة وإشراك المواطنين. وضمن تلك التدابير التكميلية، ينبغي إبراز مشاريع توفير العمالة الموجهة للفقراء. وقد لا يُتوقع من هذه المشاريع زيادة دخلهم فحسب بل إنها تعمل أيضاً على تحسين قدرتهم على المساومة عن طريق مساعدتهم على الكف عن الاعتماد على الرعاية المحليين. وفي حالة إعطاء الأولوية لتغيير أوجه انعدام المساواة الاجتماعية الهيكلية، يجب إيلاء اهتمام رئيسي لآليات التمكين الجماعي والتقدم الفردي.

٢٦ - وتتمثل المعضلة الأخرى في الاستحواذ على فوائد المعونة التي تديرها الصفوة المحلية إدارة فعالة. وفي مثل هذه الحالات، قد يستفيد الفقراء في نهاية المطاف من مداخلات المعونة، حتى في حالة التقسيم غير العادل. وهناك معاوضة بين التخفيف من حدة الفقر والإنصاف والعدالة الاجتماعية.

٢٧ - ولا بد من توافر أفق طويل الأمد لمجابهة أوجه قصور المشاركة. والأرجح أن يؤدي نفاد الصبر إزاء نتائج مكونات البرامج التشاركية وسوء تصميمها - مثل التحرك بسرعة مفرطة في مواجهة أولئك الذين يخاطرون بفقدان السلطة أو بما يتجاوز قدرات أولئك الذين تسلموا مقاليدها - إلى نتائج سلبية ويتسبب في ظهور خيبة الأمل.

هاء - الابتكارات

٢٨ - رغم القيود، فقد نجح الكثير من الابتكارات في إشراك المواطنين وفي زيادة فعالية المشاركة. وتختلف الابتكارات في نواحٍ عديدة، ويرجع ذلك جزئياً إلى كون المشاركة في الحوكمة قد تحدث في مراحل مختلفة من دورة السياسات، وقد يعود ذلك أيضاً إلى عدم تناول جميع الابتكارات لكافة مراحل المشاركة، أي الكشف عن الأفضليات وصياغة السياسات وتنفيذ السياسات والرصد والمساءلة.

٢٩ - وينطوي أي نوع من أنواع رسم السياسات على خيارات بين المصالح والأفضليات المتعارضة. ولا بد لأفضليات المواطنين العاديين، وخاصة أولئك الذين ينتمون إلى الفئات المهمشة، أن يكون لها انعكاس ملائم في صياغة السياسات. ويمكن للمشاركة أن تكفل هذا الأمر على مستوى الكشف عن الأفضليات. وفور الكشف عن الأفضليات، يجب أن تعمل عملية صياغة السياسات على التوفيق بين الأفضليات المتعارضة. ويمكن أن تكفل المشاركة الشعبية في هذه المرحلة عدم طغيان المصالح الخاصة لمجموعة صغيرة على أفضليات الأغلبية. ويمكن لمشاركة المستفيدين في مرحلة التنفيذ أيضاً أن تساعد على تحقيق التنفيذ الفعال بتحميس المستفيدين وحشد معلوماتهم المحلية.

٣٠ - ولقد تبين أيضاً أنه من المرجح أن تؤدي زيادة مشاركة الفئات الاجتماعية المعنية في صياغة السياسات وتنفيذها إلى تعزيز عنصرين من عناصر الإدارة الناجحة، ألا وهما السيطرة والمصداقية. وعلى سبيل المثال، فإن "سيطرة" البلد المقترض على سياسته الاقتصادية ترتبط ارتباطاً قوياً بنجاح برامج التعديل الهيكلي. ومن السمات المهمة التي تؤثر في سيطرة المقترض طبيعة العلاقات بين القطاع العام والقطاع الخاص ونفوذ الجماعات ذات الاهتمامات. ويشير تحليل فريدين (١٩٩١) بشأن الإصلاحات الاقتصادية في أمريكا اللاتينية إلى أن الجماعات المهمة ذات الاهتمامات، والتي لم يجرِ إشراكها في المفاوضات قد عرقلت تنفيذ أي قرارات اتخذت^(٨). وهو أمر ينال من مصداقية الحكومات المقترضة.

(٨) Jeffrey Frieden, Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America,

1965-1985, Princeton University Press. 1991

٣١ - وختاماً، فإن المشاركة الواسعة النطاق في مرحلة الرصد ضرورية من أجل كفالة مساءلة المسؤولين عن الصياغة والتنفيذ.

٣٢ - ولقد طبقت الحكومات ابتكارات في مرحلتَي التشاور بشأن السياسات وصياغة السياسات. وفي أستراليا، أنشأت حكومة ولاية كوينزلاند شعبة للمشاركة المجتمعية ضمن إدارة رئيس وزراء الولاية من أجل إدخال مبادرات الحوكمة التشاركية، وخاصة في السياسات والبرامج العامة المستهدفة على المستوى الإقليمي. واعتمدت بلدان أخرى هياكل لإشراك الجميع في عملية صنع القرارات على المستوى المركزي أو الوطني. وأنشأت، في بعض الحالات، هيئات للأطراف المعنية المتعددة، مثل المجالس الاقتصادية والاجتماعية الوطنية التي تضم منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ونقابات العمال وغيرها من الأطراف. وفي الحالات التي تعقب انتهاء الصراعات، وخاصة في أفريقيا، بدأت تظهر أشكال جديدة من الحوكمة التشاركية من أجل كفالة التخفيف من حدة الصراعات وبناء الثقة فيما بين الجماعات الإثنية. وتُشجع نماذج الحوكمة التشاركية هذه إشراك الجميع في صنع القرارات والإنصاف في مجال التنمية. ومن الأهمية بمكان في هذا الخصوص، استراتيجية الحوكمة في رواندا في أعقاب انتهاء الصراع لإشراكها كافة الأطراف، وهي استراتيجية عززها بقوة اتباع نهج تدريجي.

٣٣ - وتقدم مدينة ناغا، بالفلبين، أمثلة على تنفيذ البرامج الابتكارية أو تقديم الخدمات. ولقد عملت النهج التشاركية هناك على التصدي للعديد من أبعاد الفقر في المناطق الحضرية. وهناك أربع مبادرات رئيسية في مجال الخبرة المتطورة للمؤسسات في مجال الحوكمة التشاركية. أولها، برنامج الشركاء في التنمية، الذي يكفل حقوق ملكية الأراضي لفقرات المناطق الحضرية، وثانيها، مبادرات التخطيط التشاركي، التي تعزز القدرات المحلية في مجال النهج التشاركية. وثالثها، مبادرة التغيير الجذري لمفهوم المدارس المحلية، الذي يستخدم نهجاً تشاركية للتأثير على أي وكالة وطنية من أجل التصدي لأي شاغل محلي رئيسي. أما المبادرة الأخيرة، وهي خطط ناغا للتنمية المحلية المتوائمة مع الأهداف الإنمائية للألفية، فتسعى إلى زيادة ترسيخ مشاركة الناس في تخطيط الحوكمة والتنمية.

٣٤ - وهناك أمثلة جيدة على المشاركة المدنية في المساءلة العامة في عدد من البلدان التي تطبق منهجيات الحوكمة التشاركية في ميادين عديدة^(٩). فمثلاً تشارك جماعات المواطنين في

(٩) إعلان بريسبين، آب/أغسطس ٢٠٠٦، المؤتمر الدولي المعني بإشراك المجتمعات المحلية، ١٥-١٧ آب/أغسطس ٢٠٠٦، والذي اشترك في تنظيمه كل من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وحكومة الولايات الأسترالية.

جنوب أفريقيا الآن مشاركة نشطة في عمليات وضع الميزانية والسياسات المالية. ولقد تحرك عدد من البلدان كذلك صوب "إشراك الناس في الميزنة" - أي مشاركة المواطنين في عملية وضع الميزانية^(١٠). وتُشارك بلدان أخرى الآن منظمات المجتمع المدني في عمليات المساءلة العامة بما فيها مراجعة الحسابات^(١١). وتشمل الحالات الناجحة في هذا الصدد، "نظام تقييم المواطنين للأداء" المأخوذ به في الهند، (وهو نظام للرصد والمساءلة العامة من قبل المواطنين على صعيد الحكومة المحلية)؛ والبرنامج النموذجي لمراجعة الحسابات القائمة على المشاركة في مقاطعة أبراء، بالفلبين، ونظام مراجعة الحسابات المفتوح، المأخوذ به في كوريا.

٣٥ - وكما سبق إيضاحه، فإن معظم الابتكارات الناجحة التي جذبت انتباهها واسع النطاق لا تتناول مرحلة أو أكثر من مراحل السياسة العامة عن طريق الجمع بين المؤسسات الابتكارية وبناء القدرات.

واو - الشروط المسبقة للمشاركة الفعالة

٣٦ - حسبما لوحظ آنفاً، ليس هناك ما يضمن أن تكون المشاركة فعالة دوماً في بلوغ أهداف السياسة العامة أو التنمية. فقد تكون المشاركة في بعض الأحيان ذات آثار عكسية بالنسبة للإنصاف والعدالة الاجتماعية. ويلزم إجراء استعراض واسع للشروط المسبقة للمشاركة الفعالة، على أساس كل من الأسس المفاهيمية والتجريبية.

٣٧ - وتُعد المشاركة "فعالة" عندما تؤثر تأثيراً أكبر في الناس العاديين، وخاصة الفقراء والمستبعدين اجتماعياً. وقد يشمل هذا التأثير جهات فاعلة حكومية وسياسيين وبيروقراطيين ومصائريهم. ولكي تكون المشاركة "فعالة" لا يجب أن تكشف المشاركة عن أفضليات عامة الناس وحسب بل أن تمكّن أيضاً تلك الأفضليات من تشكيل النتائج. ويجب توفير عمليات ومنتديات، رسمية وغير رسمية، يمكن أن يعبروا من خلالها عن شواغلهم وأن يؤثروا في القرارات. وينبغي أن يتحلى المواطنون العاديون بقدر كافٍ من الثقة والقدرة على الاتصال والحصول على إجابات من البيروقراطيين والممثلين المنتخبين وغيرهم من الموظفين العموميين. وينبغي أن يتحلوا بالقدرة على إحداث بعض التأثير من خلال الضغط

(١٠) منشورات الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥، *Citizen Participation and Pro-poor Budgeting*، (رقم المبيع 25.II.H3)، و *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level*.

(١١) *Auditing for Social Change*, Department of Economic and Social Affairs, 2007 (ST/ESA/PAD/SER.E/75);
Department of Economic and Social Affairs, *International Budget Project and the Eastern Regional Organization for Public Administration Interregional Workshop*, "Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability", Manila, Philippines (ST/ESA/PAD/SER.E/94).

أو التظاهر الجماعي. وفي حالة توفر هذه الظروف، تتحقق المشاركة "الفعالة" والحوكمة التشاركية الممكنة.

٣٨ - وقد أجريت مؤخرا بحوث حددت عددا من الشروط المسبقة الأساسية للمشاركة الفعالة. ولقد استرعى أحدها الانتباه إلى أهمية "الحوكمة التشاركية الممكنة". وهو يقول بأن ما يحدد نجاح المشاركة لا يكمن في الجوانب الفنية لتصميم المؤسسة بقدر ما يكمن في إيجاد "قدرة تعويضية" - أي مجموعة متنوعة من الآليات التي تحدّ، بل ربما تحيّد، أي مزايا تتعلق بالقدرة التي تتمتع بها الأطراف الفاعلة القوية في أي مجتمع بعينه.

٣٩ - وشدد عنصر آخر من عناصر البحوث على السعي إلى تحقيق مجموعة كاملة من حقوق الإنسان كشرط مسبق للمشاركة الفعالة. إذ لا يمكن إيجاد القدرة التعويضية اللازمة بدون تلبية الحقوق المدنية والسياسية، مثل حرية الكلام والإعلام، والمساواة في الحصول على العدالة، ضمن جملة أمور. وتشير بعض البحوث إلى أنه يجب ضمان درجة دنيا معينة من الأمن الاقتصادي للفقراء قبل أن نتوقع منهم المشاركة في الأنشطة الرامية على إيجاد القدرة التعويضية.

٤٠ - وفي هذا السياق، جرى التشديد إلى حد كبير على مسألتي الشفافية والمساءلة. فبدون عمليات شفافة لصنع القرار، لن تتأكد "الجهات المشاركة عن بعد" من أن آراءها وتطلعاتها ستحظى بالاعتبار اللازم. وبدون إجراءات ومؤسسات مناسبة لمساءلة الجهات المسؤولة مسؤولية "مباشرة" عن صنع القرار عما فعلته وما تركت فعله، فلن يتسنى "للمشاركين غير المباشرين" كفالة متابعة القرارات المتفق عليها من خلال العمليات التشاركية.

٤١ - ولذا، فإن الشروط المسبقة للمشاركة الفعالة التي يمكن فيها للمواطنين العاديين أن يؤثروا على نتائج عمليات صنع القرار تشمل آليات ونظم تحقيق المواطنة الممكنة وطمأنة المواطنين على حقوق الإنسان الأساسية التي لهم، ومع تمتعهم بالقدرة على موازنة الأقليات القوية. ولا بد من الشفافية لإيجاد الثقة بأن أفضليات المشاركين تحظى بالاعتبار اللازم وكفالة مساءلة صنّاع القرار.

ثالثاً - ترسيخ مفهوم المشاركة من أجل التزام المواطنين بالمشاركة

ألف - إعداد السياسات وتقديم الخدمات ووضع الميزانية والمساءلة العامة

٤٢ - يركز مفهوم مشاركة المواطنين والتزامهم بالمشاركة على ما تنطوي عليه فكرة إشراك أصحاب المصلحة في عمليات صنع القرار المتعلقة بمجتمعهم المحلية، والمسائل الاجتماعية ذات النطاق الأوسع، من فوائد اجتماعية واقتصادية وسياسية. وعملية إشراك المواطنين هي عملية تتمثل عناصرها في تحديد أصحاب المصلحة، ووضع النظم التي تسمح للموظفين العموميين بتمكين المواطنين من المشاركة، ووضع طائفة واسعة من الآليات القائمة على المشاركة.

٤٣ - وفي ظل المفاهيم التقليدية، يقتصر النظر إلى المشاركة في رسم السياسات على حصرها في سياق التمثيل المباشر من خلال العملية الانتخابية. ويُنظر إلى العملية الانتخابية التي يتم من خلالها انتخاب مسؤولين عامين يمثلون سياسات تتطابق مع تصورات المواطنين لأولوياتهم واحتياجاتهم، ويدافعون عن هذه السياسات، بأنها الشكل الذي يمثل النطاق الأوسع لإشراك المواطنين في رسم السياسات. بيد أن ما يشهده دور الحكومة من تغيرات، وتزايد حجم التطلعات لدى المواطنين، هي عوامل تمهد السبيل لنظام ديناميكي جديد لمعالجة احتياجات المواطنين. ومن الضروري إيجاد آليات ومؤسسات جديدة وإضافية يتمكن من خلالها المواطنون من المشاركة في وضع السياسات، لا سيما خارج إطار العملية الانتخابية، وبالإضافة إليها.

٤٤ - وأدت عمليتا العولمة والليبرالية، بالاقتران مع عمليتي التحول نحو الديمقراطية وثورة المعلومات، إلى إحداث تغييرات كبيرة في أدوار الحكومات وأدوار الأطراف الفاعلة الاجتماعية - الاقتصادية. وتحول الحكومات من دورها المباشر في عملية توصيل الخدمات إلى القيام بوظائف تيسيرية. وفي الوقت نفسه، يُظهر المواطنون اهتماماً أكبر بكثير عن ذي قبل بالشؤون العامة، ويلتزمون بالمساهمة بشكل أكثر إيجابية في عملية التنمية الاجتماعية - الاقتصادية لبلداتهم. وفضلاً عن ذلك، فإن عولمة القطاع الاقتصادي وسوقته (أي تحويله إلى اقتصاد السوق) وتكتيله وخصخصته تحد من الحيز المتاح للحكومات لوضع السياسات الأمر الذي يقلل من قدرة الدولة على إدارة المعلومات، والاستجابة للطوارئ، والوصول إلى الفقراء بكيفية تعود بالنفع المتبادل، وتتسم بالشفافية والمساءلة. وتهدف الدولة، في ظل هذه الظروف المتغيرة، إلى تحويل نفسها من مؤسسة ذات طابع أبوي إلى شريك فعال.

٤٥ - ومن أجل وضع السياسات، ثمة حاجة إلى إنشاء هياكل أو عمليات استشارية مبتكرة من أجل ترسيخ المشاركة والالتزام بها. وقد أدخلت أيرلندا، في أواسط ثمانينيات القرن الماضي، إصلاحات على المجالس الوطنية الاقتصادية والاجتماعية المشار إليها أعلاه. وتمثل هذه المجالس إطارا آخذا في الظهور لعمليات صنع القرار التي يشارك فيها أصحاب مصلحة متعددون على المستوى الوطني، كما أنها تساهم في عملية وضع السياسات بأسلوب مستنير وقائم على المشاركة^(١٢). وهناك عملية جديدة تشارك فيها منظمات المجتمع المدني التي تقوم بأنشطتها الخاصة فيما يتعلق بالتعبئة الاجتماعية، والتعبير عن المسائل والشواغل انطلاقا من منظوراتها الخاصة. وتهدف هذه الأنشطة إلى إشراك المؤسسات الحكومية فيما يخص الحوار بشأن السياسات المناصرة للفقراء، ووضع هذه السياسات^(١٣).

٤٦ - وفي مجال الخدمة العامة، ثمة حاجة إلى وضع أدوات جديدة لاستشارة الأفراد باعتبارهم "مستهلكين"، والمستفيدين من الخدمات باعتبارهم "عملاء" واحترام المواطنين باعتبارهم "العناصر التي تقوم بالمساعدة". ويتم من خلال مشروع الأمم المتحدة لقرية الألفية استكشاف أفضل السبل لمساعدة أشد الفئات فقرا على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من خلال إدخال إصلاحات بسيطة ودمج الخدمات الأساسية. وتقوم بعض القرى حاليا بتجريب دمج هياكل قائمة على المشاركة في أنشطة تصميم وتنفيذ وتوصيل الخدمات^(١٤).

٤٧ - وتقوم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أيضا بدور مهم في عملية إشراك المواطنين، سواء فيما يخص تقاسم المعلومات المتعلقة بتوصيل الخدمات أو تلقي ردود الفعل بشأنها. ولقد برهنت مبادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، المنفذة في سياق بيئات تكنولوجية واجتماعية وقانونية مناسبة، على أنها أدوات عظيمة الفائدة لتحقيق المشاركة. ونظرا لمتعة مزيد من المجتمعات "بالاتصالات السلوكية"، أو تقديمها بخطى سريعة نحو الاتصالية اللاسلكية، تتزايد إمكانيات الاستفادة من خدمات الحكومة الإلكترونية.

(١٢) على الرغم من أن المجالس الوطنية الاقتصادية والاجتماعية تعمل كهيئة بديلة لوضع السياسات، فإن مساهمتها تقدم إلى الحكومة باعتبارها ذات صفة غير ملزمة. وتتخذ القرارات النهائية بشأن السياسات في البرلمان. ومن المجالات المتعلقة بالمشاركة التي لم تُستكشف بشكل كاف مجال الإمكانيات المحتملة لمنظمات المجتمع المدني، التي تقدم مشاركتها من خلال اللجان الدائمة للبرلمان، لا سيما فيما يتعلق بأنشطة الرقابة.

(١٣) من الأمثلة الجيدة في هذا الصدد مبادرة مركز جنوب آسيا لدراسات السياسات في وضع الميثاق الاجتماعي لجنوب آسيا، وإصداره.

(١٤) تشير مجلة The Economist، في مقالة بعنوان "The Magnificent Seven"، بتاريخ ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٦ إلى أن لجان الشيوخ، في قرية الألفية بساوري، كينيا، قد أخذت على عاتقها مسؤولية جميع ما أدخل من ابتكارات في مجال الخدمات.

وقد أدخلت عدة بلدان، من بينها جمهورية كوريا والبرازيل والمكسيك، وبلدان عديدة أخرى، طائفة من خدمات الموافقة عن طريق الإنترنت، أو أكشاك الخدمات، التي تتيح للمواطنين تبيان أفضلياتهم، والحصول على الاستجابات والتعبير عن الانطباعات في الزمن الحقيقي، وتتبع ما أُحرز من تقدم بشأن طلباتهم - بما يتناسب مع ظروفهم.

٤٨ - ومن المسائل ذات الأهمية الحاسمة لعمليات المساءلة في الشؤون المتعلقة بإدارة التنمية إشراك جميع أصحاب المصلحة - بما في ذلك منظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، والقطاع الخاص. وهناك على وجه الخصوص، تأكيد متزايد على ضرورة زيادة وتكثيف مشاركة المواطنين، في عمليات صنع القرار، ليس فيما يخص وضع سياسات الحكومة فحسب، بل أيضا في مجال وضع الميزانيات، وإدارة النفقات العامة، ومراجعة الحسابات.

٤٩ - وعلى امتداد السنوات العشر الماضية، ازدادت بصفة هائلة قدرة منظمات المجتمع المدني على فهم عملية وضع الميزانيات العامة وتحليلها والتأثير عليها. بيد أن معظم تركيز هذه المنظمات انصبّ على معاينة مرور عمليات الميزانية من خلال القنوات التشريعية، وتنفيذ الميزانية لاحقا. ولكن حجم مشاركة المجتمع المدني في عملية مراجعة الحسابات، وفي أنشطة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات كان أقل بكثير. ومع ذلك، يقوم عدد صغير، ولكنه متنامٍ، من منظمات المجتمع المدني في البلدان النامية، في جميع أنحاء العالم، بدور ريادي في استخدام منهجيات مبتكرة للمشاركة في وظائف مراجعة الحسابات الحكومية، ورصد وتقييم أداء المشاريع والخدمات الممولة من الخزينة العامة. وتمثل مبادرات هذه المنظمات فرصا مهمة لقيام شراكة بين المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات والمجتمع المدني يمكن من خلالها تعزيز الوظيفة الرقابية الضرورية لضمان المساءلة العامة في مجال توصيل السلع والخدمات العامة.

٥٠ - وتنطبق، على جميع البلدان، ضرورة ترسيخ وتحديد الهياكل والعمليات القائمة على المشاركة. وفي أقل البلدان نموا، يمكن لهذه العمليات أن تساعد الحكومات على ضمان الإشراف الكامل للمستفيدين من البرامج والخدمات العامة من أجل الوصول إلى الأهداف المتفق عليها دوليا. وبالنسبة للبلدان المتقدمة اقتصاديا، يمكن لعملياتي الترسيع والتجديد أن تساعد الحكومات على إشباع التطلعات المتزايدة لمواطنيها.

باء - استنتاجات

٥١ - يتضح من التجارب المشار إليها أعلاه أن الحوكمة التشاركية، متى توفر لها الدعم من خلال الالتزام السياسي وتم تنظيمها بشكل خلاق ومتسم بالكفاءة، يمكن أن تكون

فعالة. وهي تمتلك إمكانية المساهمة بنجاح في إشراك الجميع في عملية صنع القرار، وفي تحقيق تنمية اجتماعية - اقتصادية تتسم بالإنصاف.

٥٢ - وللحوكمة التشاركية قيمة في حد ذاتها تتمثل في تمكين المواطنين من التعبير عن أنفسهم فيما يخص صنع القرارات التي تؤثر على نوعية حياتهم. ولهذا الأسلوب أيضا قيمة عملية إذ أن إشراك المواطنين يمكن أن يفضي إلى وضع سياسات عامة ذات أسس واقعية بشكل أفضل، وتقديم خدمات أكثر تلبية للاحتياجات، اتصاف عملية تخصيص الموارد العامة وإنفاقها بالشفافية والمساءلة.

٥٣ - ويقوم المواطنون بدور مهم في الدفع بأداء الحكومات إلى مستويات أعلى. ويمكن أن تفضي الحوكمة التشاركية، بالنسبة للدول الأعضاء التي تناضل لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، إلى الحصول على تعقيبات أفضل من المستفيدين الذين تستهدفهم سياساتها وبرامجها العامة، ومشاركتهم فيها بدرجة أكبر. أما بالنسبة للدول الأعضاء التي تتمتع باقتصادات أكثر تقدما، فإن ما يطرأ من تحسن على تقديم السلع والخدمات العامة يمكن له بدوره أن يزيد من الثقة في الحكومة، وأن يساهم في بناء الثقة العامة. وتمثل المشاركة المدنية والثقة العامة أصولا غير مادية أساسية، تسهم في تكوين رأس المال الاجتماعي ذي الأهمية الأساسية لتحقيق مستويات أعلى من التنمية البشرية.

جيم - مسائل رئيسية لم يتم حلها في مجال ترسيخ المشاركة

٥٤ - قبل الإسهاب في التحدث عن التوصيات المتعلقة بالسياسات، قد ترغب لجنة الخبراء في مناقشة المسائل الموضحة أدناه، وتقديم وجهات نظرها المتبصرة ومشورتها بشأنها. ولن يقتصر الأمر على تحويل نتائج هذه المداولة إلى الدول الأعضاء فحسب، ولكنها ستؤخذ في الحسبان أيضا عند إعداد التقرير المقبل: التقرير العالمي عن القطاع العام عن الحوكمة التشاركية. وتقتصر هذه القائمة على المسائل الرئيسية، وهي ليست قائمة حصرية.

- ما هي طبيعة الاقتصاد السياسي لصنع القرار في نظام الحكم الديمقراطي، بما في ذلك العمليات البرلمانية ذات الأثر المباشر على قدرة المواطنين على المشاركة في رسم السياسات؟

- ما هي الهياكل والنظم والمؤسسات الحكومية التي تدعم الحوكمة التشاركية، وما هي العوامل التي تحددها؟

- ما هي المشاكل الخاصة التي تواجهها الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، والمجتمعات الخارجة من كوارث وصراعات، والمرتبة على ضمان المشاركة الفعالة؟ وما هو دور وتأثير المساءلة في هذه الأنواع الثلاثة من المجتمعات؟
- هل ساهمت الممارسات والمؤسسات التشاورية، مثل الاجتماعات العامة، أو المجالس الاقتصادية والاجتماعية، مساهمة فعالة في وضع السياسات المناصرة للفقراء، وتقديم الخدمات بشكل أفضل، وتأمين المساءلة العامة؟
- ما هي تكلفة إشراك المواطنين في العمليات الحكومية التقليدية، وهل تفوق هذه التكاليف الفوائد المتوخاة؟
- ما مدى قوة العلاقة بين إشراك المواطنين والدفع قدماً بتحقيق جدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي، لا سيما الأهداف الإنمائية للألفية؟
- ما هي الظروف التي تثبط عملية إشراك المواطنين لأسباب تعود إما إلى عجز العمل الجماعي أو هيمنة الصفوة؟
- ما هي الأدوات والتقنيات الفعالة لقياس الحوكمة التشاركية؟
- هل ينبغي للحكومة أن تتحمل المسؤولية عن إشراك المواطنين، أو أن ذلك ينبغي أن يكون مسؤولية المواطنين أنفسهم؟

دال - توصيات

- ٥٥ - على الرغم من أن هناك مجموعة أولية من التوصيات والخيارات المتعلقة بالسياسة العامة تنبثق عن هذه الورقة، فإن تقديم إجابات عن الأسئلة المطروحة أعلاه يمكن أن يوضحها ويوسع من نطاقها.
- ٥٦ - ولكي يتسنى للمشاركة أن تكون فعالة، بالنسبة للدول الأعضاء بصفة عامة، لا بد من توفر ثلاثة ترتيبات تمكينية، وهي: ترتيبات معيارية (أي ضرورة وجود قانون يسمح باستدامة المشاركة)^(١٥)، وتنظيمية (قواعد ونظم لتوجيه عملية المشاركة)، وتجديدية (بناء القدرات للحكومة ومنظمات المجتمع المدني على حد سواء). وبالإضافة إلى هذه الأشكال

(١٥) على سبيل المثال، قامت جمهورية كوريا والمكسيك والفلبين والهند حديثاً بسن قوانين تسمح للمجتمع المدني بالمشاركة في عملية مراجعة الحسابات.

لإضفاء الطابع المؤسسي، يمثل الالتزام السياسي والقيادة السياسية عاملين إضافيين يساعدان في تعزيز الحوكمة التشاركية^(١٦).

٥٧ - وينبغي لأدوار ومسؤوليات كل من الحكومة والمواطنين في العمليات القائمة على المشاركة أن تتسم بالوضوح. وينبغي للحكومات أن تضمن وجود هياكل ومؤسسات تتيح المشاركة في الوقت المناسب وبأسلوب ملائم. وقد يتطلب ذلك الالتزام من جانب المسؤولين العامين بإشراك المواطنين، وتبادل المعلومات مع جميع أصحاب المصلحة، بشكل يتسم بالحياد والإنصاف. ومن المهم تنسيق العمليات التشاركية لجعلها أكثر تساوفاً واتساقاً بالكفاءة. ومن الضروري تخصيص موارد كافية، والقيام بتقييمات دورية للاستراتيجيات المختلفة.

٥٨ - ولقد سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التسليم بأهمية مساهمة الحوكمة التشاركية في تحقيق الأهداف المتفق عليها دولياً. ويمكن للمجلس أن يتخذ خطوة أخرى بالتوصية بأن يتم إدماج الحوكمة التشاركية، وإشراك المواطنين، في عمل لجانه الفنية الفرعية.

٥٩ - ونظراً إلى أن الأمانة العامة قد قطعت الآن شوطاً طويلاً في أنشطتها لتحليل وتوثيق الحوكمة التشاركية، ينبغي لها أن تبرز المسائل المؤسسية والمنهجية الرئيسية، وتنتشر نماذج لمشاركة الجميع في عملية صنع القرار، والممارسات الجيدة. ولعل الجمعية العامة ترغب في تنقية المعلومات التي أمكن جمعها حتى الآن، بما في ذلك التقرير العالمي عن القطاع العام في هذا الموضوع، في شكل إحاطة موجزة بالسياسات تضعها تحت تصرف الدول الأعضاء. وينبغي للإحاطة المذكورة أن تركز بصفة رئيسية على مساعدة أقل البلدان نمواً، والبلدان النامية، على الوصول إلى تحقيق الأهداف المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية.

(١٦) تبين الأمثلة المستقاة من مناطق متعددة من العالم أن توفر خطط سياسية معينة، وقدرات قيادية، يمكن لها أن تعزز من الحوكمة التشاركية بشكل أفضل من غيرها، وثمة أمثلة على ذلك في: البرازيل وموريشيوس ورواندا وولاية كوينزلاند في أستراليا، وبلدان أخرى.