

Distr.: General
30 January 2017
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة السادسة عشرة

نيويورك، ٢٤-٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

كفالة التنفيذ الفعال لأهداف التنمية

المستدامة من خلال القيادة والعمل والوسائل

النجاح في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: ما الذي يتعين القيام به؟

مذكرة من الأمانة العامة

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضو اللجنة ألان روزينبوم بالتعاون مع فايف كاليسنياكي، من جامعة فلوريدا الدولية. وتعكس محتويات الورقة والآراء الواردة فيها آراء كاتبها ولا تعبّر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2017/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

150217 130217 17-01160 (A)



النجاح في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: ما الذي يتعين القيام به؟

موجز

سيطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة قدرة كبيرة من حيث توافر مؤسسات حكومية فعالة لديها ما يكفي من القدرة المالية والموارد البشرية. ومن أجل التوصل إلى فهم أفضل لكل من العمليات والهياكل المؤسسية التي يَحتمل أن تيسر التنفيذ الناجح، يتناول الكاتب بالبحث بصورة موجزة أربعة بلدان - ألمانيا وإندونيسيا والمكسيك وجنوب أفريقيا - لديها تجارب متنوعة في إدماج أهداف التنمية المستدامة في استراتيجيات التنمية الوطنية. وتشير الأدلة إلى أن نجاح الجهود الوطنية في تنفيذ الأهداف سيتوقف إلى حد كبير على قدرة الحكومة وفعالية القطاع العام في البلد.

وتدعو هذه الورقة إلى تعزيز المؤسسات الحكومية التي يكون أداؤها الفعال أساسيا للنجاح في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتُقدّم عشر توصيات، تشدد في مجموعها على الدور المركزي للحكومة، والحاجة إلى قاعدة إيرادات كافية وموثوقة، وعمليات ميزنة وتخطيط فعالة، وتمكين المواطنين، والمساءلة والشفافية، والقدرة المحلية، والقدرة القوية على الإدارة، ونظم المعلومات، والشراكة بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية، والتحالفات مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، والاعتراف بتعقيد عمليات الإصلاح وهشاشتها.

وتساعد الخبرة السابقة المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية البلدان على تعلم ما يصلح في سياقها الوطني وما يمكن القيام به لتحسين وضع السياسات وتنفيذها في المستقبل. وينبغي بالتالي أن تساعد الهياكل المؤسسية الموضوعية لتنفيذ ورصد وتقييم التقدم المحرز في مجال التنمية المستدامة عموماً، وكذلك تدابير المشاركة العامة التي وضعت أثناء تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. ومن خلال استخدام الخبرة السابقة، يمكن للبلدان أن تخفض إلى حد كبير حجم الموارد الإدارية الجديدة اللازمة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، شريطة أن يقوم التنفيذ على القيادة والعمل والموارد على الصعيدين الوطني والمحلي على السواء، وكذلك على الجهود الرامية إلى زيادة تعريف الناس في جميع أنحاء العالم بخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

أولا - مقدمة

١ - يشكل إصدار أهداف التنمية المستدامة الـ ١٧ أحد أهم الجهود المبذولة في سياق السعي إلى التغيير الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في تاريخ الأمم المتحدة. وإذا نجحت جميع دول العالم، أو حتى عدد كبير منها، في تنفيذ الأهداف، فهي ستحسن بصورة عميقة رفاه البشرية، وخاصة الفئات الأكثر حرمانا من سكان العالم. وبذلك، تمثل الأهداف في جوهرها، مخططا و/أو خريطة طريق لبناء "مجتمع جيد". ولكن، وفقا لما تبينه تجربة الأهداف الإنمائية للألفية، سيكون من المستحيل تحقيق هذه الأهداف الشاملة دون وجود مؤسسات حكومية فعالة تمتلك ما يكفي من الموارد المالية والبشرية.

٢ - وفي العديد من الجوانب، يمكن لتجربة الأهداف الإنمائية للألفية، التي جرى الاضطلاع بتنفيذها في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٥، أن توفر التوجيه فيما يتعلق بالاستراتيجيات المحتملة وكذلك السبل المؤدية إلى النجاح في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتوضح التجربة أيضا العقبات التي يتعين التغلب عليها لتحقيق التنفيذ الناجح للأهداف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية المعقدة التي تشكل في مجموعها أهداف التنمية المستدامة. ولعدد من الأسباب، لا يمكن القول بأن الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة تعادل تماما الجهود السابقة التي بذلت لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. فحالة العالم، من زوايا مختلفة، أكثر تعقيدا مما كانت عليه في عام ٢٠٠٠. ولكن الإنجاز الناجح لبعض عناصر الأهداف الإنمائية للألفية، ولا سيما في مجالات تحسين الصحة والقضاء على الفقر المدقع، يوفر ركيزة من التقدم الموضوعي يمكن البناء عليها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وبالإضافة إلى ذلك، توفر المعارف المتولدة من خلال عمليات تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية بالفعل توجيهات بشأن ما يلزم من أجل التنفيذ الناجح لأهداف التنمية المستدامة. ولكن، بالرغم من وجود مجموعة متنوعة من التقارير التي يقيم فيها مدى تحقيق أهداف محددة من الأهداف الإنمائية للألفية، لا يوجد إلا عدد قليل من الدراسات التي تسعى إلى الفهم المنهجي للعوامل التي أدت إلى نجاح تنفيذ بعض الأهداف.

٣ - ومن أكثر هذه الجهود غنى بالمعلومات ورقة عمل صدرت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ بعنوان "تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد الوطني: الدروس المفيدة لحقبة أهداف التنمية المستدامة"، وقامت بوضعها معزة بنت ساروار^(١). وفي مقدمة الورقة،

(١) Moizza Binat Sarwar, "National MDG implementation: lessons for the SDG era", Working Paper, No. 428 (London, Overseas Development Institute, 2015). متاح على <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10003.pdf>

تلاحظ ساروار أن ”أهداف الألفية أعطت البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في جميع أنحاء العالم إطارا يقاس التقدم المحرز على أساسه ... ولكن ما لم يتمكن رصد الأهداف الإنمائية للألفية من الوصول إليه هو المدى الذي أثرت به الأهداف نفسها في وضع السياسات والإجراءات الحكومية على الصعيد الوطني“. واستنادا إلى التحليلات المكثفة التي أجراها عدد من البلدان، اقترحت ساروار ما يلي بوصفه دروسا يمكن استخلاصها من تجربة الأهداف الإنمائية للألفية:

- يرجح أن تنجح البلدان في الأهداف الحكومية الدولية التي تقع في قائمة أولوياتها مسبقا. وتستخدم الأهداف الإنمائية للألفية ... لتعزيز السياسات القائمة
- سيلزم أن تكون وكالات الرصد واقعية بشأن الفترة الزمنية التي ستقضي قبل أن تصبح أهداف التنمية المستدامة مرئية ... فقد وضع [العديد] من الحكومات الوطنية ترتيبات جديدة لعدم إدماج الأهداف الإنمائية للألفية إلا بعد تأخر ١٠ سنوات
- بالنظر إلى مدى ما يمكن للأولويات الوطنية أن تختلف به عن احتياجات المناطق المحلية، وهي كثيرا ما تختلف عنها، فإن إحدى نقاط المناقشة الهامة تتمثل في ما إذا كانت الأهداف الإنمائية للألفية ستحصل على زخم سياسي أكبر لو أن التعامل مع الأهداف أعطي طابعا محليا أكبر
- تعاطت البلدان المتوسطة الدخل مع الأهداف الإنمائية للألفية لتعزيز المصالح الإقليمية الاستراتيجية ... ويبدو أن قبول حكومات البلدان المنخفضة الدخل بلغة الأهداف وعملية وضعها قد ربط بالحصول على المساعدة المرتبطة بالأهداف المقدمة من الجهات المانحة الخارجية. وفيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، يعني هذا أن الجهات المانحة الدولية بحاجة إلى الانخراط بطرق مختلفة تبعا لذلك، وأن منظمات المجتمع المدني الوطنية ستكون هامة في تعزيز جدول أعمال الأهداف الإنمائية المستدامة
- سيؤدي الرصد المنتظم لوتيرة اعتماد غايات أهداف التنمية المستدامة وإعطائها الأولوية والعوامل المحركة السياسية وراء ذلك إلى توفير بيانات جوهرية لاستعراض الأهداف وتقييمها.

٤ - وللتوصل إلى فهم أفضل للعمليات والهياكل المؤسسية التي يحتمل أن تيسر التنفيذ الناجح لأهداف التنمية المستدامة، ستتناول هذه الورقة بإيجاز تجارب أربعة بلدان - ألمانيا واندونيسيا والمكسيك وجنوب أفريقيا - وهي تستعد لتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. واختيرت البلدان المحددة جزئيا لأنها تمتلك درجات متفاوتة من الخبرة في السعي إلى الأخذ بسياسات

التنمية المستدامة في برامجها الوطنية وفي تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. ولا يُزعم أنها تمثل التجارب العالمية في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية أو في بدء العمل بأهداف التنمية المستدامة تمثيلاً كافياً. غير أنها تشكل أمثلة على تجارب العديد من البلدان. وفي أعقاب الاستعراضات القطرية، تقدّم ١٠ مقترحات تستند إلى أفكار مستمدة من دراسات الحالات الفردية للبلدان الأربعة ومن الممارسات الجيدة المقبولة في مجالات وضع السياسات وتنفيذها بطريقة فعالة وكذلك من قواعد الإدارة العامة.

ثانياً - الإعداد لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة: الاستفادة من تجربة الأهداف الإنمائية للألفية

٥ - ستتطلب الجهود التي يبذلها كل بلد لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة اتخاذ إجراءات من جانب مؤسساته الحكومية الرئيسية. ولئن كان يبدو في كثير من الأحيان أن تلك المؤسسات الحكومية الأساسية تتسم بأوجه تشابه ملحوظة، فكثيراً ما توجد اختلافات كبيرة في الطرق التي تعمل بها من جراء الاختلافات التاريخية والاقتصادية والثقافية. وكثيراً ما لا تكون الاختلافات واضحة عند النظر في الإطار المؤسسي الحكومي الأساسي، لكنها تظهر بصورة واضحة جداً في أي دراسة مفصلة للسبل التي تعمل بها المؤسسات فعلياً. وبالتالي، من المهم جداً أن تفهم الجهات التي تسعى إلى تنفيذ الأهداف الطريقة التي تعمل بها تلك المؤسسات. وبالرغم من أنه لم يكن من الممكن إدراج وصف مسهب للبلدان الأربعة في هذه الورقة، ستقدم تلك المعلومات في ورقة مقبلة تكمل هذه الورقة، ويضعها نفس الكاتبين. وستتضمن دراسات الحالات الفردية في تلك الورقة وصفا موجزا لطبيعة المؤسسات الحكومية وهيكلها ووصفا أكثر تفصيلاً للبنية المؤسسية المنشأة لأغراض تنفيذ الأهداف^(٢).

ألمانيا

٦ - يمكن إرجاع جذور الالتزام الرسمي لألمانيا بسياسات التنمية المستدامة إلى اعتماد استراتيجيتها الوطنية للتنمية المستدامة في عام ٢٠٠٢. ويشير إلى الاستراتيجية

(٢) استفاد الكاتبان المشاركان في وضع هذه الورقة من الأطروحة التي وضعتها راشيل إماس عن مختلف جوانب مواد دراستي الحالة الفردية لألمانيا وجنوب أفريقيا. انظر Rachel Emas, "Success and shortcomings in the implementation of national sustainable development strategies: from the greening of governance to the governance of greening", PhD dissertation, Florida International University, 2015.

بوصفها ”وثيقة قابلة للتعديل“^(٣)، نظرا لأنها تستكمل باستمرار كل أربع سنوات، وترفق بها تقارير مرحلية تتضمن مؤشرات قابلة للقياس من أجل تقييم التقدم المحرز. وبالتزامن مع تنفيذ الاستراتيجية، توظف ألمانيا إطارا مؤسسيا كبيرا للتخطيط وتنفيذ المبادرات المستدامة.

٧ - ومنذ أن اعتمدت الأمم المتحدة أهداف التنمية المستدامة في عام ٢٠١٥، ما فتئت ألمانيا تسعى إلى تحديد الثغرات في استراتيجيتها الوطنية للتنمية المستدامة. ولئن كانت استراتيجية عام ٢٠٠٢ تشكل وثيقة شاملة حققت بالفعل نجاحا في مجال التنمية المستدامة، توجد فيها بالفعل ثغرات كبيرة من حيث صلتها بالأهداف. فعلى سبيل المثال، ينصب التركيز فيها إلى حد كبير على المبادرات الوطنية وتفتقر إلى التركيز العالمي الذي تروج له الأهداف. ومن أجل إدماج الأهداف بشكل كامل، جرى التوصل إلى قرار بتنقيح الاستراتيجية واعتماد صيغة جديدة للوثيقة بحلول أواخر عام ٢٠١٦.

٨ - وفي سياق إعداد الاستراتيجية الوطنية المنقحة للتنمية المستدامة، يجري إشراك جميع مستويات الحكومة. ولئن كانت المستشارية الاتحادية هي الوكالة الرائدة، يُسعى إلى إقامة تعاون حكومي دولي. وتتولى لجنة أمناء الدولة لشؤون التنمية المستدامة المسؤولية عن تنفيذ واستكمال الاستراتيجية، في حين تكلف كل إدارة حكومية بالمساهمة في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وفي سياق إعداد الاستراتيجية، تقوم كل وزارة بتحليل الأهداف والسبل التي يمكن بها إدماج تحقيقها في الاستراتيجية المنقحة. ولضمان التنفيذ المتسق للاستراتيجية، تتشاور المستشارية الاتحادية مع كل وزارة من الوزارات الاتحادية بشأن التقدم المحرز.

٩ - وأُتيح مشروع الاستراتيجية الجديدة المؤلف من ٢٤٩ صفحة لعامة الجمهور في أيار/مايو ٢٠١٦^(٤). وأُتيحت الفرصة للجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية لتقديم تعليقاتها بشأن الاستراتيجية حتى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٦. ويستعرض المشروع النهائي للاستراتيجية، التي كان من المقرر أن يعتمد في أواخر عام ٢٠١٦، خلفية التنمية المستدامة في ألمانيا، والتحديات التي تواجهها والإطار المؤسسي المتغير باستمرار الذي بدأ العمل به بدءا من استراتيجية عام ٢٠٠٢. وتركز الوثيقة على كل هدف من أهداف التنمية المستدامة

(٣) Imme Scholz, Niels Keijzer and Carmen Richerzhagen, “Promoting the Sustainable Development Goals in Germany”, Discussion Paper (Bonn, German Development Institute, 2016) متاح على https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2016.pdf

(٤) انظر Germany, Bundestregierung, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016* (Berlin, 2016) متاح على https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-05-31-download-nachhaltigkeitsstrategie-entwurf.pdf?__blob=publicationFile

بشكل فردي وتقتصر الإجراءات التي ستضطلع بها الحكومة لتنفيذها. وهناك تركيز دولي قوي، يترافق مع تأكيد ألمانيا مجددا التزامها بتقديم المساعدة إلى البلدان الأخرى التي تنفذ الأهداف. ويعرض المشروع أيضا مؤشرات محددة لتتبع التقدم المحرز في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. وإجمالاً، زاد عدد المؤشرات القابلة للقياس من ٣٨ (في إطار الاستراتيجية السابقة) إلى ٦١ مؤشراً في إطار المشروع المنقح. وكل سنتين، سيقوم مكتب الإحصاءات الاتحادي بتحليل ونشر التقارير المتعلقة بالتحسن الذي يطرأ في ألمانيا فيما يتعلق بالمؤشرات الـ ٦١. وستظل الاستراتيجية المنقحة وثيقة قابلة للتعديل، بحيث يتواصل تطويرها واستكمالها كل أربع سنوات. ولئن لم تكن الاستراتيجية المنقحة قد اعتمدت بعد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، فقد أحرزت ألمانيا تقدماً كبيراً في مرحلة وضع السياسات.

إندونيسيا

١٠ - بعد اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية في عام ٢٠٠٠ بفترة قصيرة، بدأ إدراج الأهداف الإنمائية للألفية في وثائق التخطيط الوطني الرئيسية في إندونيسيا، مثل الخطة الوطنية الطويلة الأجل للفترة ٢٠٠٥-٢٠٢٥، وفي مختلف وثائق الميزانية^(١). وأنشئ فريق تنسيق وطني معني بالأهداف الإنمائية للألفية يتبع لوزارة التخطيط الإنمائي الوطني. وطلب من الحكومات المحلية إعداد خطط عمل دون وطنية تبين الكيفية التي يعتزم بها التخطيط لتنفيذ الأهداف على الصعيد المحلي. ومن أصل ٦٧ مؤشراً، أنجز ٤٩ مؤشراً في إندونيسيا، في حين ظلت المؤشرات الـ ١٨ المتبقية غير منجزة بحلول عام ٢٠١٥.

١١ - وتعكف إندونيسيا بنشاط على وضع خطة لما بعد عام ٢٠١٥ خاصة بأهداف التنمية المستدامة^(٥). والوثيقة الرئيسية التي تتناول التنمية الوطنية هي خطة التنمية الوطنية الطويلة الأجل للفترة ٢٠٠٥-٢٠٢٥، التي صدر بها تكليف بموجب القانون رقم ٢٥/٢٠٠٤. وتتولى وزارة تخطيط التنمية الوطنية المسؤولية عن صياغة خطط التنمية الوطنية وهي تقدم تقاريرها إلى مكتب الرئيس منذ عام ٢٠١٤. وبما أن خطط التنمية الوطنية ملزمة في إندونيسيا، يتوقع من الحكومات المحلية أن تضع وتنفذ خططاً إنمائية تكميلية.

١٢ - ومن المتوقع أن يشمل تنفيذ خطة التنمية الوطنية الطويلة الأجل أربع مراحل رئيسية، يمتد كل منها خمس سنوات ويتوافق مع الدورات الانتخابية. وفي عام ٢٠١٤، أصدرت الحكومة خطة التنمية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩، التي تمثل المرحلة الثالثة من تنفيذ الخطة الطويلة الأجل. وأعدت الخطة المتوسطة الأجل وفقاً لأهداف التنمية

(٥) إندونيسيا، خطة التنمية الوطنية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩ (٢٠١٤).

المستدامة وهي تركز على أهداف عامة تتعلق بالعديد من أهداف التنمية المستدامة. ومن المقرر أن تضطلع وزارة تخطيط التنمية الوطنية بدور رئيسي في تنفيذ الخطة وأن تتولى المسؤولية عن وضعها ورصد وتقييم تنفيذها، ومواصلة وضع المراحل اللاحقة للخطة الطويلة الأجل، وإدارة البيانات، وتنسيق تنفيذ الخطة الطويلة الأجل^(٦).

١٣ - وسيبدأ تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في عام ٢٠١٧ وسيكتمل بحلول عام ٢٠٣٠. بيد أن إحدى المسائل الهامة التي قد تواجهها إندونيسيا في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، كما هو الحال في بلدان أخرى، تتمثل في فساد القطاع العام. فمرتبات موظفي الخدمة المدنية في إندونيسيا منخفضة جدا بصورة عامة، ويستمر الفساد في مجال المشتريات الحكومية وفي أنشطة أخرى^(٧). وثمة مسألة أخرى تتمثل في عدم وجود توزيع واضح للسياسات والسلطة الإدارية، أفقيا ورأسيا على حد سواء. وتؤدي حالات تداخل السلطة بين الوزارات الوطنية إلى الغموض في تنفيذ السياسات وتنسيقها. ورأسيا، توجد حالات لتداخل السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. وتؤدي القوانين والأنظمة المتضاربة إلى تدخل حكومات الأقاليم في مسائل ينبغي أن تكون من مسؤولية حكومات المقاطعات والمدن^(٨).

١٤ - ونظرا للظروف الحالية، بما في ذلك جهود الأخذ باللامركزية المنجزة جزئيا، قد لا تضمن صياغة خطط التنمية على المستويات المختلفة للحكومة النجاح في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة^(٩). وقد تحتاج الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية إلى تحديد أنماط أكثر وضوحا للسلطة والتعاون وكذلك إلى حل أوجه التداخل والثغرات القائمة في رسم السياسات وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة ملحة إلى تعزيز القدرة المالية للحكومات المحلية ومعالجة التفاوتات الاجتماعية الاقتصادية بين المناطق من أجل تيسير التنفيذ الفعال للأهداف من الآن وحتى عام ٢٠٣٠.

Kemenerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), (٦) <http://www.bappenas.go.id/en/profil-bappenas/sejarah/> متاح على "History of Bappenas"

Agus Pramusinto, "Weak central authority and fragmented bureaucracy: a study of policy implementation (٧) in Indonesia", in Jon S. T. Quah, ed., *The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016)

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Green Growth in Bandung, Indonesia*, (٨) OECD Green Growth Studies (Paris, OECD Publishing, 2016)

المكسيك

١٥ - ابتداء من عام ٢٠٠٠، شرعت المكسيك في بذل جهود لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. ويقدم تقرير مرحلي نشر في عام ٢٠١٣ عرضاً مفصلاً عن نجاح المكسيك والتحديات التي واجهتها في تنفيذ الأهداف. وفي ذلك الوقت، من أصل ٥١ مؤشراً قابلاً للقياس، استوفي ٣٨ مؤشراً، في حين أنه كان يحرز تقدم نحو الوفاء بـ ٥ مؤشرات بحلول عام ٢٠١٥. ولتنفيذ الأهداف، وضعت المكسيك هيكلًا مؤسسياً للرقابة والرصد، ينطوي على اضطلاع مكتب الرئيس بدور مركزي في تنسيق التنفيذ. وفي المكسيك، تنفذ معظم البرامج العامة المتعلقة بالأهداف منذ عام ٢٠٠١. وتمثلت إحدى الخطوات الرئيسية في تنفيذ المكسيك للأهداف في إنشاء اللجنة التقنية المتخصصة المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية، برئاسة مكتب رئيس ديوان الرئيس. وضمت اللجنة مشاركين من عدد من الوكالات الحكومية المكسيكية المكلفة بتنفيذ السياسات المتصلة بالأهداف.

١٦ - وليس لدى المكسيك استراتيجية محددة للتنمية المستدامة، ولكن خطط التنمية الوطنية للفترة ٢٠١٣-٢٠١٨ تشمل عنصراً بشأن التنمية المستدامة. ونشرت الحكومة الخطة في عام ٢٠١٣. وهي تشمل خمسة أهداف طويلة الأجل: (أ) المكسيك في السلام؛ (ب) المكسيك الشاملة للجميع؛ (ج) التعليم الجيد؛ (د) المكسيك المزدهرة؛ (هـ) المكسيك ذات المسؤولية العالمية. وفيما يتعلق بكل هدف من الأهداف العامة الخمسة المبينة أعلاه، ترد في الخطة أهداف واستراتيجيات ومجالات عمل. وتقدم فيها مؤشرات قابلة للقياس من أجل تتبع التقدم المحرز في التنفيذ.

١٧ - وتعكف المكسيك حالياً على مواءمة البرامج الوطنية مع أهداف التنمية المستدامة. وقد أنشأت لجنة جديدة، هي اللجنة التقنية المتخصصة المعنية بأهداف التنمية المستدامة، تضم الوكالات نفسها التي قادت اللجنة التقنية المتخصصة المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية (التي رصدت تلك الأهداف). وبالإضافة إلى ذلك، تشمل اللجنة التقنية الجديدة ثمانية وكالات لم تكن تشكل جزءاً من اللجنة المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية، وبذلك يصبح عدد المؤسسات المشاركة ٢٣ مؤسسة.

١٨ - وقد انطوت المرحلة الأولى من عمل اللجنة التقنية المتخصصة المعنية بأهداف التنمية المستدامة على تحديد مؤشرات قابلة للقياس وإسنادها إلى الوكالات المعنية، حسب مجال السياسات. وفي وقت لاحق، سيجري تحديد المؤشرات وتعديلها لتناسب الحالة الوطنية،

وهي المرحلة التي ستشارك فيها مختلف الجهات المعنية غير الحكومية، مثل المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص^(٩).

١٩ - وسيرأس مكتبُ الرئاسة عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة التي ستعتمد على الهياكل الإدارية القائمة، التي تستخدم لتنفيذ خطة التنمية الوطنية. ويرتأى أن نجاح تنفيذ الأهداف في المكسيك يتوقف على تأييد الرئيس التنفيذي والقيادة على أعلى مستوى في الحكومة. وسيسعى الكونغرس، بدوره، إلى تخصيص ميزانية كافية لتمويل المبادرات المطلوبة لتنفيذ الأهداف. وسيكون المعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا، كما في حالة الأهداف الإنمائية للألفية، مسؤولاً عن رصد وحفظ المعلومات الإحصائية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وإتاحتها للجمهور على شبكة الإنترنت.

٢٠ - ولئن كانت المكسيك تتخذ خطوات نحو اعتماد خطة عام ٢٠٣٠، يواجه البلد بعض التحديات الكبيرة التي يمكن أن تعوق تنفيذها. وتتمثل إحدى المسائل في ضرورة مواصلة تعزيز آليات المشاركة العامة. فعلى سبيل المثال، تتسم الخيارات المتعلقة بمشاركة المواطنين في معظم عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية بأنها محدودة^(١٠). وعلى الصعيد المحلي، تفتقر بعض البلديات إلى أي آليات للمشاركة العامة^(١١). ويعد ضمان المشاركة العامة أساسياً للنجاح في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ويمكن أن يستند الاستماع إلى المواطنين ومجموعات المواطنين إلى مبادرات التوعية العامة، وأن يزيد فرص الحصول على تأييد واسع النطاق من الجمهور لأهداف التنمية المستدامة وأن يهيئ فرصاً لجمع التعليقات الهامة من أجل وضع سياسات عامة أفضل من أجل تنفيذها. وثمة مسألة أخرى تثير القلق، أشار إليها البنك الدولي، تتمثل في انتشار الفساد^(١٢).

(٩) Mexico, *Implementing the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals in Mexico* (Mexico City, 2016). متاح على <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10762Brochure%20on%20SDGs%20implementation%20in%20Mexico.pdf>

(١٠) International Budget Partnership, *Budget work by country database*. متاح على <http://www.internationalbudget.org/budget-work-by-country/findgroup/group-data/?country=mx>

(١١) Ilyana Albarran, "Decentralization and citizen participation in Mexico", PhD dissertation, Florida International University, 2015.

(١٢) World Bank, *World DataBank: Worldwide Governance Indicators database*. متاح على <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>

جنوب أفريقيا

٢١ - تعود جذور التزام جنوب أفريقيا بالاستدامة إلى التسعينات من القرن الماضي واعتماد الدستور الجديد للبلد، الذي ضمن حماية البيئة لصالح الأجيال الحاضرة والمقبلة على السواء. وكانت الوثيقة الرئيسية في البلد في مجال التنمية المستدامة، المعنونة "إطار وطني للتنمية المستدامة في جنوب أفريقيا"، قد اعتمدت في عام ٢٠٠٨ بتأثير جزئي من الأهداف الإنمائية للألفية. ولئن لم يكن الإطار قد أتى على ذكر إجراءات محددة يتعين على الحكومة الاضطلاع بها، فقد شكل أساسا لوضع استراتيجية وخطة عمل وطنيتين^(١٣).

٢٢ - وقد شُرعت في عام ٢٠١١ الوثيقة الأكثر شمولاً في مجال التنمية المستدامة، وهي استراتيجية التنمية المستدامة وخطة العمل الوطنيتين. وتمثلت الهيئة الرئيسية المسؤولة عن تنفيذ الاستراتيجية في إدارة الشؤون البيئية، ولكن الاستراتيجية تشير أيضاً إلى الإدارات والبلديات والكيانات العامة والمجتمع المدني على المستوى الوطني ومستوى المقاطعات بوصفها هيئات منفذة. غير أن جنوب أفريقيا واجهت تحديات كبيرة في تنفيذها. ولم تكن غايات التنمية المستدامة الواردة في الاستراتيجية محددة بما فيه الكفاية، مما شكّل صعوبة في قياس التقدم المحرز. وكان هناك أيضاً نقص في البيانات عن المؤشرات الواردة في الاستراتيجية. وقد كشف مشروع تقرير مرحلي، نشرته وزارة الشؤون البيئية في عام ٢٠١٤ لتقييم تنفيذ الاستراتيجية، أنه من أصل المؤشرات الـ ١٣٨، سُجِّل ١٩ مؤشراً باعتبارها "مناسبة" و ٣٦ مؤشراً باعتبارها "تحتاج إلى توكي الحذر" و ٨٣ مؤشراً باعتبارها "تحتاج إلى إعادة النظر"^(١٤).

٢٣ - وأنشئت لجنة التخطيط الوطني في عام ٢٠١٠ لوضع خطة استراتيجية طويلة الأجل لجنوب أفريقيا. وهي مسؤولة عن إسداء المشورة للحكومة وأصحاب المصلحة بشأن تنفيذ خطة التنمية الوطنية وعن قياس التقدم المحرز فيها. وفي عام ٢٠١٢، وضعت اللجنة أحدث وثيقة رئيسية في مجال التنمية المستدامة في جنوب أفريقيا، هي خطة التنمية الوطنية لعام ٢٠٣٠. وتحدد الوثيقة المؤلف من ٤٨٩ صفحة هدفين رئيسيين لعام ٢٠٣٠،

(١٣) South Africa, Department of Environmental Affairs, *A National Framework for Sustainable Development in South Africa* (2008). متاح على https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/2008nationalframework_for_sustainabledevelopment.pdf

(١٤) المرجع نفسه، *National Strategy for Sustainable Development 1: Monitoring and Evaluation 2nd Draft Report*. متاح على http://soer.deat.gov.za/dm_documents/NSSD1_Draft_Report_20_May2014_final_draft_for_comment_vQ62Q.pdf

هما القضاء على الفقر والحد من عدم المساواة^(١٥). ولا تذكر الخطة أهداف التنمية المستدامة بصورة مباشرة، ولكن ثمة أوجه تداخل كبيرة بين أهداف خطة التنمية الوطنية لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة. وتقع المسؤولية عن رصد التنفيذ والنتائج على عاتق إدارة رصد الأداء وتقييمه^(١٦).

٢٤ - ولئن كان من السابق لأوانه محاولة تقييم الإنجازات التي حققتها جنوب أفريقيا من حيث التعامل مع أهداف التنمية المستدامة، هناك ما لا يقل عن سببين يدعوان إلى التفاؤل. فأولاً، أنشأت جنوب أفريقيا مجموعة كبيرة من الهياكل الحكومية من أجل تنفيذ مبادرات التنمية المستدامة نتيجة لأنها كانت أحد أكثر البلدان نشاطاً في السعي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وثانياً، حقق البلد نجاحاً كبيراً إلى حد ما في إنجاز عدد من غايات الأهداف الإنمائية للألفية. وإلى حد ما، تنعكس جهوده في حركة البلد الإيجابية فيما يتعلق بمختلف مكونات دليل التنمية البشرية. بيد أن أحد دواعي القلق يتمثل في أن السنوات الأخيرة ربما تكون قد شهدت تراجعاً كبيراً في مشاركة أصحاب المصلحة، وهو ما يمكن أن يشكل صعوبات تعترض سبيل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

ثالثاً - عشر توصيات من أجل التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة

٢٥ - يتسم كل هدف من أهداف التنمية المستدامة الـ ١٧ بأهمية كبيرة لرفاه جميع المجتمعات في المستقبل. ومن ثم، قد لا تكون هناك في الواقع أولوية محددة من حيث ضرورة التعجيل بتنفيذها، ولا يُبذل أي جهد في هذه الورقة لتحديد أولوياتها. غير أن الهدف ١٦، الذي يتناول الجزء الأخير منه مسائل عامة ذات صلة بمجمل أمور، من قبيل بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات، هو على الأرجح أهم هدف مفرد من بين جميع الأهداف الـ ١٧. وأهم ما تشير إليه دراسات الحالات الفردية الأربع، ناهيك عن الدراسات والتحليلات السابقة للمشاكل المتأصلة في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، هو أن الجهود الوطنية التي تبذل في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة يرجح أن تزداد أو تقل استناداً إلى قدرة الحكومة وفعالية القطاع العام في البلد. ويعزى ذلك إلى أن قدرة الدول الأمم على تحقيق الإنجازات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية الكبيرة نفسها التي ترتبط

(١٥) South Africa, National Planning Commission, *Our future – make it work: national development plan 2030* (٢٠١٢). متاح على <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf>

(١٦) “The National Development Plan unpacked”, *South African Government News Agency*, 19 February 2014. متاح على www.sanews.gov.za/south-africa/national-development-plan-unpacked

بالنجاح في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة تعتمد اعتمادا كبيرا على قدرة مؤسساتها الحكومية على تعبئة الموارد الكبيرة المطلوبة - المالية والمؤسسية والبشرية.

٢٦ - وعلى النحو المذكور أعلاه، سيكون للجهود الرامية إلى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة مزية أهم من غيرها، تتمثل في المعارف والخبرات التي اكتسبتها البلدان من خلال الجهود التي بذلتها سابقا سعيا إلى تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. وعلى نحو ما أظهرت الدراسات المتعلقة بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، وكذلك على النحو المشار إليه في هذه الورقة في مختلف دراسات الحالات الإفرادية القطرية، يتمثل الواقع في أن الأمر كثيرا ما استغرق في العديد من الحالات ثلثي فترة التنفيذ المحددة بـ ١٥ عاما لمواءمة الأهداف الإنمائية الوطنية للبلد مع الأهداف الإنمائية للألفية. وفي ما يتعلق بجهود التنفيذ الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، تتمثل ميزة هامة أخرى في أن السلطات المسؤولة عن تشكيل الجهود التي يبذلها البلد في تنفيذ الأهداف ستكون، في كثير من الحالات، قادرة على الاعتماد بدرجة كبيرة على البنية المؤسسية المنشأة لإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية. بيد أنه هناك عدد من النقاط الهامة التي أشارت إليها دراسات الحالات الإفرادية وغيرها من التحليلات والتي يتعين على الجهات الساعية إلى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بصورة فعالة أن تبقّيها نصب أعينها.

تذكّر الدور المركزي للحكومة

٢٧ - في الكثير من أنحاء العالم، لم تكن العقود الأربعة الأخيرة أفضل الأوقات للقطاع العام. وطوال هذه الفترة، كانت الحكومة ومؤسساتها تتعرض للهجوم من جميع أنواع وأصناف النقاد. وفي بعض البلدان، كثيرا ما كانت البرامج والسياسات الحكومية تُهاجم باعتبار أنها تتسم بالبيروقراطية وعدم الفعالية، بل وأنها تلحق الضرر وتؤدي إلى نتائج عكسية، في بعض الحالات. وبالتالي، ارتفع مستوى الريبة في مختلف مؤسسات الحكومة ارتفاعا كبيرا. وفي بعض البلدان، حوّلت الموارد التي كان يمكن منطوقها استثمارها في بناء قدرة الحكومة، على مدى سنوات عديدة، إلى القطاع الخاص وأو المنظمات غير الحكومية. وفي بلدان أخرى، قد تعوق المواقف المناهضة للحكومة القدرة على تعبئة الموارد اللازمة.

٢٨ - ويتمثل أحد الردود على المواقف المناهضة للحكومة - وهو رد يلقي التشجيع في كثير من الأحيان من منظمات دولية متعددة، بما فيها البنك الدولي والأمم المتحدة - في تشجيع التحرك نحو "الحكومة التعاونية". والافتراض الأساسي الثابت هو أن الحكومة التي تتصرف وحدها لا تستطيع أن تتصدى على نحو ملائم لمشاكل المجتمع. وبالأحرى، تتوقف فعالية الحكومة على إقامة علاقات تعاون مع القطاعين الخاص وغير الحكومي. وعلى الرغم

من أن الحوكمة التعاونية، التي تشارك في إطارها الحكومة أساسا في مبادرات مشتركة مع القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي، أو كليهما، يمكن أن تحقق فوائد، هناك أيضا تكاليف وتعقيدات.

٢٩ - وفي نهاية المطاف، يعرف القطاع الخاص بالحاجة إلى التماس الربح، مما يتطلب في كثير من الأحيان السعي إلى خدمة المصلحة الذاتية وقد يقوض المصلحة العامة. وتفتقر المنظمات غير الحكومية عموما إلى القدرة على إحداث التغيير المجتمعي والاقتصادي الواسع النطاق اللازم لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وفي بعض الحالات، قد تسعى إلى خدمة مصالحها الذاتية و/أو قد تكون مؤسسات هشة إلى حد ما. وعلاوة على ذلك، تتحمل الحكومة وحدها في نهاية المطاف المسؤولية النهائية عن إنتاج مجتمع جيد. وتظل الحكومة أهم مؤسسة تمكينية لأي مجتمع. وإذا كانت الحكومة فعالة، يمكن للمرء أن يحظى بمجتمع منتج ومسؤول، أي مجتمع جيد مع قطاع خاص ناجح على نحو يشكل تنمة له. وإذا لم تكن الحكومة فعالة، من غير المحتمل أن يتحقق مثل هذا المجتمع الجيد، لأن الحكومة هي التي يجب أن تضع الأسس التي تقوم عليها جميع مؤسسات المجتمع الأخرى والسياق الذي تعمل ضمنه.

الاعتراف بالأهمية المركزية التي يشكلها وجود قاعدة إيرادات ملائمة يمكن التعويل عليها

٣٠ - بالنسبة للعديد من البلدان، سيكون تنفيذ أهداف التنمية المستدامة مهمة مكلفة. وفي حالات عديدة، لا سيما في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان النامية، تتوافر للحكومات عموما، لا سيما الحكومات الإقليمية والمحلية، قدرة محدودة على جمع الإيرادات، مما يحد من قدرتها على تنفيذ الأهداف بصورة فعالة. وهذه القيود المفروضة على الموارد تعوق حتما الحكومات في توفير الخدمات التي يحتاجها مواطنوها وفي الاضطلاع بدور ضروري في عملية بناء المؤسسات.

٣١ - فسلطة جمع الإيرادات والقدرة على القيام بذلك على جميع مستويات الحكومة، سواء من خلال الضرائب والرسوم، أو تولي المسؤولية عن سداد الدين، من المتطلبات الأساسية لبناء حكومات قوية. وهذا هو الحال ليس فقط لأن الإيرادات الكافية شرط أساسي لتوفير الخدمات العامة الفعالة فحسب، بل أيضا لأن المسؤولية عن لزوم جمع الإيرادات تحفز في نهاية المطاف المسؤولين الرسميين على مواصلة الاهتمام بشواغل ناخبهم، الذين قد يصوتون لتوليهم المناصب أو إخراجهم منها، وعلى التصرف بطريقة متجوبة. ويستطيع المسؤولون الرسميون الذين لا يملكون سلطة فرض الضرائب أن ينقلوا بسهولة أكبر مسؤوليات هامة من مسؤوليات الحكم إلى آخرين.

تقع عمليات الميزنة والتخطيط الفعالة في صميم القدرة الحكومية

٣٢ - تشكل الميزانية أهم وثيقة سنوية تنتجها أي حكومة. وتعكس الميزانية كلا من الأولويات المحددة والأهداف العامة للحكومة خلال الفترة الزمنية التي توضع لها. ومن هنا تنبع الأهمية البالغة لأن تكون عمليات الميزانية مفتوحة وشفافة وأن يكون موظفو الوكالة المعنية بوضع الميزانية مهنيين أكفاء وملتزمين بالعمل بطريقة شفافة على السواء. ومن الأهمية بمكان أيضا، كما هو موضح في دراسات الحالات الإفرادية، أن تتعاون الوكالة الرئيسية المعنية بوضع الميزانية في البلد، سواء أكانت وزارة المالية أم وكالة مماثلة، تعاوننا وثيقا مع الوكالة التي تكلف بالمسؤولية عن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٣٣ - وتتسم عملية التخطيط الفعالة بنفس درجة الأهمية التي تسم عملية وضع الميزانية الفعالة تقريبا. وعلى وجه الخصوص، لكي تكون أنشطة التخطيط فعالة، يجب أن تشارك فيها طائفة واسعة من المواطنين وأن تكون مناسبة لجميع أصحاب المصلحة. وكما تشير دراسات الحالات الإفرادية، تمثل أحد أكبر الانتقادات والمشاكل في عملية تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية في الافتقار إلى مشاركة جميع المواطنين و/أو المجتمعات المحلية، لا سيما على الصعيد المحلي. وربما كان التخطيط على أساس المجتمع المحلي الذي يعكس احتياجات المجتمع المحلي بأكمله، بما في ذلك النساء والأطفال والمسنون والفقراء والأقليات والشباب، يشكل أكثر وسيلة مفردة فعالية في وضع الأولويات التي تعكس بحق احتياجات المجتمع على نطاق الدولة. وبالتالي، فإن تنفيذ تقنيات التخطيط الاستراتيجي التشاركية والربط بين نتائج هذه العمليات ووضع أولويات الميزانية أمران بالغ الأهمية للنجاح في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

يشكل تمكين المواطنين شرطا أساسيا كي تكون الحكومة فعالة

٣٤ - تمثل إحدى سمات الحوكمة الديمقراطية في إشراك الأشخاص الذين يحكمون في تحديد شكل القرارات والسياسات الحكومية. ولكن، في كثير من الأحيان، لا يشارك إلا بعض الأشخاص فعليا في حكوماتهم، أو يستطيعون التأثير فيها، حتى على المستوى المحلي. وقد يكون للفقراء والمهمشين تأثير قليل، إن وجد أصلا، في قرارات الحكومات الوطنية أو المحلية. وتؤدي هذه الحالة إلى تقويض فعالية الحكومة، سواء بوصفها مؤسسة ديمقراطية أو بوصفها مولدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية اللازمة. وهي ستكفل أيضا أرجحية عدم الوفاء بأولوية أهداف التنمية المستدامة المتمثلة في "عدم ترك أي أحد خلف الركب".

٣٥ - وبالتالي، من الأهمية بمكان أن تشمل جهود بناء وتعزيز الحكومة المبادرات الرئيسية التي ترمي إلى التشجيع على تمكين جميع المواطنين، ولا سيما الفقراء والمهمشين. والبرامج

الموجهة إلى الفقراء، سواء كانوا يعيشون في المدن أو الريف، وتلك التي توفر لهم معلومات كافية لفهم كل من الفرص المتاحة للحكم الذاتي والمسؤوليات التي ينطوي عليها، حاسمة لنجاح تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وكما تبين التجربة في العديد من البلدان المتقدمة جدا، يمكن أن يكون لهذه المبادرات فوائد همة في تعزيز الرفاه الاجتماعي والنمو الاقتصادي.

المساءلة والشفافية عاملان أساسيان لكسب ثقة المواطنين

٣٦ - في جميع أنحاء العالم، يطالب المواطنون على نحو متزايد بأن تكون الحكومة خاضعة للمساءلة وشفافة على السواء. وينطبق هذا القول على جميع المستويات الحكومية لأن ثقة المواطنين في الحكومة ترتبط بصورة مباشرة جدا بكل من مدى استجابتها لهم وانفتاحها على مشاركتهم وتفاعلهم. وكي يشارك المواطنون بفعالية في الحكومة، يجب أن يكونوا قادرين على فهم الكيفية التي تعمل بها وما تقوم به. وتتاح للحكومات المحلية فرصة خاصة لوضع معايير جديدة للامتياز من حيث المساءلة والشفافية، وبقيامها بذلك، للمساعدة على عكس الاتجاه المتنامي لخبية أمل المواطنين في المؤسسات الحكومية.

الأهمية الحاسمة للقدرات المحلية

٣٧ - في أنحاء كثيرة من العالم، تترع الحكومات التي تعتمد المركزية الشديدة إلى تركيز كل من السلطة السياسية والاقتصادية في عواصمها. وفي كثير من الأحيان، يؤدي ذلك إلى الإضرار بمصالح المدن والمجتمعات المحلية الأخرى داخل البلد. وعندما تركز السلطة على نحو شديد في الحكومات الوطنية وعواصمها، كثيرا ما تواجه المجتمعات المحلية الأخرى صعوبة بالغة في تهيئة البيئة المؤاتية اللازمة لتيسير التنمية المجتمعية والاقتصادية. وعادة ما تفتقر المناطق خارج العاصمة، في هذه الحالات، إلى الإيرادات اللازمة لإنشاء البنية التحتية اللازمة لتيسير استثمار القطاع الخاص وما يعقبه من تنمية اقتصادية. وبوسع الحكومة اللامركزية، بوجود حكومات محلية فعالة، أن تحشد بسهولة أكبر بكثير ما يلزم من الموارد والسلطة لتوفير فرص أكبر بكثير للتنمية الاقتصادية المحلية الهادفة والمستجيبة.

٣٨ - ويمكن التوصل إلى فهم جيد للصلة بين التنمية الاقتصادية وقوة الحكومة على الصعيد دون الوطني في بلد ما بمجرد مقارنة البيانات المتعلقة بنسبة النفقات الحكومية التي تصرف على المستوى دون الوطني بمستويات التنمية الاقتصادية الوطنية. وفي البلدان ذات التقدم الاقتصادي الكبير من قبيل بلدان أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان، ينفق ما يتجاوز ٤٠ في المائة (قد يصل إلى ٥٠ أو ٦٠ في المائة) من جميع الإنفاق الحكومي على المستوى دون الوطني، في حين أن الرقم يتراوح في الأجزاء الأقل نموا من الناحية الاقتصادية

من العالم بين ٣ و ٣٠ في المائة. وتبين كذلك البيانات المستمدة من معهد البنك الدولي أهمية توافر قاعدة موارد قوية لدى الحكومات دون الوطنية. وفي أمريكا الشمالية وأوروبا، يقع ٥٧ في المائة من جميع وظائف القطاع العام على المستوى دون الوطني، في حين أن هذا الرقم يبلغ ٦ في المائة في أفريقيا؛ و ٢١ في المائة في أمريكا اللاتينية؛ و ٣٧ في المائة في آسيا. وبالتالي، هناك ارتباط قوي، فيما يتعلق بكل من الإنفاق الحكومي والموظفين الحكوميين، بين نسبة كل من موظفي القطاع العام والنفقات العامة على المستوى دون الوطني ودرجة التنمية الاقتصادية الوطنية.

٣٩ - ويمكن تبرير العلاقة الواردة أعلاه. فقدرة الحكومات المحلية، بما في ذلك القدرة على جمع الإيرادات والسلطة اللازمة لسن التشريعات المحلية ذات الصلة، هي عامل حاسم لنجاح التنمية الاقتصادية المحلية. ويشكل تطبيق الإطار القانوني الملزم وتشغيل البنية التحتية المادية الضرورية شرطا أساسيا لتحقيق الإنتاجية الاقتصادية. وفي غياب هذه القدرة، لا يستطيع المقاولون المحليون في كثير من الأحيان الشروع في النشاط الاقتصادي الجديد الذي تمس الحاجة إليه ويرجح أن يكون بالغ الأهمية من أجل النجاح في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

تتسم القدرة القوية على الإدارة ونظم المعلومات بالأهمية

٤٠ - لا توجد طريقة وحيدة مثلى لهيكل النظام الحكومي. وكثيرا ما تختلف البلدان بصورة كبيرة في الهياكل الرسمية للحكومات الوطنية ودون الوطنية وفيما يتعلق بالخدمات المضطلع بها على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو المحلي أو على صعيد المجتمع المحلي. ويميل العديد من البلدان ذوات التقدم الاقتصادي الكبير إلى نقل خدمات التعليم والصحة إلى المستوى الإقليمي أو المحلي، ولكن حتى في هذين المجالين، هناك الكثير من التباين. وعادة ما تنتج هيكلية الحكومات الوطنية ودون الوطنية ومسألة تحديد الخدمات التي سيجري تنفيذها على مستوى ما عن مزيج ما من التاريخ الماضي، ومطالب المواطنين، والتقاليد المحلية، والقدرات الإدارية، والمصلحة الذاتية التنظيمية والمؤسسية، والكفاءة المتصورة، والتفاوض السياسي. وعلاوة على ذلك، لا تنقش هذه القرارات على حجر في أغلبية الحالات. وكثيرا ما تجرى التسويات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية بشأن الأدوار والمسؤوليات.

٤١ - ولئن كان لا يوجد ترتيب هيكلي أمثل للحكومات الوطنية، يمكن تعزيز القدرة على الإدارة لجميع الحكومات تقريبا على نحو كبير. وهذا هو الحال في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء. وفي بعض الحالات، هناك نقص في الموظفين المدربين تدريباً كافياً على صعيد الحكومة الوطنية والحكومات دون الوطنية على السواء. ويمكن أيضاً أن تكون الحكومات بطيئة في توليد نوع المعلومات الذي يحتاجه المواطنون للتصدي بفعالية

للمسائل العامة المعاصرة المعقدة. وقد تكون نظم قياس الأداء وضبط الجودة التي تمس الحاجة إليها منفذة بصورة غير كافية، وقد لا تتوافر في كثير من البلدان، على الصعيدين الوطني ودون الوطني كليهما، عمليات الإدارة الأساسية، بما في ذلك نظم الموظفين وممارسات الميزنة والممارسات المحاسبية. والتنفيذ الفعال لتلك النظم أمر بالغ الأهمية للحفاظ على ثقة الناس في الحكومة وللتنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة.

تعزيز الشراكة بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية

٤٢ - يشكل النمو وظهور الحكومات المحلية في جميع أنحاء العالم بالتأكيد أحد الإنجازات الملحوظة لجهود بناء المؤسسات وتعزيز الحوكمة في العقود القليلة الماضية. ويساهم النشاط الشعبي والقادة المحليون والزعماء الوطنيون والمنظمات الدولية جميعاً في تعزيز الحوكمة المحلية. ومع ذلك، يبدو بالفعل أن العقد الماضي شهد انخفاضاً في التزام العديد من الحكومات الوطنية في هذا المجال. ويحدث هذا في معظم أنحاء العالم وهو يشكل مصدراً للقلق البالغ، خاصة بالنظر إلى الأهمية المثبتة التي توليها الحكومات المحلية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتسهم الحكومات الوطنية، من خلال تشريعاتها وسياساتها المالية، إسهاماً كبيراً في تشكيل البيئة التي تعمل فيها الحكومات المحلية ويمكن أن تحد من قدرتها على العمل بفعالية أو تدعمها.

٤٣ - ويتطلب تنفيذ أهداف التنمية المستدامة أن يقوم واضعو السياسات والمؤسسات على صعيد الحكومة الوطنية بتقديم الدعم القوي للحكومات الوطنية. وقد يأخذ دعمهم شكل سن التشريعات التمكينية وغيرها من أنواع التشريعات التي توفر للحكومات دون الوطنية القدرة على العمل بشكل مستقل وتقديم الخدمات اللازمة من أجل التنفيذ الفعال للأهداف. وفي كثير من الأحيان، يُفتقر إلى الموارد المالية اللازمة للإنفاق على المسؤوليات المسندة عن تقديم الخدمات. وكثيراً ما تستمر الحكومات الوطنية، في الحالات التي تبذل فيها جهود لتحقيق اللامركزية، في وضع أنظمة دقيقة للأنشطة المحلية وكذلك في قصر قدرتها على جمع الإيرادات اللازمة لتمويل الخدمات المحلية.

٤٤ - وكما بينت التجربة المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، لا تستطيع حتى أكثر الحكومات الوطنية تقدماً للدعم، إذا تصرف بمفردها، أن تضمن بصورة كافية التنفيذ الكامل لأهداف التنمية المستدامة. ولا بد أن يكون هناك طلب محلي كبير على وضع النظم الحكومية اللامركزية الفعالة والحفاظ عليها واهتمام بالغ بذلك. بيد أن الحكومات المركزية قد لا تكون متحمسة للتخلي عن الموارد أو عن سلطة السيطرة عليها. وفي الممارسة العملية، لا يمكن أن تكتسب الحاجة إلى تشجيع اللامركزية وبناء قدرات الحكومات المحلية وتيسير مشاركة المواطنين موطئ قدم إلا عندما يكون هناك ضغط من المجتمع المحلي لتنفيذ هذه الإصلاحات.

٤٥ - ومن الأهمية بمكان أن يكون المسؤولون على جميع المستويات الحكومية، وكذلك ممثلو المجتمع المدني، ملتزمين بالعمل معاً لإيجاد الآليات المؤسسية المناسبة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. ومن الضروري بشكل خاص أن يعترف المعنيون على الصعيدين المحلي والوطني بأن تعزيز المستويات الحكومية ليس مباراة محصلتها صفر، بمعنى أنه إذا عُزِّزَ أحد مستويات الحكومة، فلا بد أن يضعف مستوى آخر. ويشير الكثير من التجارب المعاصرة، ولا سيما في البلدان التي تكون فيها المؤسسات الحكومية أكثر المؤسسات تقدماً، إلى العكس. فعندما يصبح أحد مستويات الحكومة أقوى وأكثر كفاءة من الناحية المؤسسية، يزداد الضغط على مستويات الحكومة الأخرى لتحذو حذوه.

بناء التحالفات مع المجتمع المدني والقطاع الخاص

٤٦ - يؤدي القطاع الخاص دوراً هاماً في تشكيل التقدم والرفاه في جميع البلدان، ولا سيما البلدان الصناعية. ويتمثل أحد التطورات الهامة خلال العقد الماضي للمهتمين بمستقبل الديمقراطية في ظهور منظمات المجتمع المدني والنشاط الشعبي. وما فتئ القطاع الخاص وممثلوه يؤثرون من خلال الأنشطة المستقلة الخاصة به، وعلى نحو متزايد، من خلال قدرته على التأثير في المؤسسات الأخرى، في سياسات وأعمال الحكومات الوطنية والمحلية من نواح هامة. وفي السنوات الأخيرة، بدأت منظمات المجتمع المدني بممارسة نفس التأثير أيضاً.

٤٧ - ومن المهم أيضاً أن نأخذ في الاعتبار أن الحكومات، على الصعيدين الوطني والمحلي كليهما، تستطيع أن تهيء بيئات صديقة وداعمة لنمو القطاع الخاص والمجتمع المدني أو تعوق تقدمهما. ومن خلال حماية الحقوق مثل الحق في حرية الكلام والحق في تكوين الجمعيات وحرية الصحافة، وكذلك من خلال مجموعة متنوعة من الإجراءات التشريعية المحددة، بما في ذلك فرض الضرائب والدعم المالي والنشاط التنظيمي، يمكن للحكومة أن تؤثر على نحو عميق في قدرة مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص على التطور والازدهار، مما يؤثر من نواح هامة في قدرتها على دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بأكبر قدر من الفعالية.

٤٨ - ومن الأهمية بمكان أن يعمل كل من الحكومات الوطنية ودون الوطنية في شراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من أجل استكشاف أكثر الوسائل فعالية لتقديم الخدمات إلى المواطنين في أي مجتمع بعينه. وفي بعض الحالات، من الوارد جداً أن تمثل منظمات المجتمع المدني وسيلة أكثر فعالية لتقديم بعض الخدمات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وفي بعض الأحيان، يمكن أن تكون قدرة القطاع الخاص هامة جداً. ولكن من الضروري أيضاً أن تدرك الحكومات أنها تتحمل في نهاية المطاف المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ الأهداف وبناء المجتمع الجيد الذي سينتج عن تنفيذها. وبالتالي، يجب على

الحكومات ألا تتنازل عن مسؤوليتها عن تقديم الخدمات اللازمة إلى مواطنيها على افتراض أن أيًا من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني يستطيع أن يقدمها. ويتسم دور الحكومة بالأهمية على نحو خاص عندما يتطلب تقديم الخدمات بأقصى قدر من الفعالية مشاركة جميع مستويات الحكومة.

إدراك تعقيد عمليات الإصلاح وهشاشتها

٤٩ - تتسم عملية إصلاح السياسات وتنفيذ البرامج بأنها عملية معقدة وصعبة. ويجب التوفيق بين العديد من المصالح الراسخة ذات الاحتياجات و/أو الرغبات القوية للحفاظ على السياسات والممارسات القائمة. وستقاوم هذه الجماعات أحيانًا الجهود الرامية إلى إحداث التغيير، لا سيما الإصلاح المنهجي. وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو البلدان النامية، يمكن أن تكون مشكلة إضفاء الطابع المؤسسي على الإصلاح أكثر تعقيدًا مما يعتقد إذا كانت المؤسسات الحكومية ضعيفة جدًا. وفي حالات أخرى، عندما تنفذ الإصلاحات، كثيرًا ما يكون الضغط الممارس بغرض العودة إلى الإجراءات والممارسات الماضية قويًا جدًا.

٥٠ - ويمكن أن تتعقد عملية التغيير و/أو الإصلاح المؤسسي كذلك بسبب أن العديد من المنظمات الخارجية التي تدعم وتشجع هذه الجهود في بلد من البلدان قد يتناول هذه المسائل من منظور قصير الأجل. وقد يترك دعاة الإصلاح ومؤيدوه الأساسيون المشهد بصورة مبكرة جدًا، مما يعطي الراغبين بتقليل تأثير الإصلاح أو إبطاله الفرصة لفعل ذلك في مواجهة قدر ضئيل من المقاومة أو دون مقاومة. وفي حالات أخرى، قد تخرج الظروف الاقتصادية أو السياسية عن نطاق سيطرة المشاركين في أي عملية إصلاح وتُعقد مبادرات الإصلاح وتقوضها. وبالتالي، على الصعيدين الوطني ودون الوطني، من الأهمية بمكان أن يدرك المشاركون في عملية بناء و/أو إصلاح مؤسسات الحكومة بهدف التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة وتحقيق التقدم الاجتماعي أن هذه الجهود كثيرًا ما تتطلب قدرًا كبيرًا من الصبر والتزامًا طويل الأجل. فمثلما ستكون هناك نجاحات، قد تكون هناك أيضًا خيبات أمل. غير أن الدروس المستفادة من التاريخ تبين أنه يمكن تحقيق تقدم كبير، حيثما ومتى دعت الحاجة، من خلال الجهد والالتزام المتواصلين.

ثالثا - الاستنتاجات

٥١ - ستعرض بإيجاز في هذه الورقة التقدم المحرز في أربعة بلدان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وفي أعقاب ذلك الاستعراض، قدمت ١٠ توصيات لتعزيز المؤسسات الحكومية التي يشكل أداؤها الفعال ضرورة للنجاح في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. وفي الحالات المدروسة، تركّز معظم الأنشطة المتعلقة بتنفيذ الأهداف حتى الآن على الخطوات الأولية

لوضع السياسات. فالبلدان الأربعة جميعها كانت تعتمد استراتيجيات للتنمية المستدامة و/أو التنمية الوطنية قبل اعتماد أهداف التنمية المستدامة. وتتخذ ألمانيا خطوات لتنقيح استراتيجيتها الوطنية للتنمية المستدامة ومعالجة كل هدف من الأهداف بصورة محددة. وفي إندونيسيا والمكسيك وجنوب أفريقيا، تشبه الأهداف والغايات المتوخاة من استراتيجيات التنمية الوطنية عموماً أهداف التنمية المستدامة، وهي تتضافر معها. ولإزالة أي تضارب ممكن بين خطط التنمية الوطنية وأهداف التنمية المستدامة، قد ترغب البلدان في استعراض وتنقيح استراتيجيات التنمية الوطنية في ضوء الأهداف. وسييسّر التنفيذ الناجح لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ من خلال وضع سياسات تتوافق مع فرادى الأهداف، مع مراعاة الأوضاع الوطنية المختلفة.

٥٢ - وفي كل حالة من الحالات المعروضة، هناك درجة عالية من الاستمرارية من حيث سياسات التنمية المستدامة. فقد بنت ألمانيا، على مدى السنوات الـ ٢٠ الأخيرة، بنية تحتية مؤسسية لوضع وتنفيذ استراتيجيات التنمية المستدامة. وهي تستخدم هذه البنية لصياغة الاستراتيجية الوطنية المنقحة للتنمية المستدامة، وتقوم بمواءمتها مع أهداف التنمية المستدامة في نفس الوقت. وستستخدم هذه البنية أيضاً لتنفيذ الاستراتيجية المنقحة. وقد قامت البلدان الثلاثة الأخرى (إندونيسيا والمكسيك وجنوب أفريقيا)، بدرجات متفاوتة، بوضع بنى وإجراءات لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية ستكون مفيدة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وبالتالي، تساعد الخبرة السابقة المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية البلدان على تعلم ما يصلح في سياقها الوطني وما يمكن القيام به لتحسين وضع السياسات وتنفيذها في المستقبل. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تساعد البنية المؤسسية الموضوعية لتنفيذ التنمية المستدامة ورصد وتقييم التقدم المحرز فيها بصورة أعم، وكذلك تدابير المشاركة العامة التي وضعت أثناء تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. ومن خلال وضع التجربة السابقة قيد الاستخدام، بوسع البلدان أن تخفض إلى حد كبير حجم الموارد الإدارية الجديدة اللازمة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٥٣ - ستساعد كذلك مشاركة مختلف أصحاب المصلحة غير الحكوميين، التي أسست سابقاً، في وضع حلول أكثر استنارة والحصول على تأييد المجتمع المحلي اللازم بشدة فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة. وأتاحت ألمانيا مشروع استراتيجيتها المنقحة للمواطنين التماساً لتعليق الجمهور عليها. واستخدمت جنوب أفريقيا، خاصة في الجهود المبكرة التي بذلتها في مجال تحديد سياسة تنمية مستدامة على الصعيد الوطني، عدداً من المنابر لتحقيق مشاركة الجمهور في العملية. وفي وقت أقرب عهداً، خلال المنتدى السياسي الرفيع المستوى

المعني بالتنمية المستدامة لعام ٢٠١٦، أبدت المكسيك التزاما بإنشاء آليات للمشاركة العامة يمكن الاسترشاد بها في تنفيذ خطة التنمية الوطنية. ولئن كان بعض آليات المشاركة العامة موجود سابقا في البلدان الأربعة جميعها، يمكن تعزيز الآليات في كل حالة من الحالات. ويمثل ذلك أحد الشواغل لجميع البلدان تقريبا في سياق تنفيذ الأهداف وهذا هو الحال بوجه خاص في البلدان التي لا يمكن فيها في كثير من الأحيان سماع أصوات المواطنين بسبب الفساد العام أو النخب القمعية، لا سيما على المستويات المحلية.

٥٤ - وينبغي التفكير في الاستراتيجيات الوطنية القائمة للتنمية المستدامة بوصفها وثائق قابلة للتعديل. وبما أن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة سيمتد على مدى ١٥ سنة، لا مناص من أن تقوم الحكومات باستمرار بتقييم مدى نجاحها في تحقيق تلك الأهداف من خلال الرصد والتقييم باستخدام مؤشرات قابلة للقياس. ويشجع تتبع التقدم المحرز على الدخول في عملية تعلّم تمكّن الحكومات من استكمال استراتيجياتها المتعلقة بالسياسات لمضاهاة الإجراءات المتخذة في مجال السياسات نظرا لأن الاستراتيجيات تتغير وفقا للأوضاع الوطنية.

٥٥ - ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها جميع البلدان في سياق تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في إضفاء الطابع المحلي على الأهداف والغايات. وفي حالة الأهداف الإنمائية للألفية، كثيرا ما كانت الحكومات المحلية على معرفة ضئيلة أو دون معرفة بالأهداف وبالتالي لم تكن تستطيع التفكير في كيفية مواءمة أولوياتها مع الأولويات الوطنية في المجالات المناظرة. ونتيجة لذلك، لم تتمكن من التعبئة الفعالة للموارد اللازمة أو مواءمة سياسات الحكومة الوطنية بطريقة تحقق الحد الأقصى من الإمكانات المتاحة للتنفيذ الناجح للأهداف الإنمائية للألفية. وعلاوة على ذلك، تمثل القدرات المتفاوتة للحكومات دون الوطنية والتباين في توزيع المسؤوليات الحكومية والخدمات بين الحكومة الوطنية والحكومات دون الوطنية مشكلة بالغة الصعوبة يتعين معالجتها. وفي ألمانيا، تقسم المسؤوليات الحكومية بشكل واضح بين مختلف مستويات الحكومة. وقد لا تكون الحالة على هذا النحو دائما في إندونيسيا والمكسيك وجنوب أفريقيا، أو في العديد من البلدان الأخرى.

٥٦ - وفي كل من البلدان المشمولة بالدراسة في سياق إعداد هذه الورقة، يوجد قدر كبير من الغموض بشأن تقاسم المسؤوليات بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية. فعلى سبيل المثال، في جنوب أفريقيا، قد لا يكون واضحا في بعض الأحيان أيّ الخدمات يقع في الولاية القضائية لحكومة المقاطعة أو للمجلس البلدي. ونتيجة لذلك، يمكن أن يعرقل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، نظرا لأن الملكية المحلية للأهداف شرط ضروري لتحقيق النجاح على نحو ما تبين التجربة الحديثة المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية. ويمكن أن يعوّق تنفيذ أهداف

التنمية المستدامة أيضا بسبب تفاوت درجات قدرة الحكومات المحلية. فعلى سبيل المثال، هناك تفاوتات كبيرة على الصعيدين الإقليمي والمحلي في التنمية الاقتصادية في العديد من البلدان، لا سيما بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية. ويجب على الحكومات الوطنية تخصيص الموارد لبناء قدرات الحكومات على كلا الصعيدين الوطني والمحلي من أجل المساعدة في تنفيذ الأهداف. والأهم من ذلك، يجب أن تواصل الحكومات على جميع المستويات العمل بصورة مباشرة مع القطاعين غير الربحي وغير الحكومي والقطاع الخاص إذا ما أريد إنجاز الأهداف.

٥٧ - وأخيرا، وكما لوحظ في مستهل هذه الورقة، وعلى النحو الذي تبينه تجربة الأهداف الإنمائية للألفية بوضوح، سيتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة تعبئة كميات كبيرة جدا من الموارد، المالية والبشرية على السواء، وكذلك الاعتماد على المؤسسات الحكومية القائمة، وفي بعض الحالات، المنشأة حديثا. وأي جهد لتعبئة هذا القدر من الموارد اللازمة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة سيتطلب قيادة قوية والتزاما كبيرا. ويجب أن تشرك قيادة البلد الشخصيات الرائدة في حكوماتها الوطنية ودون الوطنية، ولكنها لا يمكن أن تتوقف عند هذا الحد. بل يجب أن تشرك طيفا عريضا جدا من كامل البلد، بما في ذلك القطاع الخاص وقطاع المنظمات غير الحكومية والجزء الأكبر من مواطنيها أيضا. ومن أهم الدروس المستفادة من تجربة الأهداف الإنمائية للألفية أنه بالرغم من إحراز تقدم هام في تحقيق تلك الأهداف، وبالقيام بذلك، في المضي قدما في بناء مجتمعات جيدة، ثمة حاجة إلى قدر أكبر من الالتزام والمشاركة على الصعيد الوطني في نهاية المطاف. ويتطلب هذا الالتزام مبادرات كبرى للارتقاء بمعرفة الناس في جميع أنحاء العالم بأهداف التنمية المستدامة والغايات التي تمثلها. ومن المهم أن يُشرع في هذه الجهود فورا وأن تصبح جزءا أكثر محورية من الجهود الرامية إلى جعل خطة عام ٢٠٣٠، والفوائد التي ستسفر عن تنفيذها، واقعا لجميع الناس في العالم.