

Distr.: General
24 January 2014
Arabic
Original: French

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة خبراء الإدارة العامة

الدورة الثالثة عشرة

٧-١١ نيسان/أبريل ٢٠١٤

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

إحداث تحويل في الإدارة العامة من أجل تحقيق

التنمية المستدامة

بناء القدرات الوطنية والمحلية في مجال إدارة التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تُحال هذه المذكرة وفقا لبرنامج العمل المقترح في جدول أعمال الدورة الثالثة عشرة للجنة خبراء الإدارة العامة (انظر E/C.16/2014/1). وقامت نجاة زروق بإعداد هذه الوثيقة. ولا يعبر فحوى الوثيقة والآراء المعرب عنها فيها بأية حال عن رأي منظمة الأمم المتحدة.

* E/C.16/2014/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

210214 180214 14-21638 (A)



بناء القدرات الوطنية والمحلية في مجال إدارة التنمية المستدامة

موجز

من بين نتائج المداولات العالمية الجارية بمبادرة من الأمم المتحدة بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، تجدر الإشارة من جهة إلى أن أوجه النقص في مجال الحوكمة، وفي الكفاءات والقدرات، لا سيما على مستوى المؤسسات والإدارات العامة، هي المتسببة في حالات التأخير أو الصعوبات المواجهة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وأن إحداث تحول على مستوى الحوكمة أصبح محل توافق عالمي بوصفه أولوية لتحقيق التنمية المستدامة وكفاية في حد ذاته.

ولتحقيق التحول على مستوى الحوكمة وجعلها في خدمة التنمية المستدامة، تبين اليوم أن هناك حاجة ماسة إلى رؤية جديدة فيما يتعلق ببناء القدرات، على جميع المستويات لا سيما في البلدان النامية، والبلدان المتحولة إلى الديمقراطية، والبلدان التي هي في مرحلة النزاع أو ما بعد النزاع والبلدان المحدودة الدخل. وبالفعل، فإن بناء القدرات، إذا ما تم تحديده بدقة، وتقييد بالمبادئ الأساسية، وأشرفت عليه قيادة قوية، وملتزمة، وذات كفاءة وأخلاقية مهنية، وكان محل استراتيجية وطنية شاملة، معتمداً "الإدارة العامة الجديدة"، وقائماً على المشاركة، وشمولياً وتفاعلياً، و متمحوراً حول تحقيق نتائج لفائدة المواطنين، وتقديم الخدمات وتحقيق التنمية المستدامة، ومستلهما من أفضل الممارسات، ومستفيداً من أفضل فرص التعاون والشراكة والتعاون على الصعيد الدولي، يمكن أن يصبح، أي بناء القدرات، أداة لإحداث تحول على مستوى الحوكمة والتزاهة، وتعزيز الكفاءات، وحفز المهنية وتشجيع المواطنين على المشاركة، أو بعبارة أخرى، التأثير إيجابياً في الديمقراطية كما في التنمية. وهناك خارطة طريق مقترحة في هذا الصدد، ويمكن تطبيقها على الصعيدين الوطني والمحلي على حد سواء، مع مراعاة البيئة المؤسسية، والخصوصيات، والأدوار، والصلاحيات والمسؤوليات، والإمكانيات المتاحة والأهداف أو النتائج المنشودة. ومن وجهة النظر المواضيعية، تكتسي بعض المجالات أهمية بالغة، مثل التحضر المستدام الذي يتطلب قيادة ملتزمة وذات أخلاقية مهنية، وتخطيطاً محكماً، وحوكمة جيدة ومشاركة جميع الأطراف المعنية.

أولا - مقدمة

١ - حقق المجتمع الدولي تقدما في مجال التنمية البشرية، والاقتصادية، والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية^(١)، ولا يعزى ذلك فقط إلى "اقتران نمو اقتصادي بلغ أوجه، وسياسات حكومية جديدة، وتعبئة المجتمع المدني ومشاركة العالم بأسره" من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولكنه يعزى أيضا إلى التقدم العلمي والتكنولوجي وكذلك إلى بروز جهات فاعلة عدة إلى جانب الدول، شاركت في تحقيق دينامية النمو والتنمية.

٢ - وإذا حقق العديد من البلدان اليوم ازدهارا، ودينامية وقدرة على المنافسة في جميع المستويات، تبين أن البيئة الدولية، والإقليمية، والوطنية والمحلية تشهد منذ السنوات الأخيرة تحولا عميقا وأنها غاية في التعقيد، وذلك بالنسبة لجميع دول العالم، ويتمثل ذلك في العولمة أو التحرر، وما لها من تأثير متفاوت في مستقبل الدول، والأزمات المتعددة الأبعاد، وموجة لم يسبق لها مثيل من المطالبات المعبر عنها من خلال المظاهرات، والإضرابات العمالية، والثورات والاعتصامات^(٢)، وتأثير تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، وظهور الشبكات الاجتماعية، والمشاكل البيئية، ناهيك عن الصعوبات الكبيرة الناشئة عن ندرة الموارد أو عن مظاهر التبذير وهدر الأموال والفساد. ويعزى ذلك بوجه خاص إلى وجود أزمة ثقة حقيقية في الإدارة العامة التي تشكو بوجه خاص من أوجه قصور في مجال الإدارة، ونقص كبير في القدرات والكفاءات على الصعيدين الوطني والمحلي، وانعدام النزاهة والأخلاقيات، والشفافية والفعالية والكفاءة والأداء، وانعدام توفير الخدمات وجودتها وعدم مشاركة المواطنين^(٣).

٣ - وتمثل المداورات العديدة الموضوعية والشاملة لجميع الأطراف التي تجري بمبادرة من منظمة الأمم المتحدة^(٤) فرصة فريدة للدول الأعضاء لأنها سمحت بإجراء مناقشة بشأن الخطة

(١) من أجل شراكة عالمية جديدة: من أجل القضاء على الفقر والتحول الاقتصادي عن طريق التنمية المستدامة، تقرير فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، الأمم المتحدة، أيار/مايو ٢٠١٣ - المشار إليه فيما يلي بتقرير الشخصيات البارزة.

(٢) الفضاءات العامة أصبحت رمزا للمجتمعات الباحثة عن مستقبل أفضل: ساحة التحرير في القاهرة، وساحة الاستقلال في كيبف.

(٣) أدى الوضع السائد في بعض البلدان العربية إلى إبراز أهمية تسوية أوجه القصور في مجال الحوكمة الديمقراطية على الصعيدين الوطني ودون الوطني من أجل ضمان شرعية السياسات الإنمائية ودعم تمكين السكان، في تقرير الشخصيات البارزة.

(٤) تقرير الأمين العام، حياة كريمة للجميع: التعجيل بالتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والنهوض بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ (A/68/202، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١٣).

- شراكة عالمية جديدة: اجتثاث الفقر وتحويل الاقتصادات من خلال التنمية المستدامة، تقرير فريق الشخصيات البارزة؟

الإثائية لما بعد عام ٢٠١٥ والخروج برؤية جديدة في مجال التنمية المستدامة. ومن المسلم به أن المؤسسات القوية والحوكمة الجيدة عاملان محفزان للتنمية المستدامة إلى درجة أن المجتمع الدولي يعطي الأولوية للحوكمة الجيدة كغاية في حدّ ذاتها فيما يتعلق بالخطة الإثائية لما بعد عام ٢٠١٥.

٤ - ومن ثمّ، كيف يمكن إرشاد الدول إلى طريق التنمية المستدامة، لا سيما البلدان التي تعاني عجزا كبيرا وتأخر في مجال التنمية البشرية والمستدامة، والتي سوف لا تتخلف عن الموعد في عام ٢٠١٥ وحسب، بل ولأنها لا تملك أيضا الهياكل الأساسية اللازمة لتحقيق ذلك؟ وما هي الكيفية التي تصحح بها الدول ديمقراطية، وذات كفاءة وقادرة على المنافسة؟ وماذا يمكن عمله من أجل جعل القطاع العام يساهم في هذه الدينامية العالمية، دينامية التغير الهيكلي، ولتصبح دعامة من دعومات التغير التحويلي في خدمة التنمية المستدامة؟ لماذا وكيف يمكن أن يساهم تعزيز المؤسسات، والإدارة والقدرات في تحقيق ذلك؟ وما هي الاحتياجات من القدرات اللازمة لتحديد الاستراتيجيات والخطط والبرامج وتنفيذها وضمان متابعة تقييمها على الصعيدين الوطني والمحلي؟

٥ - وتحاول هذه الوثيقة تقديم جواب على هذه الأسئلة بالتركيز على ثلاث نقاط أساسية هي:

(أ) وجود توافق عالمي بشأن دور الحوكمة بوصفها حافزا للتنمية المستدامة وغاية في حدّ ذاتها؟

- خطة عمل للتنمية المستدامة: تقرير الأمين العام، أعده مجلس قيادة شبكة حلول التنمية المستدامة، ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣؛
- التقرير المحلي للفريق العامل المفتوح باب العضوية التابع للجمعية العامة والمعني بأهداف التنمية المستدامة؛ احصاءات ومؤشرات فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، المتعلقة بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛
- التقرير العالمي عن التنمية المستدامة، ٢٠١٣؛
- القرار ٢٨٨/٦٦ الذي اعتمده الجمعية العامة في ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٢، المعنون "المستقبل الذي نصبو إليه"؛
- أولى مساهمات الأمين العام في أعمال الفريق العامل مفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة (A/67/634، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢)؛
- مصفوفة ما بعد عام ٢٠١٥ بشأن الحوكمة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية؛
- انظر أيضا، برنامج الأمم المتحدة الإثائي، تقرير المشاورة المواضيعية العالمية بشأن الحوكمة وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، ٢٠١٣.

- (ب) بناء القدرات: الاستثمار في إحداث تحول في الحوكمة؛
- (ج) من أجل رؤية جديدة في مجال بناء القدرات بوصفها أداة رئيسية لتحقيق التنمية المستدامة.

ثانياً - وجود توافق عالمي بشأن دور الحوكمة بوصفها حافزاً للتنمية المستدامة وغاية في حدّ ذاتها

٦ - إذا كانت جميع الآراء والتقارير المنبثقة عن المداولات العالمية بشأن الخطة الإنمائية لما بعد عام ٢٠١٥ تُسلم بأن الحوكمة يجب أن تكون مقبولة في أوساط الجهات الميسرة للتنمية المستدامة، يجب، مع ذلك، أن تشهد الحوكمة، كما هي ممارسة اليوم، تحولاً حقيقياً حتى تواجه التحديات المتعددة المشار إليها أعلاه.

مكانة الحوكمة في الخطة الإنمائية لما بعد عام ٢٠١٥

- ٧ - إن التنمية المستدامة التي يطمح المجتمع الدولي إلى تحقيقها تتطلب حوكمة جيدة على مستوى كل بلد (سواء أكان غنياً أو فقيراً)، وعلى المستويات المحلية والوطنية والعالمية، وكذلك على مستوى جميع العناصر المكونة للمجتمع. وهذه الحوكمة "أداة هامة في تحقيق الأبعاد الثلاثة الأخرى للتنمية المستدامة - البعد الاقتصادي، والبعد الاجتماعي، والبعد البيئي - كما أنها غاية في حدّ ذاتها"^(٥).
- ٨ - ولذلك، فإن المسألة تتعلق ليس فقط بتنفيذ تحولٍ على مستوى الحوكمة، بل وتعلق أيضاً بتشجيع حوكمة تحويلية، علماً بأنّها تمثل أحد التحديات العشرة ذات الأولوية في مجال التنمية المستدامة^(٥).

إحداث تحول في الحوكمة: من التحديات ذات الأولوية في تحقيق التنمية المستدامة

- ٩ - كانت الدولة في الماضي "تحتكر" القرارات والحوكمة في مجال التنمية، أما في عصر العولمة والتحرر والشبكات الاجتماعية، فيتعين عليها أن تعتمد طائفة من الجهات الفاعلة التي تعمل وتتفاعل فيما بينها في مجال النمو والتنمية (لا سيما القطاع الخاص، والسلطات المحلية، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والجامعات والجهات الممولة). ويمثل الدور الأساسي وغير المسبوق للثورة الرقمية والتكنولوجيات الحديثة عاملاً رئيسياً في مجال تكامل الاقتصاد

(٥) برنامج عمل للتنمية المستدامة: تقرير الأمين العام للأمم المتحدة.

العالمي وازدياد الطلبات الناشئة من جميع شرائح المجتمع التي يجب أن تشارك الدولة في عملية اتخاذ القرارات.

١٠ - ولذلك، يجب أن تكون الخطة الإنمائية لما بعد عام ٢٠١٥ قائمة على سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان والحريات الفردية والجماعية، ومشاركة المواطنين، والمشاركة الفعلية لكافة الجهات الفاعلة والقدرات، لا سيما قدرات المرأة، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وإقامة مؤسسات ذات فعالية وكفاءة، وكذلك تعبئة الموارد الضرورية، بوصفها عوامل مُيسِّرة للتنمية المستدامة.

١١ - إن للحكومة، باعتبارها أداة أساسية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، أبعاداً متعددة، ولكنها لا تقل أهمية كغاية في حد ذاتها تتيح للشعوب إمكانية التفاعل فيما بينها وممارسة حقوقها^(٦). إنها حوكمة تحويلية تميل عادة إلى إعادة النظر في آليات توزيع الصلاحيات وفي القدرة على المبادرة^(٧) من خلال الترويج لمبادئ وأشكال وإجراءات جديدة تتبعها دولة قادرة على إدخال التغييرات اللازمة.

١٢ - ومع ذلك، لا يمكن أن يحدث مثل هذا التحول دون تعزيز قدرات الأفراد والمؤسسات والمجتمعات على المستوى الوطني والمحلي. وبالمثل، فإن الإسهام بشكل كبير في هذا البرنامج العالمي ومشاركة منظمة الأمم المتحدة باستمرار سيشجعان تعزيز قدرات الإدارات العامة لتصبح قادرة على تنفيذ أهداف هذا البرنامج على الصعيد الدولي والوطني والمحلي. وفي هذا الصدد، أصبحت الحوكمة مكوّناً محورياً من مكونات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والحوكمة مرتبطة أيضاً بالعديد من النواحي أو بجوانب مختلفة من جوانب تاريخنا المشترك: وهي تكوين القيم ونشرها، وتكوين الثروات وتوزيعها، وإنشاء المؤسسات وتعزيزها^(٨)، ولهذا تحظى مسألة بناء القدرات بأهمية استراتيجية.

(٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير استشاري عن المشاورة المواضيعية العالمية بشأن الحوكمة وإطار التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، ٢٠١٣.

(٧) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *La gouvernance au XXIe siècle, Etudes prospectives*, Paris, 2002.

(٨) Daniel Tarschys، "Richesses, valeurs, institutions: évolutions des modes de gouvernement et de gouvernance" في *OCDE, La gouvernance au XXIe siècle, Etudes prospectives*، الفصل الثاني.

ثالثاً - بناء القدرات: استثمار في تحوُّل الحوكمة

١٣ - إن الافتقار للقدرات التي تتيح وجود مؤسسات ملتزمة وقوية وفعالة ونزيهة على جميع مستويات الحوكمة يظل أبرز عقبة تحول دون وضع البلدان النامية، ولا سيما في أفريقيا، على درب النمو السريع والتنمية المستدامة^(٩). فهذه القدرات ضرورية فعلاً للحكومة الرشيدة ولتقديم الخدمات، وهذا ما يبرر دعوة المجتمع الدولي بالإجماع وبتوافق الآراء للاستثمار في تعزيز القدرات، وهو مفهوم لا يزال بحاجة إلى تعريف، وهو عملية لا يمكن أن تحقيق النتائج المنشودة إلا إذا أخذت في الاعتبار عدداً من المعايير المحددة، كما يجب أن يكون مجال تطبيقها شاملاً بحيث يضم جميع مؤسسات الحوكمة.

ما هو بناء القدرات؟

١٤ - إن بناء أو تنمية القدرات مفهوم يشمل نوعين من التعاريف: إما التعاريف الضيقة، وهي تركز أساساً على تعزيز المنظمات والمؤهلات أو على الجوانب الاقتصادية والتقنية، أو التعاريف الأشمل، وهي تتضمن مستويات مختلفة من القدرات التي تشمل قدرات الفرد وقدرات المجتمع بأسره، وهي تستند إلى العديد من النهج وخاصة النهج القائم على المشاركة^(٩). وبصفة عامة، يُعرّف بناء القدرات بأنه عملية داخلية^(١٠) يُغيّر المجتمع (بكل مكوناته) من خلالها قواعده ومؤسساته وأسلوب عيشه، ويرفع رأسماله الاجتماعي ويحسن قدراته على رد الفعل وعلى التكيف وعلى الانضباط الذاتي^(١١). وبناء القدرات مرتبط بالتنمية على مختلف مستويات المجتمع كما هو مرتبط بالكيانات والمؤسسات. يختلف أحجامها ونطاق عملها، ويختلف مراحل التنمية، وهو يسعى أيضاً لمد الجسور بين النهج التي كانت منعزلة عن بعضها في السابق، مثل تنمية المنظمات، وتنمية المجتمع، وتطوير النظم، والتنمية المستدامة، لإدراجها جميعاً تحت عنوان كبير موحد^(١٢). ولا يمكن أن يحقق بناء القدرات النتائج المرجوة إلا إذا تم على هذه المستويات الثلاثة المترابطة: أي على مستوى

(٩) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، *deuxième rapport sur la gouvernance en Afrique* (التقرير الثاني بشأن الحوكمة في أفريقيا)، ٢٠٠٩.

(١٠) انظر استراتيجية منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في مجال تعزيز القدرات، ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

(١١) المركز الأوروبي لإدارة سياسات التنمية، *Ressources. Qu'est-ce que le renforcement des capacités*, 9 juillet 2003; *Approaches and Methods for National Capacity Building* تقرير عن حلقة عمل، ماستريخت، ٢٦-٢٩ أيار/مايو ١٩٩٨.

(١٢) *Peter Morgan, Capacités et développement des capacités - Quelques stratégies, préparé pour la Direction générale des politiques de l'Agence canadienne pour le développement international, octobre 1998*

الفرد، وعلى مستوى المؤسسات، وعلى مستوى المجتمع، مع مراعاة البيئة المحلية والوطنية والدولية.

المبادئ الأساسية لبناء القدرات بفعالية وكفاءة وخصائص هذا البناء

١٥ - أُطلقت العديد من المبادرات الهادفة لبناء القدرات الموجهة للسلطات العامة، على المستوى الوطني والمحلي، من جانب الدول نفسها، وعلى مستوى المنظمات التابعة للأمم المتحدة، والجهات المانحة والعديد من الجهات الفاعلة الأخرى. إلا أنه لضمان كفاءة وفعالية مثل هذه المبادرات، يجب أن تكون عملية بناء القدرات عملية داخلية تعتمد على قيادة الوسط الذي تنبع منه. ويتطلب بناء القدرات مشاركةً موسّعة لجميع الأطراف المعنية، بما في ذلك السكان، ويجب أن يقوم على الحوكمة الرشيدة التي هي ضرورية لتهيئة بيئة ملائمة للتنمية وتقدّم أي بلد، وهو عملية يجب أن تنبع، في المقام الأول، من رغبة حقيقية في التغيير. وهناك ما لا يقل عن خمسة مبادئ أساسية، وهي الإدارة الوطنية، والقدرة على الاستدامة، والمشاركة، وحشد الموارد الوطنية والمحلية، وعملية التغيير، التي يجب أن تشكل دعامة لأي برنامج لبناء القدرات يستهدف الإدارة، وأن تكون الأداة الموجهة له^(٩).

مجال تطبيق بناء القدرات

١٦ - إن الاقتصاد المعولم بحاجة إلى مؤسسات وحوكمة فعالة في جميع الدول. وبالنسبة للبلدان الناشئة والبلدان النامية والبلدان التي تشهد نزاعات، والبلدان المنخفضة الدخل، والبلدان الفقيرة، والبلدان المتضررة جغرافياً، يكمن التحدي الرئيسي في كيفية "تعزيز ثقافة الحوكمة الرشيدة اللازمة للإدارة الاقتصادية الرشيدة، ولتقديم الخدمات بفعالية ولتمكين السكان اجتماعياً"^(٩). إن الاندماج في العولمة وانتهاز أفضل الفرص التي تتيحها، وتدارك التأخر في مجال التنمية البشرية بحلول عام ٢٠١٥، والتأهب لمواجهة تحديات التنمية المستدامة بمختلف أبعادها، والتكيف والتعامل مع بيئة معقدة وصعبة على جميع المستويات تستوجب مؤسسات وحوكمة قوية ومسؤولية ولها الكفاءة والقدرة على الاستجابة والتزاهة والالتزام والقدرة على قيادة التغيير وعلى التكيف مع أساليب الحوكمة الجديدة. ولذلك، يجب أن تشمل أي استراتيجية تهدف لبناء القدرات بعداً وطنياً وشموياً يستهدف جميع مؤسسات المشاركة في الحوكمة^(١٣).

(١٣) Sako Soumana et Genevesi Ogiogio, "Africa: Major Development Challenges and their Capacity Building Dimensions", البحث الظرفي رقم ١ الذي أعدته مؤسسة بناء القدرات في أفريقيا، الوارد في التقرير الثاني للجنة الاقتصادية لأفريقيا بشأن الحوكمة في أفريقيا، ٢٠٠٩، الذي أُخذ منه الاقتباس.

بناء قدرات مؤسسات الدولة

١٧ - يجب أن تولي الدولة أهمية كبيرة للحوار السياسي وللتعاون بين جميع الدول ولتعزيز توطيد الركائز الثلاث الأساسية التي تقوم عليها الأمم المتحدة، وهي السلام والأمن الدوليين، وحقوق الإنسان، والتنمية. ومن المستصوب أيضا أن يسترشد الرد الجماعي على التحديات والفرص الناشئة عن التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتعددة والمعقدة بسيادة القانون.

١٨ - ولهذا، يجب أن يستهدف بناء القدرات مؤسسات من بينها المؤسسات التي تجسد الدولة أو مكوناتها، وهي الجهاز التشريعي، والجهاز التنفيذي والجهاز القضائي من ناحية، والإدارات أو السلطات المحلية، من ناحية أخرى.

الجهاز التشريعي

١٩ - قد أحرز تقدم كبير في مجال اعتماد دساتير تعترف بمكانة البرلمان وكفاءتها ومواردها. وأصبحت البرلمانات، في جميع أنحاء العالم، تضطلع بدور أساسي في المجال التشريعي، وفي مجال مراقبة عمل السلطة التنفيذية، ومراقبة تنفيذ الميزانية، وتقييم السياسات العامة، والدبلوماسية الموازية، وإقامة شبكات علاقات. غير أن معظم البلدان النامية لم تتمكن بعد من إقامة حوكمة برلمانية رشيدة^(١٤) تؤثر إيجابيا على التنمية. ولا يجسد برلمان قوي يتسم عمله بالكفاءة والمهنية، وذو إمكانات معززة، الديمقراطية وسيادة القانون فحسب، بل إنه يساهم بفعالية في وضع سياسات عامة فعالة تلي الاحتياجات المتصلة بالتنمية، ويضمن توزيع الموارد العامة وترشيدها بما يتناسب وتطلعات المواطنين، ويساعد على ترسيخ الحوكمة الرشيدة على الصعيدين الوطني والمحلي.

الجهاز التنفيذي

٢٠ - يتمثل دور الحكومة في ممارسة السلطة التنفيذية، أي تطبيق القوانين، وتصميم وتنفيذ البرامج والسياسات العامة، مع النهوض بأعباء الإدارة العامة.

٢١ - ومع ذلك، ورغم الجهود الحميدة المبذولة في مجال الإصلاح، تواجه السلطات العامة العديد من المشاكل المتصلة بالقدرات، وفي مقدمتها ضعف المؤسسات، والافتقار إلى القيادة

(١٤) العبارة مأخوذة من رسالة الملك المغربي، جلالة الملك محمد السادس، بمناسبة الاحتفال في الرباط بالذكرى السنوية الخمسين لتأسيس البرلمان المغربي في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

والإدارة الاستراتيجية والتشغيلية، وعدم جاذبية الوظائف الحكومية^(١٥)، وتدني مستوى مؤهلات الموارد المهنية وافتقارها للمهنية^(١٦)، والبيروقراطية وانعدام المرونة، والترعة المحافظة، والجمود، وكثرة الغياب والفساد^(١٧)، وتقديم خدمات عامة لا تركز على المواطنين ولا على حقوق الإنسان ولا على النتائج، وتفتقر للشفافية والشمولية ولا تراعي الاعتبارات البيئية، فضلا عن كونها غير خاضعة للمساءلة، كما يجب عدم إغفال مركزية السلطات والموارد.

٢٢ - والسلطات العامة، على المستويين الوطني والمحلي، مدعوة إلى مراعاة خصائص البيئة المعقدة التي تمر بمرحلة تحول تام، وإلى الانتباه إلى مختلف اتجاهات القطاع العام، وتلبية تطلعات السكان، وتوفير وتقديم خدمات عالية الجودة، وإدارة الحالات المعقدة، ومراعاة تنوع ومستقبل المجالات التي تستقطب الاهتمام والتي يكون العمل ومواصلة المسار الوظيفي فيها مرغوبين، وإنجاز الكثير بموارد قليلة، وينبغي قبل كل شيء أن تكون السلطات العامة، من الناحية الأخلاقية، بمنأى عن كل الشبهات.

النظام القضائي

٢٣ - يعدّ استقلال القضاء شرطا أساسيا لإرساء ديمقراطية فاعلة وعنصرا محوريا في توطيد الحكم الرشيد. فاستقلال القضاء "هو أساس سيادة القانون"، في حين "إن إمكانية اللجوء إلى القضاء والإدارة القضائية الفعالة عاملان يحفزان تحقيق التنمية وإعمال حقوق الإنسان". إلا أن وضع النظم القضائية في معظم البلدان النامية يجعل منها عقبة فعلية تعوق إرساء الديمقراطية وترسيخ سيادة القانون والثقة في الحكومات وجذب الاستثمارات، وتعوق بذلك تحقيق التنمية. وتتعلق أوجه القصور الرئيسية في هذا المجال باستقلال القضاء، وعدم توفر الموارد البشرية بأعداد كافية (من القضاة وأعضاء النيابة وغيرهم من الموظفين العاملين في هذا

(١٥) John-Mary Kauzya, Stratégies pour attirer et maintenir les meilleurs talents dans la fonction publique en Afrique: défis et strategies, dans Renforcement de la professionnalisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique en Afrique, Atelier à l'intention du personnel chargé des ressources humaines en Afrique sur le "Renforcement des capacités des ressources humaines pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et le développement de l'Afrique", Cotonou (Bénin), 12-16 Avril 2010.

(١٦) Odette Ramsingh, Généralités sur les questions, défis et perspectives pour une gestion efficace des ressources humaines dans la fonction publique en Afrique, حلقة العمل المعقودة في عام ٢٠١٠، انظر الحاشية ١٥.

(١٧) Najat Zarrouk, L'éthique, la transparence, la responsabilisation, le professionnalisme et l'intégrité dans le service public, حلقة العمل المعقودة في عام ٢٠١٠، انظر الحاشية ١٥.

المجال) ويعوزها التأهيل والكفاءة والتزاهة، وعدم كفاية الهياكل الأساسية على المستوى المحلي، وافتقارها إلى الأداء الجيد.

الحكومات المحلية

٢٤ - لتعزيز الديمقراطية التشاركية والحريات الفردية والجماعية، تعتمد الدول أنظمة وسياسات عامة في مجال اللامركزية وعدم تركيز السلطة. فبناء الدولة يعني فعلاً بناء دولة في شكل أمة موحدة، ولكن ينبغي أن تحترم الأمة التنوع وأن تحتضن الجميع. ويعني الاعتراف بالحكومات المحلية واللامركزية^(١٨) تحقيق تغيير عميق وكامل يطال الدولة وقوتها وسلطتها وأسلوب تعاملها مع شعبها. وتواجه الحكومات المحلية ما لا يقل عن أربعة أنواع من التحديات التي تؤثر بالضرورة على جميع عمليات تنمية القدرات وتعزيزها. وتمسّ هذه التحديات مجالات الديمقراطية، والتنظيم والحوكمة العمومية على المستوى المحلي، والتحديات التي تواجهها الإدارة الحضرية، والأثر المترتب على رفاه المواطنين، ومكافحة الفقر وتحقيق التنمية. وتمثل هذه التحديات في الاستقلال، والتنظيم والإدارة العامة على الصعيد المحلي، والتحديات في مجال إدارة المدن والتأثير في رفاه المواطنين، وفي مكافحة الفقر وفي التنمية. وتتوقف هذه التحديات أيضاً على مدى تمتع الحكومات المحلية بالاستقلالية الحقيقية والفعالية وعلى هامش التصرف المتاح لها، ولا سيما في المجالات الرئيسية للتنمية (ومنها الحالة الاجتماعية والتعليم والصحة والنظافة الصحية والصرف الصحي والسكن والمأوى والنقل والتنقل في المناطق الحضرية). ولتحقيق النتائج المرجوة، يجب أن تعمل جميع الأطراف الفاعلة على صعيد الحوكمة المحلية جنباً إلى جنب مع الحكومة المركزية.

بناء قدرات المؤسسات غير الحكومية

٢٥ - في عصر العولمة، يُعتقد أن الأطراف الفاعلة غير الحكومية، التي يشار إليها عادة بالأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، "تستطيع أن تضطلع بدور هام في تعزيز الديمقراطية وتوطيدها. وتضطلع هذه الأطراف بدور حيوي في تعبئة المطالب الاجتماعية والتعبير عنها، والدفاع عن حقوق الإنسان، وتوجيه أنشطة التنمية، والتخفيف من حدة الفقر"^(٩).

(١٨) نستخدم مصطلح "الحكومات المحلية" للإشارة إلى السلطات من غير الدولة التي نقلت إليها الدولة أو فوضت إليها صلاحيات ومسؤوليات ترتبط بمهام الخدمات الحكومية، سواء أكانت سلطات منتخبة (عملية اللامركزية التي تجسدها المجتمعات المحلية) أو سلطات معينة (عملية عدم تركيز السلطة التي تجسدها السلطات أو الخدمات غير المركزية).

٢٦ - وأكدت تقارير المداولات العالمية بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ أن حالات التأخير التي شهدتها مجال التنمية البشرية والتنمية المستدامة تُعزى إلى عدم مراعاة التنوع، وتهيئ الأطراف الفاعلة غير الحكومية عند وضع وتنفيذ البرامج المتعلقة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وأوجه قصورها في مجال بناء القدرات. ففي معظم البلدان النامية، ساد التوجه نحو إنشاء نظم للإعانة وريوع المساعدة التقنية في جميع المجالات، حيث انتهى الأمر بالناس إلى الترقّب بدلا من الأخذ بزمام المبادرة، وبعدم الاكتراث بعملية التخطيط لأنشطة التنمية ورصدها، وعدم الثقة في قدراتهم، والخوف من السلطات أو عدم الثقة فيها. ولا يزال يُنظر إلى العلاقة بين السلطات والمواطنين على أنها علاقة "حاكم ومحكوم"^(١٩). ومن هذا المنطلق، يتعين على جميع عمليات بناء القدرات أن تشمل مختلف الأطراف الفاعلة غير الحكومية والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني وتأخذها بعين الاعتبار.

٢٧ - ومن بين الأطراف الفاعلة غير الحكومية التي برزت في أواخر القرن العشرين، والتي تعمل على تغيير أساليب الحوكمة التقليدية، ويتوقع أن تؤثر تأثيرا كبيرا على خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، نذكر منظمات المجتمع المدني (الجمعيات أو المنظمات غير الحكومية) والأحزاب السياسية والقطاع الخاص (قطاع الأعمال التجارية والقطاع غير الرسمي) والنقابات العمالية^(٢٠)، ووسائل الإعلام والجامعات والأقليات وذوي الاحتياجات الخاصة (بما فيهم النساء والمسنون والشباب والمعوقون) والمغتربين^(٢١).

٢٨ - وعلى هذا المستوى أيضا، يبدو أن هناك حاجة ماسة لإعادة النظر في عمليات تعزيز القدرات، للإلمام بالولايات والأدوار والمسؤوليات، والتشجيع بالمبادئ الأساسية للحكم الرشيد، وضمان مشاركة المواطنين وإشراكهم، وتنظيمهم، وتأثيرهم في اختيار التوجهات، واكتسابهم الكفاءة والمهارات الأساسية اللازمة للمشاركة، والتوعية، والدعوة وكسب التأييد، والحصول على الموارد ومعرفة كيفية إدارتها "كرب أسرة صالح"، والإسهام إسهاما إيجابيا في صياغة سياسات وبرامج التنمية وفي تنفيذها ورصدها وتقييمها، والخضوع في

(١٩) État des lieux sur la participation citoyenne, Rapport de synthèse, 2008, Expérience du programme d'appui à la gouvernance locale en milieu rural au Rwanda, dans Le renforcement des capacités: moteur de la gouvernance locale. Centre d'étude et de coopération internationale, février 2012

(٢٠) فيما يتعلق بالحركات العمالية، تشمل القضايا الرئيسية التي أثرت الإطار القانوني والحوار الاجتماعي والمفاوضات والاتفاقات الجماعية.

(٢١) يقدم التقرير الثاني للجنة الاقتصادية لأفريقيا عن الحوكمة في أفريقيا، لعام ٢٠٠٩، لمحة عامة عن أوجه القصور في مجال الحوكمة والقدرات التي تعاني منها معظم الأطراف الفاعلة غير الحكومية، ولا سيما فيما يتعلق بالولاية والتنظيم المؤسسي والموارد البشرية والموارد المالية والهياكل الأساسية والعلاقات مع الدولة.

الوقت نفسه للمساءلة، ولكي تصبح تلك العمليات مجالات لإقامة علاقات اجتماعية وممارسة الديمقراطية التشاركية، لما فيه صالح عامة المجتمع.

رابعا - من أجل رؤية جديدة في مجال بناء القدرات بوصفه عاملا أساسيا لتحقيق التنمية المستدامة

٢٩ - إن بناء القدرات بحد ذاته سياسة عامة تقتضي الخضوع لتغيرات بعيدة المدى وتلبية متطلبات الحكم الرشيد لتمكين مختلف الأطراف الفاعلة، حكومية كانت أو غير حكومية، من التشعب بقيم الديمقراطية الفعالة والتشاركية والحكم الرشيد، وامتلاك القدرات اللازمة لإدارة التعقيدات والأزمات والمخاطر المتعددة الأبعاد، ومواجهة التحديات المطروحة في عصرنا، واستباق التغير والقدرة على توجيهه، وحشد الموارد التي تزداد ندرة وتخصيصها وإدارتها "إنجاز المزيد بموارد أقل"، وتحسين القدرة التنافسية، وكسب رهان التنمية المستدامة. وتتطلب هذه التحديات بروز رؤية جديدة لتعزيز القدرات الوطنية والمحلية التي ثبت الآن وأكثر من أي وقت مضى أنها عنصر أساسي للتنمية، والتي يتمثل التحدي الذي تواجهه في تمكين الدول والحكومات المحلية ومختلف مكونات المجتمع المدني من أن تكون في صلب عملية تنمية البلاد وتقدمها بقيادة حكومات ديمقراطية ويتسم عملها بالكفاءة والنزاهة والفعالية والنجاعة وحسن الأداء، ومنفتحة وتصغي لمجتمعها وتشرك الجميع وتخدم المواطن^(٢٢).

النهوض بالاستراتيجيات الوطنية الشاملة من أجل بناء القدرات

٣٠ - في حين يُسلّم عالميا بأهمية بناء القدرات أو تنميتها، يشوب الغموض اختيار الاستراتيجيات في هذا المجال، وخصوصا بالنسبة للبلدان النامية أو البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال إلى الديمقراطية أو البلدان المنخفضة الدخل أو البلدان المتضررة جغرافيا أو البلدان الخارجة من نزاعات. واستنادا إلى الخصائص والسياقات والقيود الخاصة بكل بلد، تحتاج الحكومات إلى اعتماد استراتيجية وطنية شاملة لتعزيز القدرات (على غرار الاستراتيجية الجاري تنفيذها في مجال التدريب والتعليم) تشمل جميع أبعاد الحوكمة العامة (الأبعاد الإدارية والقضائية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية) والركائز الثلاث لتعزيز القدرات (الفرد والمؤسسة والمجتمع).

(٢٢) تستند صياغة هذا الجزء من الوثيقة إلى حد كبير على الخطة الاستراتيجية لدعم الجماعات المحلية الإقليمية في المغرب في مجال التدريب وتنمية المهارات وبناء القدرات وإنشاء الشبكات، ٢٠١٠-٢٠١٥، وزارة الداخلية، (المغرب).

استراتيجية وطنية تنفذها قيادة تحوُّلية وملتزمة وكفؤة وأخلاقية

٣١ - يصعب تحديد تعريف موحد للقيادة ما دام هناك اختلاف في الثقافات ووجهات النظر. غير أن بوسع القيادة إذا كانت جيدة وعصرية أن تحدث تغييرا حقيقيا في مجال أداء القطاع العام. وهناك إجماع متزايد على أنها العنصر الأهم في إقامة الحكم الرشيد على الصعيدين الوطني والمحلي. وتتجسد القيادة في قدرة المؤسسات والأفراد، من خلال الالتزام السياسي، على صياغة تصور للمستقبل، وتشجيع التغيير، والتحفيز على العمل، وتعبئة الأطراف المعنية وإشراكها، وضمان تحقيق التصور^(٢٣).

٣٢ - وتتطلب إدارة التغيير والتعقيد والتنوع، التي تنشأ عن بناء القدرات، قيادة تحوُّلية جديدة على الصعيدين الوطني والمحلي، قادرة على حشد "القوات"، وتقديم تصورا جريئا، وترصد الموارد للاستراتيجيات الرئيسية، وتشجع الجميع على الأخذ بزمام المبادرة بوصفهم قادة هم أنفسهم، لما فيه صالح المجتمع. ويتعين على هذا النوع من القيادة أن يعيد النظر في الوضع الراهن، ولا سيما إذا كان لا تأثير له على التنمية في البلاد، وأن يشجع الابتكار، وأن يبحث باستمرار عن أفضل الممارسات، وأن يتمسك بأعلى المعايير. ويجب أن تأخذ هذه القيادة في الاعتبار عوامل أقلها ما يلي: التحديات التي يواجهها القطاع العام والمؤسسات والسلطات القائمة، ومستوى تطور المؤسسات، والقيم، والمهارات، والمواقف والممارسات، والنتائج، والتأثير على المجتمع وتنمية البلد ككل^(٢٤). ويجب علينا أن نبني قدرات القادة وأن يكون لدينا قادة قادرين على إعداد تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لبناء القدرات، وعلى توجيه هذا التنفيذ.

استراتيجية وطنية شاملة قائمة على نهج تشاركي

٣٣ - لكي يتسنى وضع استراتيجية وطنية لبناء القدرات ينبغي أن تكون قائمة على رؤية واضحة ومعرفا بما (تحديد الأهداف المنشودة، والجمهور المستهدف وأولوياتها ووسائل تنفيذها، وإطارها الزمني). وينبغي أن تكون الاستراتيجية الوطنية، أكان هدفها وطنيا

(٢٣) Leadership for Modern Local Government, Conseil de l'Europe, Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, en partenariat avec John Jackson, expert, Royaume Uni de Grande Bretagne et Irlande du Nord.

(٢٤) انظر التوصيات الصادرة عن المؤتمر الخامس والثلاثين للرابطة الأفريقية للإدارة العامة والتنظيم، الذي انعقد تحت شعار "قيادة جيدة لإدارة فعالة للقطاع العام في أفريقيا"، في كيبالي (رواندا)، في الفترة من ١٨ إلى ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣. شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية، في الوثيقة: Monthly Update to Committee of Experts on Public Administration, Novembre 2013، على الموقع الإلكتروني لشبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة.

أم محلياً، شاملة بطبيعتها، آخذة بالحسبان المبادئ الأساسية لبناء القدرات المذكورة أعلاه. وينبغي أن تلبي تطلعات المواطنين (لا سيما من حيث فعاليتها، وتبسيطها للإجراءات، وقربها من المواطن، وسهولة الوصول إلى المعلومات، وبخاصة تلك المتعلقة بالإجراءات والخدمات، وإتاحة خدمات شخصية، متنوّعة وحديثة) وكذلك مطالب دافعي الضرائب والمجتمع المدني والضغوط التي يمارسونها من أجل تعزيز الحوكمة إلى جانب تحسين إدارة الأموال العامة، وتوفير خدمات أفضل بتكاليف أقل وكفالة الشفافية والمساءلة وتلبية توقّعات المستفيدين منها.

٣٤ - وينبغي أن تهدف أيضاً لإحداث تغيير، مع ضرورة التركيز على أهمية الابتكار على مستوى الأفراد والمنظمات والمجتمع. وأخيراً، ولكي تسهم هذه الاستراتيجية إسهاماً فعلياً في تحويل الحوكمة العامة، والتأثير في التنمية بكل أبعادها، ينبغي أن تستهدف جميع الجهات الفاعلة المتدخلة والعاملة والمتفاعلة في مجال الحوكمة العامة أو في سياسة عامة معينة، سواء كانت جهات حكومية أو غير حكومية، وطنية أو محلية.

اقتراح خريطة طريق نموذجية لبناء القدرات على المستوى الوطني و/أو المحلي

٣٥ - نظراً إلى أنه "لا توجد طريقة فضلى" وأنه يجب تحبّب فرض "أفضل الممارسات" الدولية^(٢٥)، ينبغي أن تُدمج استراتيجية بناء القدرات الوطنية في بيئة سياسية، وأن تستند إلى توجهات استراتيجية وخيارات عملية ومجدية ومتسقة وقابلة للتنفيذ بناء على نهج تفاعلي وشامل وتشاركي وتكرري، يتضمن على الأقل ما يلي:

- (أ) تحديد التوجهات الاستراتيجية المبنية على الحوكمة الرشيدة والحوكمة القائمة على المشاركة وكذلك الإدارة الفعالة التي تتسم بالجودة والسعي إلى الامتياز؛
- (ب) إرساء إدارة قائمة على النتائج، كنهج لإدارة القطاع العام، موجهة نحو تحقيق أهداف التنمية؛ ومساءلة المسؤولين الحكوميين والمجتمعات المحلية؛ والشفافية والمساءلة في الإدارة العامة؛ واستخدام البيانات المتاحة بهدف تحسين عملية صنع القرار؛
- (ج) إجراء تشخيص تشاركي من خلال حشد جميع أصحاب المصلحة المعنيين باستراتيجية بناء القدرات، لتقييم القدرات القائمة والثغرات التي ينبغي سدّها، وتحديد الاتجاهات، والأهداف وتحليل الحلول واختيارها؛

(٢٥) Nick Manning et Willy McCourt, La stratégie de gestion du secteur public de la Banque mondiale, dans *Revue internationale des sciences administratives*, Institut International des Sciences Administratives, .vol. 79, n° 3, septembre 2013

(د) ضمان مشاركة المواطنين وإشراكهم، باعتبار ذلك خياراً استراتيجياً، لأن مشاركتهم وإشراكهم يقعان في صلب فكرة الديمقراطية، سواء على المستوى الوطني أو المحلي. فمشاركة المواطنين وإشراكهم يعززان شرعية القرارات، ويفرضان احترام الالتزام بالمساءلة، وهما من المبادئ الأساسية للحوكمة، وقيمتان جوهريتان (المواطنة الكاملة التي تتعدى الاقتراع إلى المشاركة في اتخاذ القرارات التي تعني المواطن) تسهمان في الحصول على خدمات تلبي بصورة أفضل احتياجات المواطنين ولهما تأثير إيجابي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في البلد. وينبغي إشراك أصحاب المصلحة في جميع مراحل العملية من خلال التعاون الشامل لمختلف القطاعات وآليات التشاور والإعلام والإشراك في صنع القرار؛

(هـ) تحديد احتياجات المجموعات المستهدفة في مجال التدريب وبناء القدرات، من خلال الاستقصاءات والمقابلات والاستبيانات، ومن خلال المسوحات، بحسب الفئات المستهدفة^(٢٦)؛

(و) إذا لزم الأمر، وضع سياسات عامة وقوانين وخطط واستراتيجيات قطاعية أو موضوعية أو حسب الجمهور المستهدف (لا سيما الهيئات الحكومية وغير الحكومية والموارد البشرية والمسؤولون المحليون والمجتمع المدني)، مع التركيز على الأدوار والمسؤوليات والالتزامات ومستويات المهارات والأهداف المنشودة؛

(ز) وضع الميزانية وإدارتها وتنفيذها، ولا سيما عن طريق تعبئة موارد إضافية، وطنية أو أجنبية. والتأكد من أن الميزانيات تشاركية وتراعي الفوارق بين الجنسين؛

(ح) ضمان ترتيب السياسة العامة لبناء القدرات ترتيباً متسقاً من خلال توفير آليات التنسيق والاعتراف بالأهداف المشتركة المنشودة^(٢٧). ويعني السعي إلى تحقيق الاتساق بالنسبة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٦)، ضمان ألا تعيق سياسات أخرى وضعتها الحكومة ذاتها تحقيق الأهداف أو النتائج التي ترومها السياسات الحكومية؛

(٢٦) انظر الأدوات التي طوّرها مجلس أوروبا، مركز الخبرات المعني بإصلاح الإدارة المحلية (Conseil de l'Europe، Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale).

(٢٧) تشير الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة عن التنمية المستدامة الذي عُقد في ريو دي جانيرو (البرازيل) من ٢٠ إلى ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٢ (ريو+٢٠) إلى تعزيز الاتساق والحد من التجزؤ والنداخل وزيادة الفعالية والكفاءة والشفافية، والعمل في الوقت نفسه على تدعيم التنسيق والتعاون [الفقرة ٧٦ (د)]. واهتمّت اختصاصات متعددة بمفهوم اتساق السياسات العامة، باستخدام مفاهيم أخرى مختلفة من قبيل إدماج السياسات العامة وتكاملها والتنسيق بينها والحوكمة الشاملة. انظر، Building Policy Coherence, Tools and Tensions, Public Management Occasional Papers, N° 12, 1996, Studies in European Development: European Union Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development, 2006

(ط) ضمان المتابعة، وإعداد التقارير والإبلاغ، والتعلم من التجربة، من دون إغفال التدريب، وتطوير المهارات وبناء قدرات الفرق المعنية؛

(ي) أخذ التنوع بالحسبان وإدارته؛

(ك) العمل على إدماج النهج الجنساني بصفته نهجاً للتحليل والتدخل يهدف إلى الحد من الفوارق بين الجنسين؛

(ل) استناداً إلى القول المأثور إن "ما لا يمكن عدّه لا أهمية له"، ينبغي أن تُزوّد الإدارة بنظام للمعلومات والمعارف فضلاً عن قواعد البيانات، وذلك باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لضمان اتخاذ القرارات والمبادرات والاعتماد على بيانات موثوقة من أجل إنتاج المعلومات والمعارف وإدارتها واستغلالها ونشرها؛

(م) تشجيع حوكمة الإنترنت واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لتحسين تلبية الاحتياجات، والأداء، والشفافية، وللإسهام في التنمية المستدامة (سياسة الاستغناء عن الورق) ولزيادة الاقتراب من المواطن (تطوير منصات التعلّم الإلكتروني)^(٢٨)؛

(ن) الاستفادة القصوى من "المعالم" و "الإنجازات" والممارسات الفضلى القائمة على الصعيد المحلي أو الوطني أو القارّي أو الدولي، وفي القطاعين العام والخاص؛

(س) استخدام آليات مراجعة الحسابات والرقابة الإدارية؛

(ع) تعزيز الشراكة والتعاون المفيد لكل الأطراف، مع أي جهة فاعلة، داخلية أو خارجية، عامة أو خاصة، قادرة على تحقيق قيمة إضافية إلى هذه الاستراتيجية، ولا سيما الوزارات والوكالات الإنمائية والجماعات المحلية والمؤسسات العامة، وتلك التي لها طابع حكومي والجامعات والمدارس الكبرى، والجماعات المدنية الوطنية والأجنبية، والقطاع الخاص والسفارات والجهات المانحة؛

(ف) إيلاء أهمية للربط الشبكي بناء على مقولة "الربط الشبكي هو القيمة بعينها" (Network is Networth) الذي لم يبلغ من الأهمية ما بلغه اليوم في عصر الثورة الرقمية؛

(٢٨) أنشأت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية، من خلال شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة والبنك الدولي من خلال معهد البنك الدولي، منصات للتعلّم الإلكتروني تنشر برامج تدريبية وتسهم في تحقيق استقلالية المستفيدين من التدريب وتمكينهم، مستخدمة في الوقت نفسه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات استخداماً رشيداً.

(ص) الاستفادة القصوى من الخبرات الماضية وتجنب تكرار ما سبق في كل مرة؛

(ق) ضمان أتباع مراحل هذه العملية المعترف بها عالمياً خلال تنفيذ برامج بناء القدرات: تحديد الاحتياجات واختيار المواضيع/الأنشطة، وإنتاج الاختصاصات أو المواصفات، وتحديد مقدمي الخدمات، والتفاوض معهم، والموافقة على الوحدات الدراسية والمواد التعليمية، ودعوة المشاركين، وإتاحة مكان مجهز بالأدوات والمواد التدريبية، وتنفيذ النشاط، والإشراف على النشاط وإدارته، وتوجيه المجموعات المستهدفة ومتابعة تقدمها وإرشادها، وتزويد المشاركين بوثائق سهلة الاستعمال تكون لهم دليلاً عملياً، وتممين النشاط والمستفيدين منه والشركاء فيه بمنحهم شهادات تقدير، وتقييم النشاط أثناء التنفيذ وبعده، وجمع المواد وتكوين مجموعات وثائق (لا سيما مجموعات التدريس، وأدوات العمل، والوحدات التدريبية، والتقارير، والوثائق)؛

(ر) أخذ خصوصيات الحكومات المحلية والجهات الفاعلة غير الحكومية وتوقعاتها والتحديات التي تواجهها في الحسبان. وبالتالي، فإن بناء قدرات الجماعات المحلية وتمكينها، تستلزم أخذ جميع التحديات المذكورة آنفاً في الحسبان وإدماجها بالتركيز على البيئة المؤسسية (الأدوار، والمسؤوليات، والموارد والعلاقات مع الدولة) والتخطيط والتقييم التشاركي، والتنظيم الإداري والمالي، وإدارة الموارد البشرية، وآليات الحوكمة القائمة على المشاركة، وإشراك المواطنين، وإدماج المنظور الجنساني، والتنوع، ومكافحة التمييز (القائم على الهوية والانتماء الجغرافي والاجتماعي والاقتصادي). ويرد في إعلان كمبالا بشأن تنمية الحوكمة المحلية أن: "إزالة الحواجز القائمة أمام اللامركزية وتعزيز نهج ينطلق من القاعدة ينبغي أن يشمل بناء المهارات المحلية وبناء قدرات الموظفين والقدرات القيادية، وينبغي أن يطال الجمهور بشكل عام خارج القطاع الرسمي وغير الرسمي، لدعم تحقيق الأهداف والغايات المحددة"^(٢٩).

(ش) من بين المواضيع التي تحظى بالأولوية لدى الدول والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني على السواء، ينبغي التركيز على التحديات والفرص التي يمثلها التحضر السريع الذي تشهده المناطق الحضرية والمدن. تلك مسألة رئيسية (key issue)^(٢٩) بالنسبة للسياق الحالي والمستقبلي، وخاصة إذا أخذنا في الاعتبار التغيرات والتحويلات الديمغرافية على الصعيد

(٢٩) انظر الإعلان الذي صدر عقب المؤتمر السابع لحكومات الكومنولث المحلية، كامبالا، أوغندا، من ١٤ إلى ١٧ أيار/مايو ٢٠١٣.

العالمي^(٣٠). وتفرز هذه الاتجاهات توقعات ومطالب جديدة من حيث المعدات، والهياكل الأساسية، وتقديم الخدمات (لا سيما السكن، والتعليم، والصحة، والمياه، والصرف الصحي، والنظافة، والنقل، والإضاءة، والعمالة)، تتطلب قيادة ملتزمة وأخلاقية، وإدارة جيدة، وتعبئة الموارد، وإشراك المواطنين، ودعمها وكذلك مساندة من الدولة وفي إطار التعاون الدولي. وتوجد فعلا إمكانات كبيرة للتنمية المستدامة حيثما يجيد جميع أصحاب المصلحة التخطيط للتحضر، وإدارته، ودعمه؛

(ت) إلى جانب المهام المحددة لكل هيكل إداري، وفقا لأدواره ومسؤولياته، ومراجع الأعمال والمهارات، فإن المجالات الشاملة والدعائم التي يبدو الآن أنها ذات أولوية من أجل إنشاء مؤسسات قوية وتعزيز الحوكمة العامة هي سيادة القانون، وحقوق الإنسان، والحقوق المدنية، والقيادة القادرة على إحداث التحول، والقيم والأخلاق، ومكافحة الفساد، والمساءلة والمحاسبة، والتحليل السياسي، والإدارة، وإدارة الأداء، ووضع برامج الإدارة العامة، والتخطيط الاستراتيجي، والحوكمة الرشيدة، والحوكمة التشاركية والتعاونية، وإشراك المواطنين ومشاركتهم، والتنمية المستدامة، وتقديم الخدمات، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإدارة الخدمات العامة^(٣١)، وتعميم المنظور الجنساني^(٣٢)، وإدارة التنوع، والحوكمة الإلكترونية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ونظم المعلومات، وإدارة الموارد البشرية^(٣٣)، والمالية، والتراثية، والتكنولوجية، واللوجستية، ومراجعة الحسابات ومراقبة الإدارة، ومنع نشوب النزاعات وإدارتها، وإدارة الأزمات، وإدارة المخاطر، والمرونة، والإدارة القائمة على النتائج^(٣٣)؛

(٣٠) نظر تقرير شعبة السكان التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - حزيران/يونيه ٢٠١٣، الذي يهيم ٢٣٣ بلدا.

(٣١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الدليل التشغيلي لبناء القدرات من أجل بيئة مستدامة، آذار/مارس ٢٠١١.

(٣٢) لموضوع النهج الجنساني عدة أبعاد: الجنسانية والحوكمة العامة، والجنسانية والحوكمة المحلية، وفعالية السياسات، وتنفيذ السياسة الوطنية بشأن الجنسانية، والتمثيل العادل للمرأة، والمشاركة الفعالة للمرأة، وحصول المرأة على الموارد وتحكمها فيها.

(٣٣) مجلس أوروبا، مجموعة الأدوات الأولى، بناء قدرات المجتمعات المحلية؛ حلقة عمل منظمة خلال اجتماع المائدة المستديرة الثالث والثلاثين للرابطة الأفريقية للإدارة العامة والتنظيم بشأن "دعم بناء قدرات القيادة والإدارة العامة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من البرامج الإنمائية على الصعيد المحلي"، المعقود في ليلونغوي (ملاوي)، في الفترة ١٤-١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١؛ والمخطط الاستراتيجي للتدريب وبناء القدرات وتنمية المهارات والربط الشبكي لفائدة الجماعات المحلية الذي وضعته المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية بالمغرب، ٢٠١٠-٢٠١٥؛ وبناء القدرات، محرك الحوكمة المحلية، تجربة برنامج دعم الحوكمة المحلية في المناطق الريفية في رواندا، وزارة الحكم المحلي (رواندا)، شباط/فبراير ٢٠١٢؛ والاستراتيجية من أجل الإبداع والحوكمة الرشيدة في إقليم والون (بلجيكا) [٢٠٠٨]؛

(ث) تعزيز بناء القدرات "حسب الطلب": بناء القدرات بالاستعانة بمدرّبين من داخل المنظمة لإضفاء قيمة على الخبرة المكتسبة، وإنشاء مجموعة من الخبراء المحليين^(٣٤)، وبناء القدرات من خلال الاستعانة بالنظر^(٣٥)، واللجوء إلى المصادر الخارجية، وإلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

(خ) إجراء تقييم منهجي ودوري لمختلف مراحل تنفيذ الاستراتيجية أو برامج بناء القدرات؛

(ذ) القيام من خلال عملية تكريرية بتصميم أو إصلاح الهياكل المؤسسية أو التشريعية أو هياكل الحوكمة أو الإدارة، وبتقويمها وتعديلها؛

(ض) عندما يكون للإدارة جهازها الخاص أو لما تستعين في التدريب أو بناء القدرات بجهات خارجية، وخاصة منها الجامعات والمعاهد العليا، ينبغي التأكد من أنها تستوفي معايير الامتياز، كما حددها بصورة مشتركة كل من شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية، والرابطة الدولية لكليات ومعاهد الإدارة، والمعهد الدولي للعلوم الإدارية^(٣٦)، وهي الالتزام بالخدمة العامة، والدفاع عن قيم المصلحة العامة، والجمع بين المعارف والممارسة وتقديم الخدمات للمجتمع المحلي، وأهمية المدرّسين، والانفتاح على البيئة الموجودة (التنوع في الأفكار والمشاركة)، ومناهج ذات أهداف محددة بإحكام، ومراعاة أفكار الشركاء، والموارد الكافية، والمواءمة بين التعاون وروح المنافسة. وإذا ما استعصى القيام بذلك، ينبغي دعم هذه الأجهزة بحيث تسير تدريجياً في هذا الاتجاه؛

وفرانسوا ياتا، تمكين الحكومات المحلية، ورقة مناقشة، ٢٠١٣؛ واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، التقرير الثاني بشأن الحوكمة في أفريقيا، ٢٠٠٩، وخبرة مؤسسة بناء القدرات الأفريقية.

(٣٤) انظر مثال الجماعة الأفريقية للممارسين من أجل الإدارة القائمة على النتائج، وهي شبكة مكونة من ممارسين ملتزمين بتحسين قدرات القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني على المشاركة الفعالة وتحسين وضع وإدارة السياسات بلغتين، الفرنسية والإنكليزية.

(٣٥) بعض الأمثلة الجديرة بالاهتمام: استعراض الأقران لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في إطار المبادرة من أجل حكومة منفتحة؛ واستعراض النظراء الأفريقي لمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة لأفريقيا المتاح على الموقع الشبكي www.afriqueLocale.org؛ ومنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة لأفريقيا وشراكة "تحالفات المدن": تقييم البيئة المؤسسية للحكومات المحلية في أفريقيا، أيلول/سبتمبر ٢٠١٣؛ والحكم المحلي في الكومونولث، دليل ٢٠١٣-٢٠١٤؛ ومجلس البلديات والأقاليم الأوروبية، الحكومات المحلية والإقليمية في أوروبا، والهياكل والمهارات.

(٣٦) معايير الامتياز في التعليم والتدريب في الإدارة العامة، ٢٠٠٨، هي مبادرة مشتركة بين شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والرابطة الدولية لكليات ومعاهد الإدارة، والمعهد الدولي للعلوم الإدارية، أطلقت في عام ٢٠٠٥، وهي متاحة على شبكة الأمم المتحدة الإلكترونية للإدارة وعلى مواقع هذه الرابطة بلغات منظمة الأمم المتحدة.

(أ) ينبغي أن تهدف كل مبادرة لبناء القدرات، أولاً وأخيراً، إلى الاستثمار في رأس المال الأعلى قيمة بالنسبة لكل بلد، ألا وهو رأس المال البشري، بوصفه "داعماً للتقدم ومصدراً للثروات. وكذلك أداة للتحويل وإدارة الموارد الأخرى وإدماجها في مسيرة التنمية"^(٣٧)، و "إزالة القيود" عن الطاقات البشرية في القطاع العام وتمكينه من تحقيق المزيد من الابتكار، والإبداع، والرفع من أدائه وقدرته التنافسية^(٣٨)؛

(ب ب) تعزيز الجودة واستكشاف آليات إصدار الشهادات والوسم؛

(ج ج) العمل، بناء على مبادئ إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، على الاستفادة على أفضل وجه من مساهمة ودعم التعاون المتعدد الأطراف أو الثنائي، وكذلك المعونة الدولية، اللذين يمكن أن يتخذا عدة أشكال: المساهمة في التمويل، والخبرة، والأدوات، والممارسات الجيدة. وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة إلى الخبرة التي اكتسبتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية^(٣٩) في المجالات المتعلقة لبناء القدرات الإحصائية، التي تشمل متابعة الأهداف الإنمائية للألفية، والاقتصاد الكلي، والتعاون الضريبي الدولي، والاندماج الاجتماعي، وإدماج الفئات الضعيفة، والتنمية المستدامة، بما في ذلك تغير المناخ، والتكيف، والغابات، والإدارة العامة، وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما فيها الحكومة الإلكترونية. وبالمثل، وفيما يتعلق ببناء قدرات القيادات والإدارة العامة على المستوى المحلي، أنشأت شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية والرابطة الدولية لكليات ومعاهد الإدارة فرقة خاصة منذ عام ٢٠٠٧؛

(د د) تعزيز وتشجيع الامتياز في القطاع العام والحوكمة العامة والإشادة به، انطلاقاً من حقيقة أن أفضل ممارسة هي "الطريقة المثلى لحل مشكلة معينة أو لتحقيق هدف محدد ويمكن أن تُنقل إلى الآخرين وأن يستخدموها"^(٤٠). وتوجد تجارب ممتازة على الصعيدين العالمي والقاري يجب أن تُشجّع وتُدعم وتُنشر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية من خلال جائزة الامتياز للأمم المتحدة من أجل الخدمة العامة^(٤١)، والجائزة الأوروبية للقطاع العام^(٤٢)، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا^(٤٣) ومجلس أوروبا^(٤٤).

(٣٧) صاحب الجلالة الملك محمد السادس، خطاب عيد العرش لسنة ٢٠٠٠.

(٣٨) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، إزالة القيود عن الطاقات البشرية لتعزيز أداء القطاع العام، التقرير العالمي عن القطاع العام، ٢٠٠٥.

(٣٩) المرجع نفسه، استراتيجية تنمية القدرات، نيويورك، ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١١.

(٤٠) مجلس أوروبا، أفضل الممارسات في الحكم المحلي، نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

(٤١) انظر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية/شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية، شبكة الأمم المتحدة الإلكترونية.

(٤٢) انظر الجائزة الأوروبية للقطاع العام، ٢٠١٣.

خامسا - استنتاجات

٣٦ - تتطلب البيئة الصعبة والمعقدة وكذلك التحديات المتعددة الراهنة أو المقبلة في مجال التنمية في مختلف أبعادها رؤية جديدة، وحوكمة جديدة، وإدارة جديدة، في مجال بناء القدرات من أجل تحقيق ما يلي:

(أ) **دول ذات كفاءة**، وتحترم الدستور والديمقراطية، ويتسم عملها بالذكاء، والمرونة، والفعالية، وتتوافر لها المعلومات الوافية وتكون مطلعة على مجريات الأمور، وراسخة في المجتمع، وقادرة على إحداث التغيير والتكيف مع التحديات التي تقف في طريقها^(٤٥)؛

(ب) **قيادة تحويلية ومحفزة**، تؤمن بأن الأفضل هو من ينبغي أن يكون في خدمة الدولة (أرسطو)؛

(ج) **تحول في الحوكمة** كي تتسم بالمزيد من التعاون والتشارك والانفتاح وتصير شاملة لجميع مكونات المجتمع، وموجهة نحو خدمة المواطنين الذي يوجهون اليوم، في كل أنحاء العالم، طلبا ملحا إلى الدول - شبيها بالطلب الذي توجه به الفيلسوف ديوجين إلى الملك إسكندر قائلا له: "تنحى جانبا فأنت تحجب الشمس عني" - ليس من أجل الحصول على امتيازات، ولكن فقط من أجل تهيئة مسارات آمنة ومفتوحة على السلام والاستقرار والديمقراطية والتنمية والتقدم؛

(د) **حوكمة عامة غايتها التنمية المستدامة والأجيال المقبلة**، لأن "الديمقراطية الفعالة والحوكمة الرشيدة على جميع المستويات أساسيتين"، في نهاية المطاف، "لمنع نشوب النزاعات، وتعزيز الاستقرار، وتشجيع التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي إنشاء مجتمعات محلية قادرة على البقاء، وتهيئة أماكن للعيش والعمل لليوم وغدا"^(٤٦).

(٤٣) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، الابتكارات وأفضل الممارسات في إصلاحات القطاع العام، حالة الخدمة المدنية في غانا وكينيا ونيجيريا وجنوب أفريقيا، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

(٤٤) مجلس أوروبا، أفضل الممارسات في الحكم المحلي، نيسان/أبريل ٢٠٠٧، أو العلامة الأوروبية للامتياز في مجال الحوكمة.

(٤٥) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، التقرير الثاني عن الحوكمة في أفريقيا، ٢٠٠٩، اقتباس عن محي الدين أحمد، Mohiddin Ahmed, Reinforcing Capacity towards Building the Capable State in Africa, ورقة مفاهيمية معدة من أجل المنتدى الرابع بشأن الحوكمة في أفريقيا، ٢٠٠٧.

(٤٦) مجلس أوروبا، القمة الثالثة، ١٦-١٧ أيار/مايو ٢٠٠٥، إعلان وارسو، الفقرة ٣.