

Distr.: General
19 January 2016
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الخامسة عشرة

٢٠١٨-٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٦

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

الانتقال من قطع الالتزامات إلى تحقيق النتائج: إحداث

التحول في المؤسسات العامة على نحو ييسر صياغة

سياسات شاملة للجميع وتحقيق التكامل بين السياسات

في معرض تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ورصدها

صياغة سياسات شاملة للجميع وتحقيق التكامل بين السياسات في
معرض تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ورصدها

مذكرة من الأمانة العامة

وفقا لجدول الأعمال المؤقت المشروح للدورة الخامسة عشرة للجنة الخبراء المعنية

بالإدارة العامة (انظر E/C.16/2016/1)، تُحال بهذه المذكرة الورقة المعنونة "صياغة سياسات

شاملة للجميع وتحقيق التكامل بين السياسات في معرض تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

ورصدها" التي أعدها مارغريت سانر، عضو لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، آخذة في

الاعتبار المساهمات المقدمة من عضوي اللجنة ميريديث إدواردز وروينا بيثيل. وكل ما في

الورقة من محتوى وآراء فهو لصاحبته، ولا يعبر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2016/1.



الرجاء إعادة استعمال الورق

100216 090216 16-00702 (A)



صياغة سياسات شاملة للجميع وتحقيق التكامل بينها في معرض تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ورصدها

موجز

إن القدرة على العمل بفعالية في إطار من التكامل عامل بالغ الأهمية من عوامل النجاح في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وهي قدرة مهمة بالأساس للوفاء بالعهد المقطوع بالألا يُغفل أي أحد. وتشير صاحبة الورقة إلى أن مهارات صياغة السياسات تبقى على العموم غير بادية لعامة الناس، بينما كثيرا ما يكون عدم اتساق السياسات هو الكامن وراء إدراك المواطنين لما في أسلوب عمل الحكومة من تعقيدات وعدم اتساق، سواء تعلق الأمر بالخدمات التي تهم المواطنين على نحو مباشر أو بعمليات وضع السياسات واتخاذ القرارات بوجه أعم.

فليس مستبعدا أن تواجه عملية صنع السياسات نفسها تحديات، بدءا من تحديد المشاكل، ومرورا بترتيب الأولويات، وانتهاء بتقييم الآثار الناجمة عن السياسات المقترحة. ثم هناك تحديات أخرى في معالجة مشاكل التكامل الرأسي، من خلال مستويات الحكومة أو من خلال المعرفة المعمقة بموضوع محدد؛ وكذلك في معالجة التكامل على المستوى الأفقي، سواء كان التركيز في ذلك على قضايا الحكومة بأكملها، أو على مستويات الحكومة كل على حدة، أو كان التركيز عابرا للحدود الدولية.

وتنطلق هذه الورقة من الأعمال السابقة التي قامت بها اللجنة بشأن هذا الموضوع، معتبرة أن معالجة الأبعاد المترابطة للتنمية المستدامة تتطلب أسلوبا جديدا. وتستند الورقة إلى إسهامات الأكاديميين والممارسين بهدف تحفيز المناقشة والتفكير في مدى فعالية الأساليب المتبعة حاليا في رسم السياسات ومدى قدرتها على مجابهة تحدي تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وهناك توافق بين هذه المصادر كلها فيما تخلص إليه من استنتاجات وإن اختلف موضوع تركيزها.

أولا - مقدمة

- ١ - ألحّت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة في تقاريرها غير ما مرة إلى التحديات التي تُواجه في وضع السياسات وفي جعلها متكامل فيما بينها، ولا سيما في دورتها الرابعة عشرة التي نوقشت فيها هذه المسألة باستفاضة (انظر E/2015/44، الفصل الثالث - باء، الفرع ٣). وقد زاد الاعتراف بما لتكامل السياسات من قيمة ومزايا مع زيادة فهم ما للعولمة والترابط بين البلدان والمجتمعات من أثر. وكما هو الحال في أي عملية في طور التشكل، فقد حُدد أيضا عدد من أوجه النقص والثغرات؛ كما حُددت اختلافات في التّهج والأهداف المنشودة.
- ٢ - وتنفرد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (انظر قرار الجمعية العامة ١/٧٠) باشتغالها على أهداف اتفقت عليها جميع الدول الأعضاء، أهداف هي من القوة بحيث تتجاوز المنظورات السياسية المتباينة، كما أنها صالحة للجميع. فالخطة تتعامل مع أهداف التنمية المستدامة باعتبارها أهدافا متكاملة وغير قابلة للتجزئة، وتقر رسميا بالحاجة في وضع السياسات إلى تجاوز ما هو جزئي منحصّر في قطاع بعينه، وتنادي بالعمل وفق أسلوب يراعي الترابطية، سواء من حيث الأهداف أو النهج الدولية. وإن القدرة على العمل بفعالية في إطار من التكامل عامل بالغ الأهمية من عوامل النجاح في تنفيذ هذه الأهداف، وهي مهمة بالأساس للوفاء بالعهد المقطوع بالألا يُغفل أي أحد.
- ٣ - وتعترف خطة التنمية لعام ٢٠٣٠ أيضا بوجوب احترام الحيز الخاص بكل دولة من الدول الأعضاء في مجال السياسات. فإن لكل بلد أولوياته الخاصة وقراراته التي تهم وجهة عمله وأوجه استغلال موارده. وإنما يكمن الفرق والتحدّي في إحداث الانتقال، بل في تحقيق التحول، من الحالة الراهنة، أيا كانت، إلى الحالة المنشودة المتوخاة من أهداف التنمية المستدامة. فمن البلدان من يرى نفسه على مسافة قصيرة من تحقيق هذه الأهداف. ومنها من يرى أن أمامه شوطا طويلا ينبغي له أن يقطعه، بينما بلدان أخرى لا تدري تماما أين هي الآن من كل ذلك. وتبقى هذه مجرد تصورات و/أو افتراضات إلى أن يُتفق على المنطلقات، بل إلى أن تُتاح هذه المنطلقات، لتوحيد مفاهيم الخطاب بين جميع البلدان.

ثانيا - مفاهيم ومصطلحات وضع السياسة العامة

- ٤ - يُستخدم مصطلح "السياسة العامة" على نطاق واسع في كثير من البلدان، ولكن ليس في جميعها، وثمة تباين كبير فيما يُقصد في الممارسة العملية بمفهوم وضع السياسة العامة. ويمكن تفسير السياسة العامة بأنها الخيارات أو القرارات التي تتخذها الحكومة، وهي إنما تتناولها هذه الورقة بهذا المعنى. ويوجد بين السياسة العامة وأمور الحكم ارتباط وثيق لأن

المساءلة عن تخصيص الموارد واستخدامها وعن أثر وفعالية الخيارات التي تتخذها الحكومات هي الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة عن الإنفاق العام والثقة التي يضعها فيها المواطن.

٥ - غير أن هذا الارتباط ليس عاما بحيث يُصادف في كل مكان: فالخيارات التي تتخذها الإدارات يمكن أن تتأثر بعدة عوامل، منها ما تتناوله هذه الورقة بالبحث. فليست كل القرارات شفافة و/أو مستندة إلى تقييم عقلاني للأدلة: حيث إن القرارات المتعلقة بتحديد الأولويات واختيار الحلول، وما إلى ذلك، يمكن أن يُستند فيها إلى معلومات غير كافية، أو إلى سوء فهم للمسألة المطروحة، كما يمكن أن تكون خاضعة للمصلحة الذاتية الضيقة أو المغرضة حتى. وتحقيق الفعالية في وضع السياسات وإضفاء التكامل عليها، باعتبار العمليتين من جوانب الحوكمة الفعالة، يمكن تحسين القيمة المتأتبة من القرارات في مقابل النفقات المترتبة عليها، كما يمكن منع الفساد ودعم الشفافية في العمليات الحكومية.

٦ - وبتطوير المهارات والمنهجية في مجال السياسات، يمكن للإدارات أن تحد من خطر الإخفاقات المكلفة والعواقب غير المقصودة وسخط أفراد الجمهور. وليس مستبعدا أن يظل هناك دائما عنصر خطر، ولكن يمكن الحيلولة دون كثير من العواقب السلبية من خلال تحقيق الفعالية في وضع السياسات وتنفيذها. وهذا يعني في عالم اليوم التعامل بفعالية مع القضايا على الصعد الدولي والوطني والمحلي.

في سبيل فهم مشترك

٧ - لقد أصبح لجهات مختلفة، من كتاب ومنظمات ودول أعضاء، لغة خاصة بالسياسة العامة. وفي هذه اللغة عبارات من قبيل "العمليات المشتركة بين القطاعات الحكومية" و "صنع السياسات أفقيا" و "تنسيق السياسات" و "تحقيق التكامل بين السياسات" و "اتساق السياسات"، وربما كانت العبارة الأخيرة الأكثر تواترا في السياق الدولي، ومعناها التقريب بين السياسات الوطنية، كما هو الحال، على سبيل المثال، في سياق الشواغل العالمية، مثل تغير المناخ وقضايا البحار. غير أن ثمة معنى يفيد أن تحقيق التكامل بين السياسات هو بالأساس تحقيق الاتساق في السياسات الوطنية والمحلية، بل هو في الواقع التنسيق بين السياسات الوطنية والسياسات المحلية.

٨ - وقد سعى بعض الكتاب الأكاديميين إلى وضع تعاريف لمختلف العبارات المستخدمة. فعلى سبيل المثال، يعرف مايرس وستيد (٢٠٠٤: ١)^(١) التكامل بين السياسات بما يلي: ”يتعلق تحقيق التكامل بين السياسات بتدبير المسائل الشاملة لعدة قطاعات حين صنع السياسات بأسلوب يتجاوز الحدود المتعارف عليها للمجالات السياسية التي كثيراً ما لا تتفق والمسؤوليات المؤسسية لكل إدارة على حدة“. ومن المصطلحات الأخرى ”اتساق السياسات“ و ”صنع السياسات بأسلوب شامل لعدة قطاعات“ و ”الإدارة الكلية“ و ”الحكومة المتضامنة“ و ”تنسيق السياسة العامة“.

٩ - وأما التكامل في صنع السياسات ”فيشار به إلى كل من التكامل القطاعي الأفقي (بين مختلف الإدارات و/أو المهن في الأجهزة العامة) والتكامل الحكومي الرأسي في صنع السياسات (بين مختلف مستويات الحكومة) أو إلى طرائق تجمع بين الاثنين“. ويميز مايرس وستيد التعاون من التنسيق ثم يميزانه من التكامل في نهاية المطاف.

١٠ - ومن منظور الممارسين، يعني تكامل السياسات التغيير على مستوى أعمق من مجرد تبادل نوايا السياسة العامة وتمحيص المقترحات على صعيد جميع القطاعات الحكومية بهدف تفادي أي حالات تضارب محتملة. وبالنسبة إلى ذوي الخبرة في الجهود الرامية إلى تحقيق الإدماج و/أو الاتساق، يعني التكامل أسلوباً للعمل المشترك، وهو بهذا المعنى عملية مستمرة تختلف كثيراً عما يمكن وصفه بصنع السياسات التقليدي.

أهمية طريقة العمل

١١ - خلص الممارسون إلى أنه كما أن الاتفاق على أهداف واضحة وعلى النتائج المرجوة أمر بالغ الأهمية للنجاح، فإنه من المهم أيضاً أن يوجد فهم مشترك والتزام بعملية التكامل والرغبة في إيجاد سياسات يدعم بعضها بعضاً. وكثيراً ما كانت الجهود الأولى التي بُذلت لتجاوز التنسيق إلى تحقيق التكامل مدفوعة بالخبرة المكتسبة في تحسين الخدمات المقدمة للعملاء، لأنه متى نُظر في الخدمات من وجهات نظر المتعاملين عُرف ما في السياسات من تناقضات وتعقيدات. والغالب أن الحكومات المحلية هي التي تلمس عن قرب ما في السياسات من نقائص لأن السياسات تُحال إلى المستوى المحلي للتنفيذ فيظهر حينها ما بها من عيوب.

(١) انظر: Evert Meijers and Dominic Stead, “Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”, paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin, 3 and 4 December 2004.

١٢ - وتعالج خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ هذه الحاجة إلى وضع نهج جديد للعملية بقدر ما تجمع بين أهداف السياسة العامة وأهداف العملية. وتقر الخطة بأن التفاصيل التشغيلية لم توضع بعد بالكامل، ولكنها تتضمن معايير واضحة مثل تلك التي ترد في أهداف التنمية المستدامة ١٧-١٣ إلى ١٧-١٥، وفي الفقرة ٦٣، وفي الفرع المتعلق بالمتابعة والاستعراض.

١٣ - ويُستخدم مصطلح "السياسة العامة" عادة بمعنى استباقي، أي للكلام عن اختيار مقصود أو نتيجة مرجوة. فالمصطلح ينطبق على النتيجة النهائية المنشودة كما ينطبق على الوسائل المستخدمة لتحقيق النتيجة. والاختيارات، ومن ثم القرارات، يمكن أن تُتخذ بعد فترة طويلة من البحث والتشاور وتقييم الخيارات، أو في دقائق أو أيام في حالة وقوع أزمة أو حدث غير متوقع. والقرارات السياسية التي تُتخذ تحت ضغط الحاجة الآنية من دون سابق تحليل واعتمادا على معلومات محدودة تنطوي على قدر أكبر من العواقب السلبية.

١٤ - ومن المصاعب الأخرى أن الاختيارات والقرارات التي تتخذها كل وزارة على حدة، على سبيل المثال، يمكن أن يتعارض بعضها مع بعض، كما يمكن أن تفضي مجتمعة إلى نتيجة غير مقصودة. وبالنسبة إلى الجمهور، يمكن أن تبدو هذه السياسة الطارئة، والتي يراها عديمة الاتساق، مقصودة لخلق الالتباس وزرع الريبة، أو عملا متعمدا لإيذاء فئة من المجتمع، كما يدل على ذلك العراقيل التي يصادفها الشباب العاطل الباحث عن عمل، على سبيل المثال. وربما كان الأمر مجرد إغفال لتنسيق القرارات السياسية والنظر إلى المشكلة في مجملها من وجهة نظر مختلفة: فيكون الأمر حينها غفلة وليس مؤامرة.

التكامل والحوكمة الفعالة

١٥ - تتساوى السياسات مع الاختيارات، ومع القرارات. ويمكن أن تكون السياسات استباقية ومحددة. ويمكن أن تكون أيضا طارئة، استجابة للظروف والأحداث والمعتقدات والقيم، أو راجعة إلى إيديولوجية الحكومة القائمة لحظتها. وهذه الاختيارات، ولا سيما عندما تُرصد لها موارد، تؤثر على الجمهور، ومن هنا تأتي أهمية العملية الديمقراطية. وعلاوة على ذلك، هناك اختلافات بشأن حجم الأهمية التي تُولى لنظرة الجمهور، وثمة نظم مختلفة للتوصل إلى القرارات على الصعيدين الوطني والمحلي.

١٦ - وحرية إرادة من هم في السلطة ينظمها القانون الوطني والدولي وما هو متعارف عليه. وهناك مزايا محتملة لجميع البلدان تتحقق لها من كفاءة الفعالية في عمليات صنع سياساتها، أي من جعل الأولويات والقرارات مستندة إلى معلومات وتحليلات واقعية بهدف

التخفيف على الأقل من التحديات التي تواجه السياسات، إن لم يمكن التغلب عليها بالكامل. وإلى جانب المزايا التي تتحقق على الصعيد الوطني، فإن المشاركة مع الآخرين في إطار عملية تهدف إلى تحقيق التكامل تكون عندئذ قائمة على أسس متينة. ومن شأن الثقة المتبادلة في قدرة جميع الأطراف على دعم أي التزام أن تكون عاملاً مسيراً لصنع السياسات على الصعيد الدولي وللتوصل إلى اتفاقات متفاوض عليها.

أنواع التكامل

١٧ - هناك اعتراف حالياً بأن التحديات المتعلقة بالسياسات التي يتعين حلها لا تأتي بوضوح في وحدات منظمة تراعي الهياكل أو الحدود التنظيمية. وربما لم تأت هكذا قط من قبل، ولكن قبل عهد العولمة، ربما كان من الممكن إلى حد ما الفصل بين المسائل في فئات محددة بشكل ضيق.

١٨ - ومنذ أواخر التسعينات من القرن الماضي، كانت المناقشة تدور حول التعقيد، بمعنى الطبيعة المترابطة للعديد من التحديات المتعلقة بالسياسات من الناحية المواضيعية والجغرافية على حد سواء. وفي داخل البلد الواحد، يمكن أن تكون هناك علاقات، على سبيل المثال، بين السياسات المتعلقة بالشباب والتعليم والعمالة والإسكان والجريمة والإنتاجية الاقتصادية والمسائل الجنسانية، ويمكن أن تمتد جميعها إلى تحديات دولية من قبيل الهجرة.

١٩ - وفي حين يعترف الكثيرون بالطابع المترابط لهذه الشواغل على المستوى الفكري، لم يثبت أنه من السهل تحويل هذا الفهم إلى عملية فعلية لصياغة السياسات. فما زالت العديد من البلدان تستعين بعمليات وهياكل تنظيمية تعزز من النهج القطاعية. وتبادل المعارف والمعلومات عبر أجزاء الحكومة ليس على مستوى شامل. وقد يكون تكامل السياسات أفقياً و/أو رأسياً.

٢٠ - ويمكن أن يشمل التكامل الرأسي التقدير العميق لأحد القطاعات والمعارف القائمة على الأدلة بهذا القطاع، على سبيل المثال، قطاع الزراعة أو التعليم، أو لموضوع معين، من قبيل إساءة استعمال المخدرات أو الضرائب. وهناك كذلك تكامل رأسي فيما يتعلق بآليات التنفيذ، من قبيل مستويات الحكومة أو الخدمات المسندة لمتعاقدين، التي تكفل تنفيذ السياسة العامة على النحو المنشود من خلال جميع القنوات المعنية. فعلى سبيل المثال، قد تأخذ وزارة مركزية دور القيادة في عملية لوضع سياسة عامة ولكن سيكون التنفيذ من خلال حكومات المقاطعات أو الحكومات المحلية أو من جانب أطراف أخرى، من قبيل مؤسسات القطاع الخاص أو القطاع الطوعي.

٢١ - وتظهر الروابط الأفقية بين القطاعات المترابطة، مثل الصحة والزراعة، أو التعليم والعمل. وتظهر تلك الروابط أيضا فيما يتعلق بالقضايا المواضيعية من قبيل جنوح الشباب أو وفيات الرضع. وكان تزايد إدراك أهمية هذه الروابط الأفقية هو ما أدى خلال السنوات الأخيرة إلى التركيز على العمل الشامل للحكومة و/أو النهج المتعدد أصحاب المصلحة، ولهذا فهناك الآن تقدير لفكرة أن أوجه الترابط لا تقتصر على ما هو واضح للعيان. فإن حدوث زيادة في جنوح الشباب، على سبيل المثال، كان من الممكن في السابق ربطه بالبطالة، ولكن يُنظر إليه الآن في ضوء علاقته بالتعليم والسكن وعمل الشرطة والأحكام القضائية، وربما أيضا في ضوء التمييز ومهارات الأبوية والصحة.

٢٢ - وتكامل السياسات الرأسي والأفقي كلاهما لديهما بعد عالمي بشكل متزايد، بقدر ما يؤثر القانون الدولي والاتفاقات والاتفاقيات على السياسات الوطنية.

ثالثا - النهج المتبعة حاليا في وضع السياسات

صنع القرارات

٢٣ - تتباين آليات صنع القرار من منطقة لأخرى عبر العالم لأسباب منها السياقات والثقافات والدايات والأزمات. وحتى في النماذج الراسخة منذ مدة طويلة، يمكن أن يوجد توتر داخل الحكومة، وغالبا ما يكون ذلك عابرا للحدود بين القطاعات. ويمكن أن يكون التوتر أيضا ناجما عن الاختلافات القائمة في المجالات المهنية والأكاديمية وفي الأهداف السياسية، وعبر الحدود الجغرافية، حتى وإن كانت البلدان، على سبيل المثال، جزءا من مجموعة للتبادل التجاري أو منطقة اقتصادية.

٢٤ - وعلى مدى السنوات الـ ٢٠ الماضية أو نحو ذلك، انتهجت الكثير من البلدان نهجا للتخطيط الاستراتيجي، وهي نهج، إذا تم تبنيها بالكامل، تحدد رؤية واضحة للمستقبل، وتحمي فهما عميقا للحالة الراهنة والقيود والتحسينات اللازمة أو العوامل الحاسمة للنجاح من أجل تحقيق تلك الرؤية. والتوصل إلى فهم دقيق بصورة معقولة للوضع الحالي من أجل البدء في التخطيط للوصول إلى الوضع المنشود هو أمر أساسي؛ ليس فقط في السياق الدولي ولكن في السياق الوطني والمحلي بحيث تكون المقترحات المتعلقة بالسياسات مستندة إلى الأدلة لا إلى الافتراضات.

٢٥ - وما لم يكن هناك تقدير حقيقي وواقعي للقدرة والوضع الحالي، فلن يمكن القيام بالتدخلات المناسبة. ويتطلب هذا وجود بيانات موثوقة ومجدية وقدرة على تحليلها وتفسيرها. ومن الأهمية بمكان امتلاك القدرة على ضمان جودة البحوث والبيانات حتى لا تكون مقترحات السياسات مستندة إلى علوم أو إحصاءات ضعيفة أو انتقائية.

٢٦ - وبطبيعة الحال فإن الممثلين المنتخبين/صناع القرار السياسي غالبا ما تكون لديهم أفكارهم وحلولهم، وربما يكون قد تم انتخابهم على أساس أرضية ما. ويمكن أن يكون ذلك مستمدا من قيم جرى التمسك بها منذ زمن طويل أو من مشكلة فورية ملحة، وربما يكون ذلك على نحو ما هو معروض في المجموعة التي يمثلونها. والحل الذي يفضلونه، إذا كان حلا قويا تطور من خلال عملية سياساتية تتسم بالمصادقية، ينبغي أن يصمد أمام التمهيص.

حل المشاكل

٢٧ - حل المشاكل هو من العناصر الرئيسية في عملية وضع السياسات. ويتطلب ذلك فهما دقيقا للطبيعة الحقيقية للمشكلة وتحديد أفضل السبل لحل المشكلة، أو على الأقل للتخفيف من حدتها، واتخاذ إجراءات في هذا الصدد. ولهذا السبب، فإن السياسة لا تعد سياسة إلى أن يتم تنفيذها. وقد يكون إصدار التشريعات خطوة ضرورية ولكن السياسة لن تكون "سياسة" منفذة بنجاح ما لم تكن فعالة في التصدي للمشكلة.

٢٨ - وبمجرد تحديد المشكلة، فإن أمام الحكومة بشكل عام خيار تجاهلها أو التدخل بصورة مباشرة أو تشجيع جهات أخرى، عوامل السوق مثلا، على التعامل معها. و"عدم القيام بأي شيء" من القرارات السياسية أيضا. وعندما يكون القرار هو التدخل، فإن الخيارات تتركز عادة على التنظيم مع الإنفاذ أو فرض العقوبات، أو تقديم الحوافز أو العمل على التأثير، ومن الأمثلة على ذلك الحملات العامة، من قبيل الحملات ضد التدخين. وفي بعض الحالات يُستخدم مزيج من الخيارات الثلاثة جميعها. وقد أدى الاعتراف بأهمية تغيير ردود الفعل لدى الناس إلى بلورة "الاقتصاديات السلوكية"^(٢) في السنوات الأخيرة، وإن كان العديد من علماء السلوك يقولون إن جعل مقترحات السياسات مستندة إلى افتراض العقلانية فقط كان دائما أمرا خاطئا. وجاءت بلورة الاقتصاديات السلوكية وزيادة فهم السلوك البشري ليكون جانبا هاما من جوانب وضع السياسات.

(٢) Daniel Kahneman 25 October 2011. Thinking, Fast and Slow. Macmillan. ISBN 978-1-4299-6935-2

٢٩ - ويجب أن تكون أي سياسة عامة قابلة للتنفيذ؛ وفي حالة التنظيم، يجب أن تكون قابلة للإنفاذ، وتقوم العديد من البلدان أيضا بتقييم أثر أي سياسة مقترحة إزاء التكاليف لتحديد ما إذا كانت تنطوي على ضرر مالي أو ضرر محتمل على الأنشطة التجارية أو على البيئة أو على مجموعة معينة من الناس^(٣)).

٣٠ - وهذه النقاط قد تبدو مفرطة في التبسيط أو سردا لما هو واضح، ولكن في الكثير من الأحيان يجري تنفيذ سياسة ما من خلال تشريعات أو غير ذلك، وهي إما غير قابلة للإنفاذ أو غير عملية أو تنطوي على عواقب غير مقصودة - وربما يكون قد تم تمريرها كرد فعل إزاء أزمة سياسية. ويمكن أن تعطي التشريعات الانطباع بأنه يجري اتخاذ إجراءات ولكن الاختبار الحقيقي الوحيد هو الأدلة المستقاة من البيانات بشأن الكيفية التي تغيرت بها العوامل على أرض الواقع. وبالمثل، يُتوصل في بعض الأحيان إلى اتفاقات عبر الحدود، ربما في سياق دولي لا يقدر تماما الأثر على الصعيد الوطني إما بسبب عدم توفر البيانات أو لضعف التكامل في السياسات على الصعيد الوطني، الأمر الذي يُضعف من وضع الممثل الوطني في البيئة الدولية.

٣١ - ومن الجوانب الأخرى لتكامل السياسات هو إبداء الاستعداد للعمل مع الآخرين لحل مشاكلهم. ففي بعض الأحيان يكون هذا مفيدا بشكل مباشر، وذلك على سبيل المثال عند وقف تدفق الأسلحة غير المشروعة أو المخدرات. وفي حالات أخرى، ينطوي هذا العمل على مزايا أقل وضوحا وإن كانت قيمة، من قبيل تعزيز العملية، أو بناء الأساس الذي تركز عليه نهج محددة لموازنة المزايا والعيوب، أو تعزيز العلاقات حتى إذا دعت الضرورة، في حال حدوث أزمة على سبيل المثال، كانت الظروف مهيأة وكانت آفاق العامل واضحة.

الهيكل التنظيمي

٣٢ - قبل مناقشة التحديات المتعلقة بتكامل السياسات يجدر النظر في الهيكل الحالي لوضع السياسات. فقد جرت العادة على وضع ترتيبات لذلك على أساس قطاعي، كأن يكون ذلك في التعليم أو التمويل أو الزراعة أو الأمن. وغالبا ما يمثل كل منها حقبة وزارية. وقد

(٣) انظر: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Better Regulation, Task Force, *Principles of Good Regulation* (London, Better Regulation Task Force, 2003). Available from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>

(٤) انظر: United Kingdom, Cabinet Office, *Better Policy-making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (London, Regulatory Impact Unit, 2003). Available from http://www.dei.gov.uk/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6595&langTag=bs-3BA

تكون العملية الرأسية لوضع السياسات صارمة وفعالة، وقد لا تكون كذلك. وقد لا يكون لدى صناع القرارات السياسية المعارف المتخصصة بقطاعاتهم - ويمكن القول بأنه ينبغي أن لا تكون لديهم حاجة إلى ذلك - ولكن الموظفين الحكوميين الذين يقدمون المشورة إلى صناع القرار ينبغي أن يكونوا في وضع يسمح لهم بجمع الأدلة من جميع الأطراف ذات الصلة، والتشاور بشأن كل من تحديد المشكلة والمقترحات الممكنة، وطرح خيارات يمكن تطبيقها من أجل حل المسألة باعتبار ذلك مشورة مقدمة إلى صانع القرار السياسي.

٣٣ - وفي العديد من الإدارات العامة، يوجد موظفون حكوميون دورهم الوظيفي هو في المقام الأول وضع السياسات. وهم ممارسون مهرة غالبا ما تكون لديهم قدرات فكرية قوية. وهذا الدور يتجاوز المجال الذي قد يكونون مؤهلين فيه كي يقدموا مشورة متوازنة وتستوعب الجوانب المختلفة إلى وزرائهم. وفي وقت من الأوقات كانت الخدمة العامة في المملكة المتحدة تهدف إلى أن يكون موظفو السياسات ذوي تخصص عام. ومع ذلك، ففي السنوات الـ ٢٠ الماضية أو نحو ذلك، واستجابة إلى تزايد تعقيد التحديات المتعلقة بالسياسات، يميل الموظفون إلى التخصص في مجال عملهم، على سبيل المثال في المسائل البيئية، بينما من المنتظر منهم في الوقت نفسه أن تكون لديهم المهارات العامة المتعلقة بالسياسات التي تمكنهم من العمل مع الآخرين في الحكومة.

٣٤ - وتميل خدمات عامة أخرى إلى استقدام الموظفين والتطوير بشكل مختلف، حيث يعتمد بعضها بشكل كبير على المحامين أو على الاقتصاديين أو على المتخصصين في الإدارة العامة. وليست المسألة هي ما هو التوصيف النموذجي الأولي، بقدر ما إذا كان الموظفون الذين يسدون المشورة إلى صانعي القرارات، نتيجة للخبرة والتدريب، يكتسبون القدرة على جمع البيانات وتفسيرها على نحو فعال، وإقامة الروابط مع القطاعات الأخرى وإشراك كل من المواطنين والخبراء في استطلاع المشاكل والحلول الممكنة بطريقة تبين وجود عملية لوضع السياسات تتسم بالعدالة والدقة على حد سواء، مما يسفر عن تقديم المشورة السليمة.

٣٥ - وهذه الورقة لا تقول إن إعادة تنظيم المكاتب الحكومية هو أمر لازم لتحقيق تكامل السياسات. غير أن وجود تقييم قوي للمواقف والمهارات (الكفاءات) وممارسات العمل الحالية المطلوبة أمر لازم لإثبات ما إذا كانت هذه الأمور تدعم أو تعوق الجهود الرامية إلى تحقيق الاتساق في السياسات في الحكومة. يختلف أجهزتها وإدماج المقترحات عندما يكون ذلك مفيدا.

دعم التنفيذ من خلال مؤسسات فعالة

٣٦ - تنص خطة عام ٢٠٣٠ بشكل واضح على أهداف رفيعة المستوى، ولكنها تفسح المجال للاختلاف على الصعيد الوطني والمحلي. ويُتوقع من البلدان الأعضاء أن تكون واثقة من قدراتها في وضع سياساتها العامة وقدرات باقي الدول الأعضاء، وذلك بالنظر إلى وجود العديد من أوجه الترابط بين السياسات العامة في العصر الراهن. فمن الأهداف، مثل الهدفين ١ و ٥، ما يشير على وجه التحديد إلى إنشاء سياسات عامة أو أطر سياسية. بيد أن الجديد الأهم الذي أتى به القرار هو دعوته إلى العمل المشترك مع احترام خصوصية البلدان وحيزها السياسي. وترد هذه المسائل على وجه التحديد في الهدف ١٧ من أهداف التنمية المستدامة.

٣٧ - ولفعالية المؤسسات أهميتها بالنظر إلى الرؤية الشاملة التي ترتبت على العملية والأهداف المحددة في خطة عام ٢٠٣٠، وبالنظر كذلك إلى أن هذه الفعالية تُعدّ عاملاً مساهماً في تحقيق الاستراتيجيات الوطنية، بما فيها تحديد الأولويات الداخلية والتفاوض الدولي والقدرة على التجاوب مع ما يستجد من معلومات وحالات طوارئ وتحديات. ومن شأن بناء المهارات والمعارف والنظم القوية كفاءة معالجة المسائل بصورة معقولة ومنصفة، وتعزيز التأهب والقدرة على الصمود خلال الأوقات الصعبة.

٣٨ - وتضم أهداف التنمية المستدامة مجموعة من الأهداف، وتُحدد في بعض الجوانب السياسات العامة المنشئة لمجموعة خارجية من المعايير. وقد جرى الاتفاق على العناوين الرئيسية، أو عناوين الفصول في بعض الحالات، على أعلى مستوى على الصعيد الدولي. أما الآن، فينبغي لكل دولة عضو أن تصوغ النص بطريقة متماسكة وذات مغزى بالنسبة للسكان المحليين، وفي نفس الوقت تبقى متسقة مع السياق الدولي.

٣٩ - ولا يُعدّ هذا الأمر بالجديد تماماً. فقد عالج العالم من قبل بنجاح قضايا عالمية، من قبيل الجهود المبذولة للحد من الفقر. ولكن، في ظل أهداف التنمية المستدامة، أصبحت التطلعات من مستوى أعلى وأوسع نطاقاً، وستحتاج البلدان إلى بذل قصارى الجهود لتنجز تلك الأهداف. لذلك، تقدم خطة عام ٢٠٣٠ توجيهات عامة من خلال تحديد بعض التوقعات فيما يتعلق بالحوكمة.

٤٠ - وتتطلب الحوكمة الفعالة إشراف صانعي القرار على الأموال والموارد العامة بطريقة فعالة، وأن يكونوا مسؤولين عن الأولويات المختارة والموارد المخصصة والحلول المنفذة. وينبغي أن تكون الخيارات والقرارات المتخذة خاضعة للتمحيص من جهات مستقلة.

تكامُل السياسات العامة في العمل

٤١ - متى وُجد تكامل بين السياسات العامة فهو في الغالب نتيجة لجهود استباقية لزيادة الاتساق بُذلت على مدى سنوات. وربما يكون هذا التكامل قد نتج في البداية بمبادرة من مجموعات يعمل بعضها مع بعض، ثم حظي لاحقاً بتأييد هذه المجموعات، كأن يكون ذلك ضمن مجموعات تعمل في قطاع ما، مثل الحراجة أو صيد الأسماك، أو في جماعة ما، مثل الاتحاد الأوروبي أو منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو المنظمة البحرية الدولية. وقد دأب المجتمع الإنمائي الدولي على تناول مسألة اتساق السياسات العامة لعدد من السنوات^(٥). وفي بعض الأحيان، سواء على الصعيد الدولي أو الوطني، قد تكون الزيادة في اتساق السياسات العامة ناجمة عن الاستجابة لحدث أو أزمة ما. وفي كل هذه الحالات، عادة ما يوجد هناك شكل من أشكال الهدف المشترك أو المشاريع المشتركة أو الحاجة إلى الاتفاق على موقف معين^(٦).

٤٢ - وعلى نطاق أوسع، وفي غياب رؤية ملزمة، يمكن النظر إلى عمليات وضع السياسات العامة باعتبارها تسلسلاً متوَصلاً يبدأ من العمل المنفصل تمام الانفصال، مروراً بالعمل القائم على التعاون، ووصولاً إلى العمل القائم على التآزر، أي العمل المتكامل. وقد يكون موقع البلد في هذه المتوالية ثمرة لتطوره على محك الأحداث أو الأزمات أو التاريخ أو الثقافة، أو نتيجة للجهود الاستباقية الرامية إلى تحديث وبناء مؤسسات فعالة.

٤٣ - وللبعض الإدارات إجراءات راسخة لإقرار "الخطوات الواجب اتخاذها". فعلى سبيل المثال، ينطوي نظام ويستمنستر على إجراء عملية يُناقش فيها الموظفون قضايا السياسات العامة ويتفقون بشأنها على نطاق الإدارات والوزارات قبل أن تصل إلى المستوى الوزاري. ويعمل الموظفون المعاونون لمجلس الوزراء على تمحيص المقترحات ويتأكدون من أن الإجراءات الصحيحة قد أُثبتت وأن المشاورات المناسبة قد أُجريت مع الوزارات المعنية. وبهذه الطريقة، تخضع عملية وضع السياسة العامة للتنسيق، ويُتفادى وقوع خلافات مرئية في السياسات العامة.

٤٤ - وفي نفس الوقت، يمكن أن تختلف الظروف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر. وحتى في الحالات التي تُستخدم فيها نفس التسميات، لا يمكن افتراض أن الأداء الفعلي للمشورة

(٥) انظر: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Building Blocks for Policy Coherence for Development* (Paris, 2009). متاح على الرابط الشبكي: www.oecd.org/pcd/44704030.pdf.

(٦) انظر: European Union, *Panorama Inforegio: Reference Regional Policy, An Integrated Approach – A 360° view*, vol. 34 (Summer 2010).

المتعلقة بالسياسات العامة وعملية صنع القرار هما متماثلان. فقد يوجد "مجلس وزراء" بالاسم فقط، بينما يعنى الموظفون الذين يعاونونه بالمسائل الإدارية فحسب، من قبيل وضع الجداول الزمنية، عوض الاضطلاع بدور رائد في تنسيق السياسات العامة. وربما كان كبار الموظفين لا يجتمعون بانتظام لمناقشة السياسات العامة، وقد يستند صانعو القرارات في اتخاذ قراراتهم إلى معلومات محدودة جداً أو معدومة. وقد يُكتشف سريعاً أن بعض القرارات المتخذة تتعارض مع قرارات سابقة اتخذتها نفس الوزارات أو وزارات أخرى؛ أو أنها يترتب عليها نفقات تفوق النفع المتوخى تحقيقه منها للمواطنين.

٤٥ - وفي النموذج المتجدد، وفي ظل الفهم المتزايد للتفاعلات المعقدة بين القضايا، تحول التركيز من تنسيق خطوط السياسات العامة، الراسخة إلى حد ما، إلى نهج أكثر تشاركية في صنع القرار، بما يتيح للموظفين الذين ينتمون إلى طائفة من الوزارات أن يعملوا معاً بشأن التحديات المتعلقة بالسياسات العامة في مرحلة مبكرة جداً من هذه العملية (انظر E/C.16/2013/2).

٤٦ - ففيما يتعلق بمسألة المخدرات غير المشروعة أو الخطيرة، على سبيل المثال، يمكن أن يتوقع المرء أن تتبنى أجهزة إنفاذ القانون رأياً متماثلاً على وجه العموم، وأن تعتمد الهيئات الصحية والتعليمية نهجاً مغايراً. ففي حوالي عام ٢٠٠٠، جمع الوزير المكلف بشؤون مجلس الوزراء في المملكة المتحدة كافة الأطراف المعنية لتبادل الآراء واستكشاف سبل العمل المشترك من أجل تفادي وضع سياسات متعارضة فيما بينها.

٤٧ - وبات من الواضح أن شبكة معقدة من العقوبات والحوافز والتنظيمات قد نشأت على مرّ السنين، بعضها كان قائماً على بحوث وأدلة قوية، وبعضها الآخر كان قائماً أكثر على ما يُفترض أنه تصورات الرأي العام أو الإرادة السياسية. وعلى غرار التحديات الأخرى المتعلقة بالسياسات العامة، بُذلت جهود متضافرة لدراسة هذه القضايا كنسق واحد، للإحاطة بأوجه الترابط ورصد أثرها على الصعيد العملي، سواء في الشارع أو في المنشأ. وهكذا تحول التركيز إلى العمل المشترك بين القطاعات الحكومية وتحقيق التكامل في السياسات ووضع السياسات بإشراك أصحاب المصلحة. وكان هناك أيضاً بعد دولي فيما يتعلق بالقضايا من قبيل الاتجار غير المشروع بالمخدرات والهجرة الجماعية والاحترار العالمي العابر للحدود الدولية.

٤٨ - وأصبحت عبارة القضايا "الخبیثة" واسعة الاستخدام تعبيراً عن مدى التعقيد والصعوبة في حل المشاكل الطويلة الأمد، وانتقل التركيز من التعاون البسيط إلى جهود التآزر الاستباقية لتحقيق التكامل في السياسات العامة وتفاذي أوجه التضارب في النظام ذي

الصلة. وفي المملكة المتحدة، مثلاً في أواخر التسعينيات، كان مجلس الوزراء ينظر في كيفية تحديث طريقة وضع السياسات العامة. وفي نفس الفترة تقريباً، شهدت المملكة المتحدة أزمة ورم الدماغ الإسفنجي الذي يصيب البقر (جنون البقر) وأزمة إضراب ربانة ناقلات النفط. وكشفت هذه الأزمات أن عالم وضع السياسات وتنفيذها قد أصبح حينها أكثر تعقيداً وأن آليات الإنجاز في عالم التجارة قد تغيرت، فلم تعد كما كان يحسبها الموظفون العامون أو السياسيون^{(٧)(٨)}.

٤٩ - وأصبح تحسين وضع السياسات مشروعاً مستمراً، إذ بعد مرور ١٠ سنوات لا يزال المعلقون يرون أنه يحتاج إلى التحسين^(٩). وكان مفهوماً بالفعل أن السياسة العامة يمكن أن تتأثر بهيئات ومصادر نفوذ خارجية، غير أن تغييراً في الإدارة السياسية أدى إلى التركيز أكثر على الاستعانة بمصادر خارجية في وضع السياسات العامة. ومن السابق لأوانه الجزم بالأمر، ولكن يُتوقع أن يؤدي ذلك إلى احتياج الاستشاريين إلى مستوى أعلى من المهارات المتعلقة بالتحليل وتحقيق التكامل^(١٠). وفي المملكة المتحدة، يقدم مجلس الوزراء الآن مجموعة أدوات على شبكة الإنترنت بشأن وضع السياسات، وهي متاحة لجميع الموظفين^(١١).

رابعاً - التحديات التي تواجه تحقيق التكامل بين السياسات دعماً لأهداف التنمية المستدامة

٥٠ - تركز هذه الورقة على التكامل بين السياسات العامة في سياق التنفيذ الناجح لأهداف التنمية المستدامة، أو على الأقل بلوغ مرحلة تقل فيها أوجه التضارب بين

(٧) انظر: Helen Bullock, Juliet Mountford and Rebecca Stanley, United Kingdom, Centre for Management and Policy Studies, *Better Policy-Making*, (London, Cabinet Office, 2001).

(٨) انظر: United Kingdom, National Audit Office, *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value* for Money (London, Stationery Office, 2001) متاح على الرابط الشبكي: www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf.

(٩) انظر: Michael Hallsworth and Jill Rutter, "Making policy better: improving Whitehall's core business" (London, Institute for Government, 2011) متاح على الرابط الشبكي: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20Policy%20Better.pdf.

(١٠) انظر: Parliament of the United Kingdom, Public Administration Committee, *Public Engagement in Policy Making: Written Evidence Submitted by the Cabinet Office* (PE 11) (November 2012) متاح على الرابط الشبكي: www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/75/75we12.htm.

(١١) انظر: United Kingdom, Cabinet Office, *Open Policy Making Toolkit*, (London, Cabinet Office, 17 March 2015) متاح على الرابط الشبكي: www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit#involve-public.

السياسات ويتحقق فيها قدر من الاتساق عند النظر في السياسات عمودياً أو أفقياً على الصعيدين الوطني والدولي.

٥١ - ويتمثل التحدي الأول والأساسي في كفالة عملية فعالة لوضع السياسات العامة، وفي تحقيق ما يكفي من التناسق في النهج على الصعيد الوطني من أجل تيسير حل المشاكل القطرية وصنع القرارات وتخصيص الموارد وفقاً لأسلوب الحوكمة الفعالة. وهناك نموذج مفيد لوضع السياسات العامة في الدليل المرجعي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن وضع السياسات في مجال التنمية المستدامة^(١٢)، وأيضاً في وثائق مجلس وزراء المملكة المتحدة المشار إليها أعلاه.

٥٢ - وليس الغرض من هذه الورقة اقتراح نماذج محددة، ولكن إلقاء الضوء على بعض العوامل التي من شأنها أن تحسن من فرص تحقيق الأهداف مع احترام الحيز السياسي لكل بلد. غير أن ما ينبغي التنبيه له في هذا الشأن هو أن ترك الحيز السياسي غير مجهز بما يكفي من المرجح أن يؤدي إلى زيادة المخاطر على الصعيدين الوطني والدولي.

٥٣ - وحتى حين تتضافر الجهود للعمل سوية عبر الحدود التقليدية السياسية والجغرافية، تبقى العملية محفوفة بالتحديات. ففي عام ٢٠٠٤، بين كل من مايرس وستيد^(١٣) التحديات التي تواجه تكامل السياسات العامة، وقرراً أيضاً بين تنسيق السياسات وتكاملها. فبعد مرور ١٠ سنوات أو أكثر، هناك من بين أكثر الأمثلة نجاحاً وأفضلها توثيقاً مسألة علم المناخ والقضايا البيئية بصورة أعم. فلا تزال هناك مجالات للاختلاف، ومع ذلك أحرز تقدم. وربما كان من المفيد التدبر في تجربة تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. وتشهد اتفاقيات الأمم المتحدة والاتفاقات الدولية الأخرى على إمكانية الاتفاق وينبغي أن يُنظر إليها باعتبارها أساساً مساعداً على المضي قدماً.

٥٤ - ومن المواضيع التي يتكرر طرحها ارتباط التكامل بطريقة العمل^(١٤) مثل ارتباطه بإيجاد حلول على صعيد السياسات، وذلك من منطلق أن تحقيق التكامل بين طرائق العمل أمر ضروري لتحقيق التكامل بين السياسات. فالبلدان التي تتبع مجموعة مختلفة من النهج

(١٢) انظر: United Nations Environment Programme. *Integrated Policy-Making for Sustainable Development: A Reference Manual* (Geneva, August 2009) متاح على الرابط الشبكي: www.unep.org/pdf/UNEP_IPSD_final.pdf

(١٣) انظر الحاشية ٢.

(١٤) انظر على سبيل المثال: OECD Post-2015, "Policy coherence for inclusive and sustainable development", Element 8, Paper 1 (2015).

أو تعاني من اختلال التوازن فيما بين "صلاحيات" مختلف القطاعات أو تسود فيها ثقافة "توقع" القطاعات على نفسها تواجه صعوبة أكبر في تحقيق التكامل الشامل. والشمول جزء لا يتجزأ من عملية تحقيق أهداف التنمية المستدامة، حيث يأتي في الفقرة ٣٥ من خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ ما يلي: "تقر الخطة الجديدة بضرورة بناء مجتمعات سلمية عادلة حاضنة للجميع تكفل المساواة بين الناس في القدرة على اللجوء إلى العدالة، وتقوم على احترام حقوق الإنسان (بما في ذلك الحق في التنمية)، وعلى فعالية سيادة القانون والحكم الرشيد في المستويات كافة، وعلى مؤسسات تتسم بالشفافية والفعالية وتخضع للمساءلة".

التحديات المطروحة

٥٥ - قد تكون التحديات التي تتناولها الفقرات التالية ذات وجهة بالنسبة إلى أي بلد، والغرض من عرضها هو الحث على أعمال المزيد من التفكير.

(أ) من الأمور التي تُغفلها بعض الدراسات الأكثر اتباعاً للنهج الأكاديمي في تناولها لتكامل السياسات هو احتمال أن تواجه تحقيق التكامل عقبات ترجع إلى نقص البنى التحتية، بما فيها التكنولوجية. فمن الضروري توفير الإمداد الموثوق والثابت بالطاقة الكهربائية، والبنى التحتية للنقل، ووسائل أخرى للتواصل، حتى يتمكن واضعو السياسات وأصحاب المصلحة من جمع البيانات وتبادل المعلومات وإشراك المواطنين وتحليل المعارف وتجميعها. وفي البلدان حيث توجد مناطق نائية، قد يتعين اتخاذ تدابير استباقية لكفالة مشاركة جميع أصحاب المصلحة، وكذلك لتوفير بيانات دقيقة في الوقت المناسب لوضعي السياسات.

(ب) أما التحدي الثاني، فيتمثل في عدم توفر إجراءات راسخة للعمل بها في وضع السياسات، ومنها الإجراءات الكفيلة بتحديد المشاكل، وإشراك المواطنين، وجمع الأدلة وتحليلها، وتوفير المعلومات بشأن النجاح أو الفشل في التنفيذ، وما إلى ذلك. وقد يؤدي ذلك، على سبيل المثال، إلى تنفيذ حلول لمشاكل لا وجود لها أو لمشاكل "مغلوبة"، وإلى طرح حلول غير عملية أو حلول لا تحل المشكلة أو تفضي إلى رد فعل شعبي مناهض لها بشدة، أو حتى إلى بروز مشاكل أكثر خطورة في مجال ذي صلة.

(ج) وثالث تحدٍّ هو عدم وجود رؤية أو استراتيجية مشتركة، فذلك يُفضي إلى الغموض ويعوق العمل الاستباقي، وربما أفضى إلى اختلافات عديدة في ما "يُفترض" أنه الهدف العام الذي تتوخاه الحكومة. ورغم أن سير الأحداث قد يُربك تنفيذ الخطط وقد يدفع أحياناً إلى ردود فعل غير متوقعة، فلدى معظم البلدان تصوّر ما عن الأهداف المتوقعة

فيما يخص السنوات القادمة. ويجري على نحو متزايد عرض هذه الأهداف في وثيقة تحدد الرؤية أو الاستراتيجية. وبغض النظر عن ذلك، فحتى وإن وُجدت وثائق من هذا القبيل، فالجمهور أو دوائر تقديم الخدمات العامة الأوسع نطاقاً لا "تتبنّاها" أحياناً، ما يؤدي إلى بروز المشاكل المشار إليها أعلاه. وتمكّن الاستراتيجيات الموضوعة بصورة سليمة من إعداد خطط واقعية وفهم العقبات التي تعوق التنفيذ، وهو ما يمكن بدوره من تقييم الآثار المترتبة على تكامل السياسات.

(د) أما التحدي الرابع فيتمثل في أن هياكل التراتبية الهرمية والنهج الإدارية السائدة في بعض البلدان تدعم العمل في دوائر الحكومة بمبدأ عدم تعدي حدود الصلاحيات، ويشمل ذلك اتباع نهج حمائي في التعامل مع السياسات. ففي الظروف حيث تُتخذ القرارات "من القمة إلى القاعدة"، من غير المحتمل أن يحاول واضعو السياسات تجاوز حدود مسؤولياتهم، وهو ما قد يفضي إلى ثغرات نسقية لا يعتبرها واضع السياسة مشكلة تُهمّه، غير أن المواطن سيرى أنها تشكل أوجه تناقض أو تضارب.

(هـ) وخامس تحدٍّ هو عدم توفر المعلومات الأساسية أو توفرها لكنها غير موثوقة أو غير متسقة على مستوى البلد نفسه أو بالمقارنة مع بلدان أخرى، مما يجعل تحليل المشاكل وتتبع التقدم المحرز صعباً للغاية. وقد يحدث ذلك بسبب عدم جمع المعلومات أصلاً أو بسبب عدم إتاحة الاطلاع عليها. فقد يُتاح لموظفين حكوميين في بعض البلدان الاطلاع على قواعد بيانات جميع القطاعات، في حين يُتاح لآخرين الاطلاع على عدد محدود منها، وفي العديد من البلدان لا يتم أصلاً جمع بيانات موثوقة وإتاحتها لواضعي السياسات.

(و) ويتمثل التحدي السادس في عدم الإلمام بشكل تام بأوجه الترابط بين وسائل تنفيذ السياسات وآثار هذه السياسات، بما معناه وجود شكوك بشأن موثوقية الأدلة المتعلقة بكيفية تحقيق النتائج. فمن الضروري تفصّي وفهم الأسباب الحقيقية لبروز قضايا في ظروف معينة والإلمام بما سيكفل تغيير الممارسات السلوكية من ضوابط وحوافز وغيرها. ولهذا السبب، كثيراً ما يكون من المهم أن يلتقي الأشخاص حتى يُجمّعوا المعارف والمعلومات بقصد توضيح ماهية المشكلة قبل محاولة إيجاد الحلول الممكنة لها. ويفضي هذا النشاط أيضاً إلى إقامة رابطة تتألف من الأطراف المهتمة المشاركة في عملية تحقيق النتائج الإيجابية التي يُحتمل أن تتوخاها السياسات، وهو ما يُيسّر بدوره التنفيذ.

(ز) والتحدّي السابع هو عدم تكريس التنسيق على صعيد الحكومة ككل كأسلوب عمل. وقد ينجم عن ذلك تضارب في السياسات وقد يزيد من خطر حدوث نتائج غير مقصودة بحيث ينجم، على سبيل المثال، عن مجموعة من السياسات مقترنةً ضرراً

أكبر من أي ضرر يُتوقع أن ينجم عن سياسة بمفردها. ويعني ذلك أيضا على الأرجح أن الأشخاص الذين يقودون عملية وضع السياسات يعملون من منطلق عدم السماح بتعدي حدود صلاحياتهم، ويهتمون اهتماما أكبر بحماية ما يعتبرونه مجال مسؤوليتهم.

(ح) أما التحدي الثامن فهو انعدام الشفافية في منح التمويل وعدم وجود صلة بينه وبين "النتائج"؛ أي أن منح التمويل لا يشترط النجاح في التغلب على التحديات التي تواجهها السياسات. وفي الكثير من الحالات، لا يزال التمويل يُمنح لتغطية نفقات عامة بدلا من منحه لتحقيق نتائج محددة. حيث يُعرض أحيانا حل مفضل على أنه حل يندرج في إطار سياسة في حين أنه في الواقع مجرد نشاط، وفي كثير من الأحيان مجرد عرض لتكلفة عمل ما كشف خط جديد للسكك الحديدية. فالإجابة على السؤال "لأي غرض؟" يجب أن تكون واضحة وأن يكون بالإمكان تقييمها، كأن يكون الجواب على هذا السؤال كما يلي: "من أجل تمكين مزيد من الناس من العمل في البلدة كذا" أو "من أجل زيادة الإنتاجية الاقتصادية في القطاع كذا".

(ط) والتحدي التاسع هو عدم مواكبة آليات المساءلة لنهج وضع السياسات. كأن تعمل العديد من الوزارات أو الجهات الأخرى على تنفيذ حل ما، غير أن إحداها فقط هي التي تخضع للمراقبة المستقلة. فذلك يعزز الانقسامات القطاعية، في حين أن تحميل مسؤولي مراجعة الحسابات مجتمعين المسؤولية عن نتيجة ما يُوجه رسالة تُؤيد العمل المشترك.

(ي) ويتمثل التحدي العاشر في وجود اختلافات بارزة على مستوى الأولويات والحلول الممكنة، كأن يقابل ضرورة خفض النفقات الحكومية التزاما بكفالة حصول الناس على الرعاية الصحية والتعليم. ويمكن إيجاد الحلول لكثير من أوجه التضارب هذه بالتعمق في النظر في المسألة المطروحة، كأن يكون الحل تمكين المزيد من الناس من كسب العيش من خلال فرص عمل، وهو ما تجسده أهداف التنمية المستدامة. لكن مختلف المؤسسات الحكومية قد ترى في البداية أن حل المشكلة مستعص. وقد تبرز الاختلافات بين القطاعات وبين المناطق وبين المنظورات الوطنية والأخرى المحلية.

(ك) أما التحدي الحادي عشر، فهو ظاهرة التركيز على "ما يخصني" من مسائل، بدلا من إدراك أنه يُمكن إيجاد حلول لمسائل أوسع نطاقا بالعمل المشترك، بما يعود بالمنفعة على جميع الجهات المعنية.

(ل) ويتمثل التحدي الثاني عشر في احتمال وجود تضارب بين مختلف مجالات الخبرة الفنية أو فيما بين أصحاب المصلحة أو فيما بين المؤسسات الحكومية. فقد تتناقض الأبحاث وكذلك المشورة التي يقدمها المهنيون والأخرى التي يقدمها الأكاديميون. وفي نهاية

المطاف، يجب على واضعي السياسات أن يُحسنوا التقدير عند التوصية بمقترحات، ويتعين على من يتخذون القرارات أن يفعلوا الشيء نفسه غير أن لهم الحق في إطلاعهم على الاختلافات في الرأي والمخاطر المحتملة لأي خيار.

(م) والتحدي الثالث عشر هو انعدام الثقة بين المؤسسات الحكومية، كانعدامها بين الوزارات، أو انعدام الثقة لدى أصحاب المصلحة أو الجمهور. وقد ينجم عن ذلك مثلاً انعدام المشاركة أو حجب المعلومات أو ضعف معدلات الامتثال.

(ن) ويتمثل تحد آخر في أن ضعف الإلمام بالموضوع قيد النظر، أو ندرة البيانات، أو رداءة عمليات وضع السياسات، أمورٌ تجعل من الصعب إيجاد حلول للمسائل المطروحة و/أو تجعل من تحقيق التكامل أمراً أكثر صعوبة.

(س) ويتمثل آخر تحدٍ في ظاهرة إعطاء المسائل القصيرة الأجل أولويةً سياسية وتخصيص موارد لها على حساب تحقيق الأهداف الطويلة الأجل.

خامساً - التصدي للتحديات وتحقيق التكامل

الأدوار القيادية

٥٦ - هناك جهات فاعلة رئيسية، لكل منها دور تقوم به في كفالة تحقيق تطلعات أهداف التنمية المستدامة، وضمان التكامل الفعلي بين السياسات باعتباره من العوامل الأساسية التي تدفع بعجلة النجاح.

٥٧ - وفي نهاية المطاف، يتعين على من يتخذون القرارات أن يطالبوا مستشاريهم باتباع نهج متكامل في عملهم، وأن يتشبثوا بذلك في عمليات اتخاذهم للقرارات، وأن يرفضوا المقترحات التي لا تثبت اتباع نهج صارم وشامل في وضع السياسات. فسلوكهم القيادي سيرهن على التزامهم بوضع سياسات فعالة وتحقيق التكامل فيما بينها، وسيحفز الموظفين الحكوميين والمستشارين الآخرين على الحرص على الامتثال لما يتوقعه صانعو القرارات.

٥٨ - إن الموظفين الحكوميين، ولا سيما إذا كانوا على استعداد للتعاون فيما بينهم وقادرين على القيام بذلك لما فيه مصلحة المواطنين، هم من ينفذون عمليات تحقيق التكامل بين السياسات. ولكي يعملوا بشكل يتجاوز الخطوط العمودية للمساءلة، هم بحاجة إلى القيادة والدعم من صانعي القرارات في ضمان تحديد توقعات واضحة في أمور تتعلق على سبيل المثال بعقد اجتماعات دورية تشمل عدة مؤسسات حكومية، وإشراك المواطنين، والتشارك في العمل، والإدارة المالية، والإبلاغ.

٥٩ - ويتطلب تحقيق التكامل بين السياسات عادةً قضاء وقت أطول في التحضير لاتخاذ أي قرار، وقد يستدعي تكبّد المزيد من التكاليف في عقد الاجتماعات والتشاور، لكن العقبة الرئيسية أمامه هي نوعية العقلية السائدة. وبالعزيمة، يمكن التغلب على المشاكل التي تعترض التعاون، كالأطر القانونية المتضاربة. ويعني ذلك أن الفرصة متاحة أمام البلدان ذات الموارد المنخفضة أو المحدودة لتنفيذ عمليات تحقيق التكامل. غير أن جوانب محددة من عملية وضع السياسات، كالأطلاع على البيانات الوطنية والدولية، تتطلب موارد مكثفة، وذلك على الأخص في البداية.

٦٠ - وتقع على المسؤولين عن المبادرة بوضع الخطط وإعداد المقترحات في مجال السياسات مسؤولية خاصة تتمثل في البرهنة على وضع سياسات فعالة، والدعوة إلى تحقيق التكامل. وبوسعهم طلب المشاركة من عدة مؤسسات حكومية والمشاركة المحلية ومشاركة المواطنين، ورفض المقترحات التي لا تثبت اتساقها مع النهج الشامل الذي تسير عليه أهداف التنمية المستدامة.

٦١ - ومع الإقرار بضرورة مواصلة التدقيق في سياسات بعينها وتقييمها، بوسع المراجعين المستقلين والباحثين والهيئات المهنية ومنظمات المجتمع المدني النظر في الوقت نفسه في العلاقات المتداخلة وأوجه الترابط القائمة بين مختلف المؤسسات الحكومية؛ فمن شأن ذلك أن يساعد على تنفيذ عملية استعراض لمدى الفعالية في السياسات في إطار نسق معروف، وعلى تحديد العواقب غير المتوقعة والتصدي لها.

٦٢ - ويؤدي من يتولون مسؤولية اختيار الموظفين وتنمية مهاراتهم والتطوير التنظيمي دوراً خاصاً في دعم النهج الجديدة واكتساب المعارف والمهارات في هذا المجال. ويمكنهم أيضاً إسداء المشورة بشأن الآليات المناسبة الكفيلة بتشجيع التعاون عبر الخطوط الفاصلة التقليدية، إذ يمكنهم في بعض الحالات المبادرة بتيسير عقد اجتماعات وحلقات عمل مبكرة، وتقديم الدعم اللازم لها إلى أن يترسخ النهج الجديد.

٦٣ - ويتطلب كل ما سبق تفهم خطة التحول وقبولها، فأهداف التنمية المستدامة طموحة ويُتوخى منها إحداث تغييرات في الحالة الراهنة، في العديد من البلدان وفي العديد من القضايا، وهذا يعني لزوم إجراء تغيير حقيقي وجوهري في السياسة العامة والنهج المتبعة. وتلخص البروفيسورة ميريديث إدواردز المسألة على هذا النحو: "إن التحول هو تغيير أساسي أو كامل؛ وهو تحول كبير في أساليب عمل الأفراد والمنظمات والمجتمع برمته.

ويشمل التحول، من حيث الحوكمة، تغييرا في كل ما يتعلق بصلاحيه صنع القرار من إجراءات وهياكل وتسلسل في السلط^(١٥).

السّمات الرئيسية لنجاح التكامل بين السياسات

٦٤ - رهنا بالظروف، يمكن أن تساعد الملاحظات التالية على تحقيق التكامل بين السياسات:

(أ) إرساء فهم مشترك للمسألة/المشكلة، لا سيما عندما تعتبر المشكلة عويصة. وهذا يعني جمع أناس وبيانات من مشارب شتى لإجراء ما يلزم من تحليلات ومناقشات لاستخلاص القضايا الرئيسية التي يجب معالجتها. وربما كانت هذه العملية صعبة وتتطلب وقتا طويلا، ولكنها تنتهي في آخر المطاف بتشكيل شبكة دعم لا تقدر بثمن.

(ب) الاهتمام بالتعاون في تطوير إجراءات تحقيق التكامل، وفي تطوير السياسات في حد ذاتها. ومن الضروري تشجيع واضعي السياسات في مختلف القطاعات على تبادل أساليب العمل والاتفاق على الإجراءات باعتبار ذلك أساسا يقوم عليه تحقيق التكامل في المستقبل. وهذا لا يمنع التخصص، ولكنه يكفل اتساق المعايير، على نحو ما هو متوقع وقائم بالفعل في المجال الصناعي، على سبيل المثال.

(ج) وضوح التوجه على الأمد الطويل أمر ضروري، ولكن حل المشاكل القصيرة الأجل بتدابير قابلة للقياس، في إطار هذه الرؤية، يشكل في الوقت ذاته حافزا وفرصة للتعلم تمكن من زيادة الفعالية في العمل المستقبلي.

(د) وضع أهداف واضحة محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات جدوى ومحددة المدة. فإجراء تقييم ذاتي واقعي للحالة الراهنة يساعد على وضع أهداف وغايات محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات جدوى ومحددة المدة^(١٦). وفي بعض الأحيان، يمكن أن تدفع البيانات الاستراتيجية الأفراد إلى الاعتقاد بأن الانتقال يتم في خط مستقيم من الحالة الراهنة إلى الحالة المنشودة. وفي الممارسة العملية، كثيرا ما يتعين القيام بأعمال تحضيرية. ويستغرق إدخال تغييرات على التشريعات والسياسات وقتا، ولذا يكون التقدم

(١٥) انظر: Meredith Edwards, *Transformative governance for sustainable capacity development*, NUM

.Leadership Conference on Capacity Development for Transformation, (Ulaan Baatar, September 2014)

(١٦) انظر: Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (New York, Harper and Row, 1954)

بطيئا في البداية، بل قد يتراجع الأداء أحيانا، ثم يتحسن بسرعة أكبر مع إزالة العقبات التي تعترض التقدم أو التغلب عليها^(١٧).

(هـ) ضمان الهياكل الأساسية والتكنولوجيا والأدوات اللازمة لتيسير العمل التعاوني ومشاركة المواطنين.

(و) بناء نهج دينامي لمعالجة التحديات المتعلقة بالسياسات، نهج يحدد أوجه التآزر وحالات المفاضلة ويستفيد من الردود الواردة في المنظومة، ويتسم بالقدرة على الاستجابة للأحداث الجديدة. ووفقا لهذا النهج، يجري التعلم والتجريب بالتزامن مع الرصد والتقييم.

(ز) تطوير الهياكل التنظيمية وأساليب العمل وشبكات الدعم وتقاسم المعارف على صعيد متعدد القطاعات.

(ح) اتباع نهج استباقي إزاء التغيير يقوم على استراتيجيات وقائية بحيث تُهيأ عناصر التمكين التي تساعد على تجاوز العقبات التي تعترض سبيل التقدم.

(ط) الجمع بين القائمين على التنفيذ على الصعيد المحلي وصانعي السياسات على الصعيد المركزي، والبحث في نتائج السياسات من منظور المواطنين، وبذلك يُحاط بالموضوع من مختلف وجهات النظر.

(ي) التركيز على حل المشاكل وليس على احترام القواعد، عن طريق التشجيع على حب الاستطلاع والتجريب والتنوع.

(ك) تطوير خبرات قطاعية متعمقة باعتبارها أساسا لنهج متعدد القطاعات.

(ل) توجيه المساعدة التقنية بحيث تكون داعمة لتكامل السياسات. وربما تعين على الجهات المانحة أن تجري تقييما ذاتيا للتأكد من أنها هي نفسها تعمل في إطار من التكامل، وأنها تتفادى تكريس الحدود القطاعية بعدم تشجيع النهج المتعددة القطاعات وأصحاب المصلحة.

(م) العمل في جميع الاتجاهات، بما يضمن الروابط الرأسية والأفقية القوية التي تستند إلى أسس مواضيعية أو جغرافية، حسب الاقتضاء.

(١٧) انظر، على سبيل المثال: Ray Shostac ، "The experience of the delivery unit and lessons learned from Latin America"، عرض مقدم في مؤتمر البنك الدولي الإقليمي بشأن تحسين أداء القطاع العام في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واشنطن العاصمة، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. متاح على الرابط التالي: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPUBSECGOV/Resources/LACMICRay_Shostak_UK.pdf

(ن) كفالة ربط التمويل بالأهداف أو النتائج المعلنة.

(س) تعزيز العمل التعاوني والمسؤولية المشتركة عن طريق كفالة المساءلة عن النتائج، بما في ذلك بإجراء استعراض مستقل، كأن تقوم بذلك، مثلاً، المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

الإجراءات التمكينية

٦٥ - تتحدد الإجراءات التمكينية على النحو التالي:

(أ) تطوير القدرة على القيام على نحو فعال بعملية تقييم ذاتي واقعية للقدرة في مجال وضع السياسات ومستويات التكامل. ويمكن أن تدعم ذلك منظومة الأمم المتحدة، بمشورة من اللجنة، وفي إطار العمل مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، وكذلك مع الجهات المانحة.

(ب) عقد حلقات دراسية وإحاطات ودورات تدريبية للتوعية، يتحدد مستواها من التفصيل حسب الجمهور المستهدف، وتتناول إجراءات وضع السياسات، لا سيما السياسات القائمة على معطيات الواقع ومشاركة المواطنين، كما تتناول تكامل السياسات والعمل التعاوني، بما في ذلك التعاون العمودي - بين المستويين المحلي والوطني، والتعاون الأفقي - على الصعيدين الحكومي والدولي. وتتوجه هذه الأنشطة إلى صناع القرار والمستشارين والقائمين بالتنفيذ من قطاع الخدمة العامة والقطاعات الأخرى.

(ج) استحداث نُهج تنظيمية جديدة تشمل، على سبيل المثال، عقد اجتماعات ومناسبات مواضيعية حكومية شاملة، ومناسبات تتناول مواضيع معينة مع فئات محددة من أصحاب المصلحة، والتشاور مع المواطنين وإشراكهم.

(د) عقد أنشطة للخبراء تركز على تبادل الخبرات والأدلة في ما يتعلق بأهداف معينة من أهداف التنمية المستدامة أو مجموعات من هذه الأهداف، برعاية من صانعي القرار الرئيسيين.

(هـ) تنظيم مناسبات لبناء القدرات في مجالات محددة ترمي، على سبيل المثال، إلى تنمية المهارات القيادية والتفكير النظامي، وجمع البيانات وتحليلها، والعمل التعاوني، وإشراك المواطنين، وتمكين الموظفين العموميين وتفويض الصلاحيات لهم في إطار من المسؤولية والمساءلة.

- (و) وضع معايير واضحة لمقترحات السياسة العامة التي تُقدم إلى صناع القرار، بحيث تظهر فيها العناية بتحقيق التكامل، وتبيّن الأدلة التي تقوم عليها والمشاورات التي أُجريت لأجلها والتكاليف المترتبة عليها وآليات تنفيذها.
- (ز) الوعي بأن أهداف التنمية المستدامة، لا سيما الهدف ١٧، تدعو إلى مراعاة الأهداف الأطول أجلا عندما تهدد الحلول القصيرة الأجل باستنفاد الموارد.
- (ح) استحداث مجموعة من آليات الدعم والتحفيز للمساعدة على العمل التعاوني والمسؤولية المشتركة، من قبيل الإبلاغ المشترك، وتقديم التقارير إلى المسؤولين المنتخبين والمسؤولين المعيّنين.
- (ط) تقاسم مجموعات البيانات ونتائج الأبحاث. فعلى سبيل المثال، تعكف رابطة الكومنولث للإدارة العامة على إنشاء منصة رقمية ستكون بمثابة أداة بحثية واستشارية للعاملين في مجال الإدارة العامة، وستمكن البلدان من الحصول على بيانات عن مواضيع واستراتيجيات ونتائج ومنجزات محددة.
- (ي) تعزيز الحوكمة لتوحيد إطار العمل وبناء الثقة في إجراءات العمل.

سادسا - خلاصة

- ٦٦ - إن تكامل السياسات على النحو المتوخى في خطة التنمية لعام ٢٠٣٠ عملية قائمة على التعاون يساهم فيها الجميع على المستويين الأفقي والرأسي، بحيث تعكس الاختيارات التطلعات المحلية، وكذلك السياقين الوطني والدولي، وتكون متسقة داخل القطاعات وفيما بينها.
- ٦٧ - ومن العجب أن تحقيق التكامل بين السياسات لا يزال صعب المنال، وهو ما صادفته بلدان لديها خبرة متقدمة في صياغة السياسات. ومهارات صياغة السياسات غير بادية، إلى حد كبير، لعامة الجمهور ولكن عدم اتساق السياسات كثيرا ما يكون السبب وراء ما يعتبره المواطن عقبات وعدم اتساق في النهج الذي تتبعه الحكومة، سواء كان ذلك فيما يتعلق بالخدمات التي تهم المواطن على نحو مباشر أو في المجالات الأوسع نطاقا لوضع السياسات وصنع القرارات.
- ٦٨ - وبديهي أن العمل في إطار من التعاون من أجل تحقيق التكامل أمر ممكن في حد ذاته، وبإمكان عديمي الدراية من المستشارين في السياسات العامة الاستمتاع بالعمل على "إصلاح العالم". غير أن ما يُتوقع من المسؤولين عن تخصيص الأموال العامة هو أكثر

من ذلك، ولا بد من مهارات متعمقة في مجال السياسات العامة لكي تنال مقترحات السياسة العامة ثقة حقيقية. ومما يُطلب في أي مستشار في مجال السياسات العامة الفهم العميق للسياسات العامة من حيث إجراءات إعدادها ومجالات تركيزها، والإلمام بتباين الظروف والأولويات المحلية والوطنية.

٦٩ - ولذلك، يمكن القول بأن تعزيز المهارات في مجال وضع السياسات، عند الاقتضاء، أمر أساسي للنجاح في تحقيق التكامل. وبالإضافة إلى العناية بالمهارات الشخصية، ينبغي اتخاذ إجراءات تمكينية من قبيل معالجة مشاكل البنى التحتية وتحسين الهياكل التنظيمية وتطوير المهارات القيادية.

٧٠ - وحتى عندما تكون القدرة على وضع السياسات قوية بالفعل، فإن تحقيق التكامل بين السياسات يمكن أن يظل عسيراً لأنه يقتضي تجاوز الحدود المتعارف عليها. وتخف حدة هذا المشكل متى كان للتعاون مكانة أساسية في الثقافة، ولكنه يشكل تحدياً حقيقياً في نظام الحم ذي التسلسل الهرمي الصارم. وبإمكان من يتولون القيادة أن يحدثوا الفرق بأن يكونوا قدوة حسنة؛ وبتشجيع العمل التعاوني، من خلال الاستثمار في تنمية القدرات، ورفض المقترحات غير المرضية المتعلقة بالسياسات و/أو المقترحات التي لا يشارك فيها أصحاب المصلحة، وبالتحلي بالشفافية، واتباع نهج شامل إزاء وضع السياسات.

٧١ - ويمكن تقديم الدعم العملي في المجالات التي لا تملك فيهافرادى البلدان الموارد التي تغنيها عما سواها، بينما يمكنها مجتمعة أن تحرز أوجهاً من التقدم، كالحصول على البيانات، على سبيل المثال. وقد تحتاج بعض البلدان إلى دعم تُراعى فيه ظروفها الخاصة، كأن يكون ذلك، على سبيل المثال، في مجال جمع البيانات، وهو مجال وثيق الصلة بحلول الحكومة الإلكترونية.

٧٢ - ويمكن أن يكون للجهات المانحة والهيئات المهنية والأوساط الأكاديمية، وما إلى ذلك، دور تؤديه إن هي ركزت جهودها على إتاحة العناصر الأساسية المطلوبة في مختلف الظروف والسياقات.

٧٣ - ويمكن لمراجعي الحسابات ولغيرهم من المراقبين المستقلين أو الهيئات الدولية أن يضعوا المعايير ويدفعوا المتعاملين إلى صقل مهاراتهم وتعزيز خبراتهم في وضع السياسات وتحقيق التكامل بينها، و/أو يساعدهم على ذلك.

٧٤ - واللبّات الأساسية في هذا المستوى من التكامل هي عملية فعالة ومتسقة لوضع السياسات، ونهج استباقي إزاء التدابير اللازمة للحفاظ على التكامل بين السياسات، وتهيئة الهياكل الأساسية المادية والتكنولوجية التي من شأنها تيسير عملية التكامل.

٧٥ - ومتى هم أحد بالانطلاق إلى وجهة معينة، كان عليه أن يعرف نقطة انطلاقه جيدا وأن يعي ما قد يعترض رحلته. ولما كانت البلدان تختلف في هذه الأمور، فإنه من الضروري أن يكون كل بلد قادرا على التقييم الذاتي، ثم بناء القدرة اللازمة. ويمكن لنموذج للتقييم الذاتي يتضمن مجموعة من الأسئلة المستقاة من تقارير اللجنة ومن الوثائق والمنشورات الأخرى ذات الصلة بالموضوع آلية غير توجيهية يُستعان بها في هذا الصدد.

٧٦ - وتتغير أساليب التنظيم من يوم لآخر تبعا للظروف، وينبغي لها ذلك. وتشير الملاحظات المتعلقة بما هو مطلوب لإنجاح التكامل بين السياسات إلى أن من التحديات الرئيسية الانتقال من "المعرفة إلى العمل"، أي ترجمة النوايا الطيبة إلى ممارسة فعلية في مجال وضع السياسات العامة. وتوجد منظومة الأمم المتحدة والجهات المانحة في وضع جيد يسمح لها بتعزيز عملية التكامل من خلال النهج الخاصة بها، وبالعمل على توجيه الدعم إلى الجهود الرامية إلى تحقيق التكامل. ووفقا لما هو وارد في خطة عام ٢٠٣٠ نفسها، إذا أُريد لأهداف التنمية المستدامة أن تصبح واقعا ملموسا فلا بد من تعزيز التكامل بين السياسات، الأمر الذي يتطلب بدوره الخبرة والقدرة على الوصول إلى المعلومات والالتزام وإرادة العمل بروح من التعاون.