

Distr.: General
30 January 2017
Arabic
Original: Spanish

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة السادسة عشرة

٢٤-٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧

البند ٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

كفالة التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة

من خلال القيادة والعمل والوسائل: القيادة

المؤسسية وأهداف التنمية المستدامة

القيادة المؤسسية وأهداف التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة هذه الوثيقة التي أعدّها عضو اللجنة، خوسيه ر. كاستيلاسو. ومحتوى الوثيقة والآراء الواردة فيها تخص مؤلفها ولا تعبر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2017/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

020317 200217 17-01156 (A)



القيادة المؤسسية وأهداف التنمية المستدامة

موجز

تبحث هذه الوثيقة في أنشطة المجتمعات والحكومات في ما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وتحلل القضايا السياسية والإدارية وتشدد على مسؤوليات الحكومة في الاضطلاع بمهام مترابطة من أجل تحقيق تلك الأهداف. ويشمل ذلك إشراك المجتمع المدني، والمواطنين عموماً، في بيئة معقدة من المصالح المتعددة، التي ينبغي أن تكون موجهة نحو خدمة أهداف مشتركة من أجل تحسين نوعية الحياة وضمان صون الموئل البشري.

وتتيح خطة عام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة الفرصة لاختبار قدرة النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية. ففي بيئة معقدة ومتغيرة، تمارس الحكومات بشكل متزايد مسؤولية مشتركة مع الحكوميين، وذلك باستخدام السياسات العامة أداة لذلك. ويقتضي تحقيق الأهداف الإنمائية المستدامة الأخذ بسياسة عامة للدولة تنطوي على سياسة شاملة للإدارة الحكومية، وسياسات عامة متفق عليها بين الحكومة والمجتمع، وسياسة عامة مشتركة تمكن المواطنين من المشاركة والعمل.

وتشدد الوثيقة على أن تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ قد يتوقف على إجراء عملية حاسمة لتحقيق غايات كل هدف. فتربط أهداف التنمية المستدامة والمشاركة المسؤولة للمجتمع لن يفضي إلى اعتماد سياسات شاملة إلا إذا التزمت الحكومات والمجتمعات بإيجاد حلول مشتركة لمشاكل التنفيذ. وتتطلب هذه المهمة الاتفاق والتنسيق على المستوى الدولي والإقليمي والوطني والمحلي؛ واتخاذ القرارات بتوافق الآراء؛ والقيام بأعمال مشتركة بين المجتمعات وحكوماتها، ورصد التقدم المحرز فيها وآثارها، وكذلك تعزيز المؤسسات وفسح المجال لمشاركة فاعلين جدد في تصميم وتنفيذ سياسات عامة ذات صلة بأهداف التنمية المستدامة. ويمكن القيام بهذه الأعمال عندما تكون القيادة المؤسسية منخرطة في العمل مع القيادات المجتمعية وقادرة على الحكم بشكل مشترك.

أولاً - مقدمة

١ - تقتضي القيادة المؤسسية لتنفيذ الأهداف الإنمائية المستدامة في كل بلد الالتزام بتغيير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية من خلال المشاركة الدولية؛ ويتعلق الأمر هنا بتحوّل نوعي في ميزان السلطة بين الحكومة والمجتمع، يكون الكيانان عازمين فيه على المضي نحو تحقيق التنمية المستدامة ومن ثم يكونان على استعداد لتحقيق توازن دقيق والحفاظ عليه، على أن يكون ذلك هو محور ديمقراطية شاملة قوامها توافق الآراء.

٢ - وينصب الاهتمام في القيادة المؤسسية على معرفة ما إذا كانت تمثل سبيلاً عملياً في القيام بإجراءات حكومية قابلة للقياس ومتفق عليها ومقبولة اجتماعياً ويكون الهدف منها تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها كل دولة من الدول الأعضاء في إطار خطة عام ٢٠٣٠.

٣ - ولئن أقررنا ينطوي بدرجة التعقيد المتأصلة على جميع الصعد - من العالمي إلى المحلي والعكس بالعكس - فعلياً أن نعيد النظر في طبيعة القيادة ونوعها، وكيفية إنشاء المؤسسات، ومن ضمنها طبيعة القيادة المؤسسية في علاقتها مع أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، ورسم السياسات العامة الشاملة لعدة قطاعات، ومسؤولية الحكومة ككل وكل المؤسسات التي تتألف منها، وكذلك والمسؤولية المشتركة بين المجتمع والحكومة.

ثانياً - القيادة

٤ - تمارس القيادة من جهات متعددة تتعلق بمذاهب سياسية مختلفة وتيارات علمية وواقعية. والغاية من هذا التحليل تحفيز نقاش يفرض إلى إيجاد معنى يتشاطر أولئك الذين يستكشفون هذا المفهوم، مع أنه متنوع في تفسيراته.

٥ - واستناداً إلى البحوث المنجزة في هذا الموضوع، من الممكن الاتفاق على أن القائد هو من يمتلك، بحكم خصائصه الشخصية، القدرة على الملاحظة وتفسير الظروف في بيئة معينة ووقت معين، وذلك من أجل تنظيم وتوجيه العمل الجماعي المنجز خدمة للمصالح العام.

٦ - وعند تحليل موضوع القيادة، يُستعان بتخصصات اجتماعية مختلفة من بينها الأنثروبولوجيا وعلم الاجتماع والسياسة والاقتصاد والعلاقات الدولية وعلم النفس. ومن ضمن هذا الزاد، سنستعين بماكس وير^(١) للاطلاع على أنواع السلطة الثلاثة المعروفة

(١) ماكس وير، *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva* (الاقتصاد والمجتمع: الخطوط العريضة لعلم الاجتماع الشامل) (مدريد، Fondo de Cultura Económica، ٢٠٠٢).

لديه وهي: التقليدية، والمُلْهَمة، والقانونية العقلانية، التي تتضمن عناصر للمقارنة يمكن تعميمها من الواقع الحالي.

ألف - القيادة التقليدية

٧ - تتميز القيادة التقليدية بدوامها. وقراراتها قرارات جماعية عموماً وتقتضي في بعض الأحيان التحلي بالحكمة والصبر. وتنبي سلطتها وشرعيتها على قواعد غير مكتوبة، حيث تقبل الجماعة الرضوخ لما يمليه التقليد المتعارف عليه في المسألة؛ ويمكن أن تكون موجهة اتجاهها سلبياً أو إيجابياً.

٨ - وتكون هذه القيادة سلبية إذا ما وقعت في يد سلطة مستبدة. حيث تنحصر ممارستها في مجموعات مغلقة وترعرع في المجتمعات ذات الكثافة السكانية المنخفضة أو المجتمعات الفقيرة ذات الهياكل المؤسسية الضعيفة، ومن ثم تكون هذه المجتمعات عرضة لتصبح ضحية لطائفة من النفوذ السياسي والاقتصادي الحمية مصالحه على وجه التحديد بالتقاليد الأسرية وسلطة الجماعة. وفي حالة قصوى، يمكن فرض قراراتها بواسطة الجمع بين العنف والإفلات من العقاب.

٩ - والسلوك التقليدي سائد في أرجاء كثيرة من العالم، حتى في أوفر البلدان حظاً من الازدهار، سواء في الأماكن المعزولة من أراضيها و/أو في المناطق المحرومة (الأحياء الفقيرة والأكواخ ومدن الأكواخ والأحياء المعزولة والمدن الضائعة وغيرها) من البلدات وكبريات المدن. وفي الأماكن التي يتعايش فيها الفقر المدقع والجريمة في ظروف ستمتها التوتر، تنتظم كل جماعة وفقاً لأنماطها التقليدية، حيث تندّر سيادة القانون ويشد ويستمر الصراع بين الهيمنة والبقاء على قيد الحياة.

١٠ - ومن الناحية الإيجابية، فإن اعتراف السلطات والمجتمع المدني بالقيادة الذين يناضلون من أجل حياة كريمة ودعمها لهم، أمران يسهمان في جعل تدبير شؤون الأرياف أو الحواضر أمراً معقداً، ليس فقط بسبب الحاجة إلى تحسين الأوضاع البيئية والخدمات، بل أيضاً لمعرفة هوية ونطاق من يعمل خارج إطار القانون من الأشخاص والمنظمات، وإذا أمكن، إعادتهم إلى جادة الصواب؛ إنها مهمة دائمة يستلزمها الأمر للحد من التفاوت الناتج عن تركّز الثروة.

باء - القيادة الملهمّة

١١ - يُعتبر الإلهام نقطة جذب أساسية في شخصية أي رجل أو امرأة في السلطة. وخلافاً للقيادة التقليدية، يتجسّد هذا الأمر في الشخص. ويمكن أن يكون تأثيره إيجابياً أو سلبياً في ما يخص مصالح الجماعة والمجتمع والبلاد وما إلى ذلك^(٢).

١٢ - ويحدث التأثير السلبي عندما يثق الأتباع في من يعتبرونه أكفأهم، بل وربما يسلمونه إرادتهم لتلبية التوقعات الجماعية، لا سيما عندما يقترح هو قطيعة مع النظام أو السلطة القائمة التي ترى الجماعة لأسباب مختلفة أنها غير مؤهلة. وفي أي مناخ تسوده خيبة الأمل، يميل القائد الملهم "السام" إلى إحداث تغيير لا تربطه بالواقع علاقة متينة وكافية؛ ومن ثم تكون مقترحاته ملتبسة وقدرته على التنفيذ غير مثبتة؛ ومع ذلك، يستمر هذا القائد في كسب أنصار له.

١٣ - ويبدو مثل هذا الشخص أنه يصغي، ولكن قوته تكمن في التلاعب بالناس. فهو يشعر أنه يمتلك "حقيقة لا تقبل الجدل" وأن تشخيصه حقيقة لا مرأى فيها. وعادة ما تكون قراراته عاطفية ويسعى إلى إضفاء الشرعية على عمله وبناء منطق ذي إحصاءات عقلانية، أي منطق هو.

١٤ - وفي أي بيئة يسودها عدم الاستقرار المؤسسي، غالباً ما تبالغ هذه القيادة في تقدير قيمتها، وهو ما يتفاقم إذا ما وجد نظام الحكم نفسه حبيس دوامة تسير به إلى الهاوية. وفي هذه اللحظات بالضبط، يمضي المجتمع نحو إمكانية البحث عن نوع منقذ ما يرشده إلى التعافي أو استرجاع "أرض الميعاد".

١٥ - ومما لا شك فيه أن التزعة الشعبوية تجتذب حليفاً لها في القيادة الملهمّة عندما تسعى أشكالها إلى تقليص المؤسسات وفرص الحوار أو تطيل أمد الصراعات أو تؤخّر إيجاد حلول لها، إذ أن هدفها هو البقاء في السلطة النسبية المسندة إليها بقيادة "حركة" ذات مطالب مشروعة أو محدّثة لممارسة الضغط.

١٦ - والجانب المشرق لهذا الأمر أن القائد يمكن أن يُسهم في إحداث تغيير منظم، من خلال قدرته على رص صفوف مختلف القوى والفعاليات الاجتماعية والدعوة إلى التعايش السلمي المتحضر والمنتج اجتماعياً، وذلك من خلال الحوار والتفاوض. وهذه الأدوات السياسية هي أفضل وسيلة تساعد على توحيد الإرادات وتوجيه الجهد الجماعي

(٢) تشارلز لندهولم، *Carisma* (برشلونة، Gedisa، ٢٠٠١).

من خلال الاتفاقات ذات الطابع القانوني والاقتصادي والإداري، التي تميّز القيادة المؤسسية والمستمدة من السلطة "القانونية العقلانية" المبينة أدناه.

جيم - القيادة القانونية العقلانية

١٧ - هذا المفهوم، المراد منه أصلاً الاهتداء في تدبير الإدارة العامة بالعقل حصراً لا بالمشاعر، كان ولا يزال - بسبب المصالح والإهمال أو الفساد - يشجّع البيروقراطية بمعناها القدحي، الأمر الذي يؤدي في حالات كثيرة ومتنوعة إلى الجمود^(٣).

١٨ - ومن ناحية أخرى، وبالنظر إلى الديناميات العالمية الحالية، يجب علينا أن ندرك أن على المؤسسات أن تهتئ ظروف الاستقرار المفضية إلى التنمية، ويتعين على قادتها تشجيع واستهلال التحولات المطلوبة. ولكي يكون القائد المؤسسي فعالاً في هذه الظروف، ينبغي أن تكون لديه عناصر من التقاليد والإلهام وعليه التقيّد بالقواعد المتبعة في المنظمة المعنية.

١٩ - وللقائد القانوني العقلاني نفوذ مزدوج: نفوذٌ تُسند له المؤسسة بحكم صلاحياته، ونفوذٌ يتحدد بالخصائص الشخصية للموظفين وقدرتهم على إعطاء معنى للأنشطة وتسهيل التعايش المؤسسي، استناداً بالأساس إلى المعلومة والحجة والإقناع والتنظيم والعمل^(٤)، على أن يكون همّهم العلني هو خدمة المصلحة العامة، وفقاً لصلاحيات هذا المنصب^(٥).

٢٠ - وهذا النوع من القيادة يحد من السلطة التقديرية للموظفين العموميين في اتخاذ القرار وأداء واجباتهم، وذلك بسبب القواعد السارية عليهم وبسبب الحاجة إلى المساءلة لا عن الشؤون المالية فحسب، ولكن أيضاً عن العمليات الإدارية والسياسية^(٦).

(٣) مايكل بارزلاي، *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública* (النظر في ثنايا البيروقراطية: رؤية جديدة للإدارة العمومية) (المكسيك، Fondo de Cultura Económica، ١٩٩٨).

(٤) جياندومينيكو ماجونيه، *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas* (الدليل والحجة والإقناع عند رسم السياسات) (المكسيك، Fondo de Cultura Económica، ١٩٩٧).

(٥) ب. غي بيترز، *La Política de la Burocracia* (سياسة البيروقراطية) (المكسيك، Fondo de Cultura Económica، ١٩٩٩).

(٦) مارية بيوسلادا غوتيريث، "El control de la discrecionalidad" (مراقبة السلطة التقديرية)، جامعة لا ريوخا، ٢٠١٣. يمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي التالي:

http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000238.pdf

ثالثاً - المؤسسات والإطار المؤسسي

- ٢١ - يسعى بنو البشر إلى حفظ ذاتهم بالانتماء إلى الجماعة^(٧)، على الرغم من الاختلافات التي لا مفر منها القائمة بين أفرادها؛ فإذا هم لم يستطيعوا حصر مشاكلهم الجماعية وحلها، فقد يحدّد الصراع ويؤدي إلى زعزعة استقرار النظام، الذي يقوم بحكم تعريفه على التعاون^(٨).
- ٢٢ - وهكذا تنشأ الحاجة إلى إيجاد الوسائل المناسبة لتسوية الخلافات أو التخفيف من آثارها. وهذا ما أكدّه نورث^(٩)، الذي يقول إن المؤسسات تنشأ بفعل الرية التي ينطوي عليها التفاعل الإنساني، وهو ما يقيّد كل سلوك مخالف لمصالح الجماعة. ولهذا السبب، يجب إقامة مؤسسات مخصصة تحديداً لتنظيم التفاعل بين أفراد المجتمع، بحيث يمكن لكل منهم تحديد وتقييم فوائد وواجبات الانتماء للجماعة.
- ٢٣ - ومن الواضح أن المؤسسات الديمقراطية هي الوسيلة المفضلة للحكم في المجتمعات، حيث تتمتع بمواهب تجمع بين المبادئ والقيم والحساسية لفرض العقلانية على مهامها ومن ثم لتنظيم وضبط سلوك أعضائها، كما ينبغي في ظل حكم القانون الديمقراطي.
- ٢٤ - لذا، فإن المؤسسات الحكومية لا غنى عنها لتنظيم البلدان وقيادتها؛ فهي أداة تكفل قدرتها على الاستمرار بواسطة الحفاظ على التماسك الاجتماعي في الحالات المصادفة يومياً.
- ٢٥ - ولمعظم المجتمعات اليوم مؤسسات عمومية تُعنى بالمسائل الوطنية ودون الوطنية والمحلية، مع وجود اختلافات تحددها الخصائص التاريخية والثقافية والقانونية لكل بلد.
- ٢٦ - وفي أي جهد تعاوني عقلاني يعني الإدارة العمومية^(١٠)، تكفل المؤسسات العامة ترجيح المصلحة العامة على المصالح الفردية، بل وربما تتفوق على المؤسسات الخاصة أو الاجتماعية بفضل الأهداف المشروعة للإنتاج وتوزيع السلع أو الخدمات و/أو المؤسسات التي لا تستهدف الربح. وبذلك يتم ضبط جميع المؤسسات بإطار قانوني عام وخاص، وهو ما يضيف عليها طابعاً مؤسسياً.

(٧) أرسطو، السياسة.

(٨) دوايت والدو، *Teoría Política de la Administración Pública: El Estado Administrativo* (النظرية السياسية للإدارة العمومية: الدولة الإدارية) (مدريد، دار Tecnos للنشر، ١٩٦١).

(٩) دوغلاس س. نورث، *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (المؤسسات والتغيير المؤسسي والأداء الاقتصادي) (Cambridge University Press، ١٩٩٠).

(١٠) بيتر ف. دركر، *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* (الإدارة: المهام والمسؤوليات والممارسات) (نيويورك، Harper & Row، ١٩٧٣).

٢٧ - وتمارس المؤسسات الحكومية قيادة لها ثلاث خصائص مميزة هي: سلطة مخولة لها بموجب القانون على جميع المؤسسات الأخرى والأفراد الآخرين، وعند الاقتضاء، الاستخدام القانوني للقوة؛ الموارد المتأتية من الجهد المنتج اقتصادياً واجتماعياً في المجتمع؛ والآليات التنظيمية للقيام بما يلي^(١١):

- (أ) جمع وتصنيف المعلومات عن النظام الاجتماعي والإقليمي والحكومي؛
- (ب) تحديد الأولويات بناء على معلومات منتظمة ودقيقة وآنية وذات أهمية وجوهية لاتخاذ قرارات منطقية؛
- (ج) وضع الخطط والميزانيات على كل من المدى القصير والمتوسط والطويل للأنشطة الحكومية مع الحكومة ذاتها ومن قبل الحكومة مع المجتمع المدني وعامة الناس؛
- (د) التشاور مع المبدعين من أجل إعطاء الابتكار معنى إيجابياً وإسداء الإرشادات؛
- (هـ) اتخاذ تدابير للحصول على الموارد الضريبية أو المالية من المصادر الوطنية والدولية؛
- (و) إجراء تقييم موضوعي وشفاف للنتائج، وتصحيح أو إزالة الأنشطة التي لا لزوم لها، واقتراح أنشطة جديدة لتعزيز الكفاءة والفعالية؛
- (ز) تقديم تعقيبات على عملية صنع القرار باتباع نهج متسق^(١٢)، من أجل إغلاق الدورات وإتاحة الفرص لإحراز التقدم والتصدي للتحديات المطروحة.

٢٨ - ويقتضي إنجاز هذه المهام وجود ثقافة مؤسسية قوامها تشجيع سلوك متوافق مع مقاصد المؤسسة وقيمها، سلوك واع ومتحمس ومكافأ عليه ومعترف به، وبعبارة أخرى طريقة عمل مؤسسية.

٢٩ - ويتجلى "الإطار المؤسسي" في تحلي الموظفين العموميين الذين يقودون المؤسسات بروح المسؤولية. وهذا ينطوي على توظيف واختيار وتدريب موظفين مهنيين ومتمرسين في الدينامية الخاصة للمؤسسة؛ همهم خدمة الناس ولهم مواقف مفتوحة وخبرة ودراية وخلق مهني وممثلون للمبادئ والمعايير التي تحكم هذه المؤسسة.

(١١) خوسيه ر. كاستيلاسو، *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México* (المحاور الدستورية لإدارة العمومية في المكسيك) (المكسيك، Plaza y Valdés، ٢٠١٤).

(١٢) ديفيد إيسن، *A Systems Analysis of Political Life* (تحليل نسقي للحياة السياسية) (نيويورك، Wiley، ١٩٦٥).

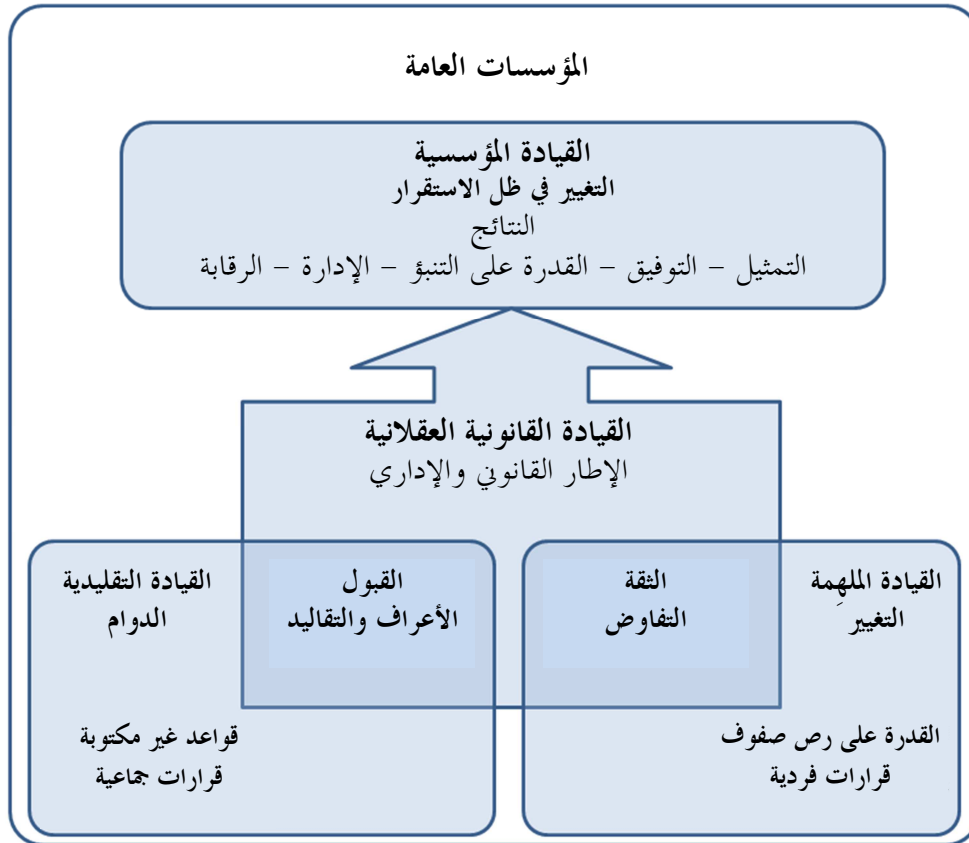
رابعاً - القيادة المؤسسية

٣٠ - تستلزم الديمقراطية استحداث إطار قانوني أكثر عمقاً وأوسع نطاقاً يعكس خصائص مجتمع اليوم، يحتفظ بملامح ضروب القيادة المذكورة لكنه يضع إجراءات مبتكرة لإسباغ الشرعية والسلطة على القيادة المؤسسية، مثلاً بإنشاء حكومات منفتحة.

٣١ - ويبين الشكل ١ العلاقة الرابطة بين العناصر المستعرضة في الفرع الرابع.

الشكل الأول

القيادة في المؤسسات العامة



٣٢ - وتتجسد القيادة المؤسسية في العنصر العقلاني المنشأ في القواعد العملية والقدرة الوجدانية للموظفين العموميين الذين يديرون المؤسسات، مستعينين في ذلك بالبروتوكولات التي تضمن التغيير في ظل الاستقرار، ولكن أيضاً بالطقوس والرموز والعادات والتقاليد المشروعة والمنظمة حسب الأصول، والتي تساعد من خلال تعزيز صورة المؤسسة القيادية الحالية للموظفين العموميين الخاضعين للمساءلة العامة^(١٣).

٣٣ - وتُقاس فعالية القيادة المؤسسية بالنتائج، وذلك بواسطة المعلومة، والاتصال، والاستعانة بالخبرات لخلق المعرفة، والتنبؤ بالمخاطر، والتحفيز داخل المؤسسات وفي ما بينها والقدرة على استنهاض الهمم. وتؤخذ في الاعتبار العناصر التالية في حالة القطاع الحكومي:

(أ) التمثيل على أساس الاقتراع الديمقراطي أو التعيين المقرر والمعالج والمقبول قانوناً، الذي يحدد المستويات الهرمية وخطوط التفاعل في الهيكل التنظيمي المعني (الوظائف والعمليات والمسؤوليات).

(ب) التوفيق، بهدف إقناع الرؤساء والنظراء والمرؤوسين بمحاسن مسارات العمل الممكنة لتحقيق الأهداف وفقاً للقواعد المؤسسية، ولكن بانتهاج أسلوب عمل يسمح بتغليب التعاون على الصراع. والعمل الجماعي شيء قيم.

(ج) القدرة على التنبؤ، ليكون المرء على بينة من المشاكل أو العقبات التي يمكن مصادفتها في الطريق، وتحديد الخيارات للتغلب عليها بروح خلاقية وحزم (الخطة ألف، الخطة باء، والخطة جيم...).

(د) الإدارة، أي تحقيق النتائج في الظروف المختارة والتصرف بسرعة لمواجهة الأزمات.

(هـ) الرقابة، أي ضمان المنفعة الاجتماعية مع استمرار الإشراف والشفافية والمساءلة.

٣٤ - غير أن هذا المنطق قد لا يصمد بسبب استمرار عدم المساواة في العالم بوجه عام وداخل كل بلد، وذلك نتيجة لتعقيد المجتمع المعاصر والكم الهائل من المصالح المتضاربة، بالنظر إلى التنوع الاجتماعي والتعددية والثقافية وفشل السوق وامتلاك التكنولوجيا وما إلى ذلك. وقد أدى هذا التعقيد إلى ظهور قيادات متعددة، هي عبارة عن مراكز عديدة

(١٣) آدم وولف، "La Responsabilidad dentro de la Administración Pública" (المسؤولية في الإدارة العمومية)، ١٩٩٩. يمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي التالي:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1317/4.pdf>

للسلطة مستقلة نسبياً أو حكومات يرأسها حكام متعددون^(١٤)، يمارس عادة فيها الضغط لحماية مخططاتهم والترويج لها.

٣٥ - وحينئذ يصبح من الضروري أن تتولى الدول بحزم دور حامي المصلحة العامة في العمليات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وذلك بممارسة سلطتها، وكذلك مهمة حشد الدعم لكي يكون أفراد المجتمع على استعداد للتعيش والنمو تحت سقف واحد.

٣٦ - إن التحولات الاجتماعية المستمرة جعلت التغيير أمراً لا بد منه، كما لو أنه يمثل قيمة في حد ذاته. وغالباً ما يفرض الوضع نفسه على الهيكل. ونظراً لتمجيد التغيير لأجل التغيير، وهو ما يؤكد على صورة الحكام وشعبيتهم، يجدر بنا أن نتذكر أن القيادة المؤسسية تتطلب الدعم الهيكلي لكيلا تُغيّر القواعد المتبعة في مجال المساءلة العامة تعسفاً وللتأكد من أن القيمة الاجتماعية لا تزال فوق كل ما هو غير هام.

٣٧ - ولقد بدأت طقوس السلطة المؤسسية تتآكل ولم نجد بعد بديلاً تاماً ليحل محلها. وفي الوقت الحاضر، تمر القيادة المؤسسية بمرحلة انتقالية من حيث العادات والتقاليد في ما يتعلق بكيفية بناء الثقة مع المواطنين.

٣٨ - ولهذا الأسباب، يجب على المؤسسات أن تعتمد أكثر فأكثر على التنظيم الاجتماعي لتوسيع نطاق الأهداف الجماعية. فقد غدا من المحال الآن الحكم فقط من الأبراج العاجية التقليدية، دون تشارك المسؤولية مع المحكومين من خلال الأخذ بأسباب التوافق المثمر في سبيل تجاوز الجمود. ويمكن أن تكون المبادئ التالية مفيدة لهذا الغرض:

(أ) تولى الدولة الوصاية الشاملة لحماية حقوق الفرد والمجتمع، وتحديد الشروط الأساسية لعملها في إطار الديمقراطية والعدالة والحريات للمواطنين التي تقوم على أساسها السيادة.

(ب) التضامن المؤسسي والتضامن مع الأفراد، بعقل مفتوح لفهم ظروف كل الطبقات الاجتماعية وأضعف الناس خاصة، والإصرار على أخذ المبادرات وبذل الجهود من أجل تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبيئية المستدامة.

(ج) الالتزام الاجتماعي من قبل المؤسسات والأفراد مع الحكومة، استجابة للمطالب والاحتياجات الاجتماعية المشروعة، التي تلي تدريجياً في المواعيد المحددة لها.

(د) التعاون المؤسسي والتعاون مع الناس؛ واستراتيجية عمل منسقة يساهم فيها كل طرف معني بمواهبه وموارده وجهده وبنيته التحتية لما فيه خير الناس جميعاً.

(١٤) روبرت دال، *La Poliarquía* (مدريد، Tecnos، ١٩٨٩).

(هـ) إنتاجية المؤسسة والمجتمع، حيث يكمل العمل الفردي عمل المؤسسات، على أن يلتقى كلاهما التشجيع المنظم من المجتمع والحكومة.

(و) احترام المؤسسات والاحترام من قبل المجتمع، وذلك لإثراء هوية شخصية تتماشى مع هوية المؤسسة والاعتراف بالآخر واكتساب القدرة على الموازنة بين صفات الجماعة للقيام بأعمال من أجل الصالح العام.

(ز) الإدماج بين الوكالات والحكومات والإدماج الاجتماعي، من أجل تحقيق الأهداف بمساعدة من هم على استعداد للتعاون بالأفكار والأعمال والموارد لتحسين نوعية الحياة، بغض النظر عن الاختلافات الثقافية والاجتماعية الاقتصادية والسياسية والمذهبية.

(ح) الالتزام العالمي، انطلاقاً من الالتزامات التي قطعت في كل بلد مع المؤسسات بوجه عام ومع المؤسسة التي ينتمي إليها المرء على وجه الخصوص، والتشديد على احترام المبادئ والقيم الأساسية للتنمية الشاملة.

٣٩ - ويترتب على ذلك الفرصة للدول الديمقراطية لتعزيز قدراتها المؤسسية وتطوير جديدة. وينبغي أن يتضمن هذا الشكل من الحكم جميع المعنيين، والإعلام المفتوح، وتطبيق الشفافية في إجراءات السياسي الإداري والمسؤولية في المجتمع من خلال استخدام وسائل الإعلام التقليدية وشبكات وسائل الإعلام الجديدة.

خامسا - السياسات الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة في ظل حكم القانون الديمقراطي

٤٠ - تتطلب تلبية الاحتياجات والمطالب الاجتماعية كوظيفة من وظائف أهداف التنمية المستدامة رؤية للإدارة العمومية وإعمال تقنيات وأدوات الاختصاص، التي تتميز من بينها السياسات العامة.

٤١ - ومن الناحية الجوهرية، أثبتت السياسات العامة أنها الأداة المثالية لتقاسم المسؤولية بين الحكام والمحكومين. لهذا السبب، تجد فيها أهداف التنمية المستدامة طريقة مفضلة للتنفيذ.

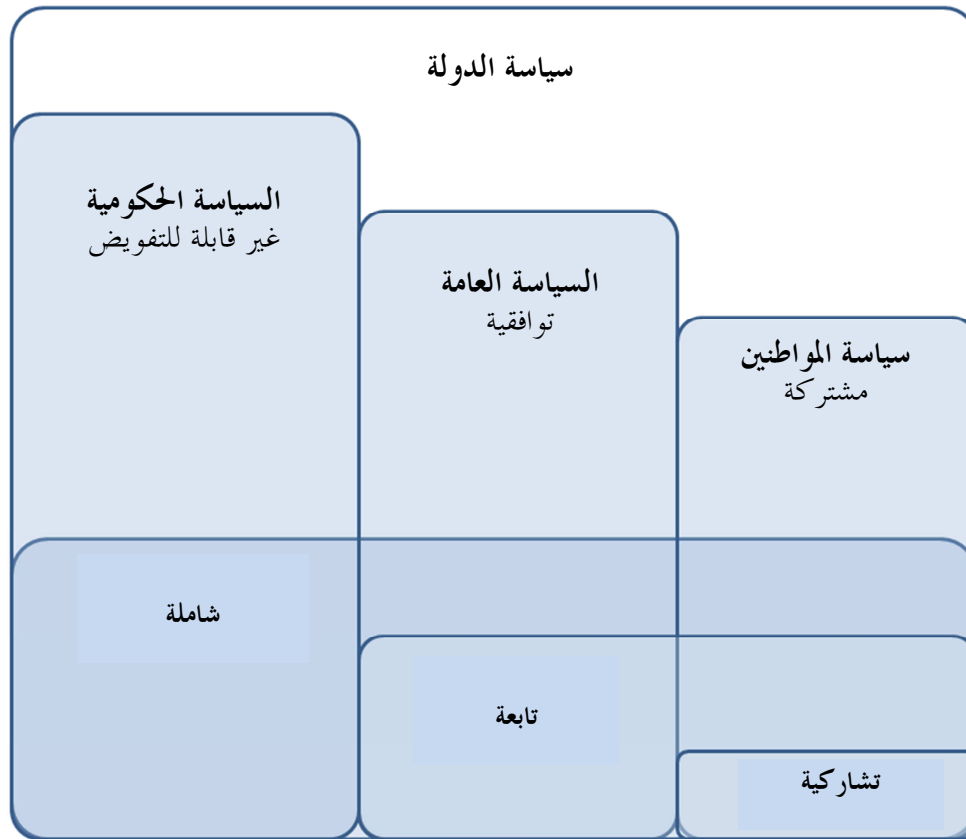
٤٢ - وهذا الإطار الفكري يجعل من الضروري اعتماد سياسة الدولة التي تشمل نظام البلد برمته: عناصر الحكومة والسكان والإقليم المعتادة؛ مؤسساته وتفاعلها الداخلي والخارجي في مجالات الثقافة والسياسة والاقتصاد ككل، وذلك لصيانة وتعزيز قدرة النظام على الاستمرار والتأثير في بيئة عالمية معقدة، حيث يكون التضامن والتعاون هما عنصري استمرار وجوده اللذين "لا غنى عنهما".

٤٣ - وسياسة الدولة موجهة نحو المشاركة الدولية والحفاظ في آن واحد على القيم والمبادئ المتجذرة في تاريخ كل شعب؛ وهي تركز على تمتين هوية تعزز السيادة والاستقلال الذاتي والاستقلال، على أساس مجتمع منظم محوره الشمولية والمساواة، تحكمه حكومة ذات شرعية داخلية واسعة ويحظى بالاعتراف والاحترام في العالم.

٤٤ - وسياسة الدولة متعددة الأوجه؛ فهي تستوجب حقوقاً والتزامات ذات تطبيق عالمي، موضحة في الدستور والقوانين واللوائح الصادرة عنها. وتهم المسؤولين في جميع فروع ومجالات السلطة العمومية والمجتمع المدني والمواطنين على وجه الخصوص، وهي بمثابة نموذج لقطع تعهدات في مناخ من التوافق والمرونة، كما هو موضح في الشكل الثاني.

الشكل الثاني

عناصر سياسة الدولة



٤٥ - تدل السياسة الحكومية، المتأصلة في سياسة الدولة، على الإجراءات التي هي من مسؤولية الحكومة دون سواها؛ وهي تتجسد في تنظيم الوظائف الحكومية التي لا يمكن تفويضها لقطاعات المجتمع الأخرى لأنها تتناول قضايا ذات أهمية قصوى وهي: الأمن القومي والشؤون الخارجية والمالية ضمن مجالات أخرى. وأبرز ميزة فيها هي الممارسة الحصرية للسلطة وفقاً للقانون.

٤٦ - أما السياسة الحكومية فهي شاملة وذات صلة مباشرة بالمبادئ العامة التي وردت في دساتير أو موثائق كل بلد والمعاهدات الدولية الملزمة بتنفيذها. ومما يكتسي أهمية خاصة الاتفاقيات والقرارات المعتمدة في الأمم المتحدة، كالقرار الذي ينص على أهداف التنمية المستدامة.

٤٧ - السياسة العامة هي تابعة للسياسة الحكومية؛ فهي تتعلق بالحسم في الإجراءات المتفق عليها بين الحكومة والمجتمع المدني والالتزام بها. وبهذه الطريقة، يمكننا تشخيص ومنع المشاكل الشائعة، وتقييم البدائل، والحسم في أكثر الخيارات المتاحة فائدة، وتقاسم المخاطر وتوزيع المهام للوصول إلى الأهداف والغايات المقترحة. وطابعها هو الاتفاق.

٤٨ - ويجب أن تستند جميع السياسات العامة على الثقة، التي تتحقق كل يوم من خلال ممارسات ملموسة للشفافية والمساءلة، ليس فقط من جانب الحكومة، ولكن أيضاً من جميع الجهات المعنية. وتدل السياسة العامة على المجالات المحددة للسلطة المؤسسية المبينة في القوانين ذات الصلة والقواعد القانونية والإدارية المستمدة منها، وهي على سبيل المثال التعليم والصحة والطاقة والعمل. وكيفما كان الحال، وعندما تغيب الاتفاقات، لا يمكن للحكومة، بصفتها ممثلة الدولة، أن تتنازل عن ممارسة السلطة.

٤٩ - وسياسة المواطنين سياسة مشتركة بين المجتمع والحكومة. ومنبعها الالتزامات المبرمة بين الأفراد، أو الأعمال الموكلة إليهم من قبل الحكومات، وذلك بغية تلبية مطالب محددة تتعلق بالمصلحة العامة. وتشكل هذه السياسة عملية تنظيم المواطنين، بموجب قانون عام يسهّلها أو يميّن لها. لذلك من الضروري تحديد العلاقات بين مختلف قطاعات المجتمع وفقاً لشروطها وضمن فضائها، وعلى سبيل المثال: في الإقليم (الجيران وممثلوهم)، وفي المجالات ذات المصالح المشتركة و/أو المتضاربة (الاقتصاد والثقافة والرياضة والترفيه)، والقضايا الجماعية (البيئة والأمن العام والقضايا الجنسانية والتربية الوطنية والإسكان، وما إلى ذلك).

٥٠ - وفي هذا السياق، يحدد المواطنون طرقهم في العمل ويحددون الهوامش وأساليب التقييم وآليات الرقابة. ويحتاجون في بعض الأحيان فقط إلى موارد من الميزانية العامة،

إذ هم على استعداد لتحمل التكاليف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وعلاوة على ذلك، فإنهم لا يتوقعون من الحكومة أن تتدخل، ما لم تُتجاوز صلاحياتهم أو قدراتهم العملية.

٥١ - وبهذه الطريقة تنشأ نماذج الحكم التعاونية من أجل الابتكار المشترك والإنتاج المشترك^(١٥) أو التعاون في السلع والخدمات التي تتطلب مساعدة المؤسسات ذات الصلة في مختلف مستويات الحكومة وقطاعات الإدارة العمومية والمجتمع المدني.

٥٢ - فعلى مستوى سياسة المواطنين تولد السياسات العامة أول الأمر.

٥٣ - وتشمل الفئات الثلاث المذكورة وظائف الإدارة العامة التي لا تزال صالحة للتطبيق، من قبيل ما يلي:

(أ) المبادرة: يمكنها أن تنبثق من المجتمع أو من الحكومة؛ ويجب أن تثبت مشروعيتها وتتمسك بصفاتها القانونية؛ ويتعين تنظيمها اجتماعياً لإبقائها مدرجة في برنامج العمل العام، لما فيه صالح البلد. بما يؤدي إلى تقدمه بصورة شاملة، وتعزيز هويته، وتكوين الوعي لديه بشأن المصير المشترك.

(ب) التشخيص/التخمين: وهو النشاط الذي يرمي إلى تحديد وقياس حجم المشاكل وآثارها، التي يجب أن تشترك الحكومة والمجتمع في مسؤولية التصدي لها عن طريق التفاوض. ومن الأسئلة التي تطرح في هذا الصدد ما يلي: على أي نوع من المطالب و/أو الاحتياجات الاجتماعية ينصبُّ محور الاهتمام؟ ما هي الالتزامات على مستوى السياسات والبرامج التي يتعين تحديدها والوفاء بها؟ ما هي التوقعات الإدارية التي يتعين اعتمادها لتحسين تعايش فئة أو جماعة أو البلد بأسره؟ ما هي النزاعات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي يُراد حلها؟ إن الأجوبة على هذه الأسئلة وعلى أسئلة أخرى من شأنها أن تفضي إلى اعتماد السياسات العامة.

(ج) التخطيط: تحديد أهداف السياسات العامة والاتفاق عليها؛ وضع وإصدار المعايير التي تضمنها وتتيح إنفاذها؛ وضع برنامج العمل العام والميزانية العامة وتحديد أفضل شروط التمويل التي تتيح تنفيذها وتعهدهما وتحسينهما بصورة مستمرة.

(د) التنظيم والتنسيق والتنفيذ: توزيع المسؤوليات وإسناد المهام، وتحديد الآجال والأهداف، وتوفير وسائل التقييم والرقابة؛ وتنفيذ الاتفاقات والقرارات. ومع أن مسؤولية

(١٥) كريستينا زوبريغن وماريانا غونثالث لاغو، "Innovacion y Co-Creacion: Nuevos Desafios para las Politicas", *Publicas*, Revista de Gestión Pública، المجلد الثالث، العدد ٢ (تموز/يوليه - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤).

وضع الاستراتيجية تقع على عاتق الحكومة، والفئات المستفيدة من السياسة العامة المطروحة معنية كذلك بتنسيقها وتنفيذها.

(هـ) التقييم: مقارنة النتائج المحققة بالنتائج المتوقعة، بدءاً من التخطيط والرصد أثناء التنفيذ ومن ثم في مرحلة لاحقة من أجل تحديد النجاحات وتعزيز التجارب وتكرار الإجراءات التي أحدثت آثاراً إيجابية، ومن ناحية أخرى، تحديد أوجه القصور أو الأخطاء أو الانحرافات، وإدخال التصويبات والتخلص من العقبات أو تذليلها. ويتحمل المجتمع العبء الأكبر في عملية التقييم.

٥٤ - وبما أن السلطة تمارس مهامها باسم المجتمع، فالمؤسسات الحكومية مطالبة بعدم البقاء خارج مسار التنمية. ولذا، من الضروري أن تعتمد الإدارات العامة إلى الارتقاء المتواصل بمستوى خبرتها المهنية لتولي المهام التي تدخل في نطاق اختصاص كل وزارة أو أمانة دولة.

٥٥ - ولذلك، يتعين أن تخضع مختلف الإدارات العامة لإعادة تأهيل من أجل تعلم السبل الكفيلة بتعزيز إجراءاتها من خلال تصريف فعل "تعاون"، وسط الحاجة إلى قيادة التغيير باستمرار والتكيف معه في السياق الداخلي الخاص بكل بلد، وعلى الصعيد الدولي، لأن التأثير المتبادل أمر لا مفر منه. ومن هنا نفهم الصلة القائمة بين السياسة الداخلية والخارجية بهدف المشاركة في السياق العالمي دون تقويض الحق في تقرير المصير، وهو من المبادئ المعلنة للأمم المتحدة.

٥٦ - ويجب أن تتواصل المساعي للحد من أوجه اللامساواة بين البلدان إفساحاً في المجال لتواصل الأنداد، وقبل كل شيء، لردم الهوة الإنمائية رغم المسافات الإيديولوجية. وليس التضامن هو الغاية المنشودة فحسب، بل الفعالية من حيث كونها توفير فرص حقيقية لتأمين حياة لائقة على مستوى الجماعات والأفراد.

٥٧ - وفي إطار هذا المسعى، تمثل أهداف التنمية المستدامة فرصة لاختبار قدرة النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية في أي بلد وعلى نطاق العالم. ولذلك، فإن المفهوم الذي تتمحور حوله خطة عام ٢٠٣٠، "عدم ترك أي أحد خلف الركب"، يرسم المسار الواجب اتباعه على مستوى الجدول الزمني والشكل والمضمون.

٥٨ - ولقد رأينا في مجال القيادة المؤسسية كيف تتضافر خصائص الأنواع الثلاثة المشار إليها، ولكن، إلى جانب السلطة بشكلها القانوني، على كل مؤسسة أن تتمتع بسلطة معنوية تحظى بالاعتراف والاحترام. ويمكن القول إن القيادة المؤسسية هي نقيض الهيمنة، وبدل عن الديكتاتورية والسلطوية، لأنها تستند إلى التوافق باعتباره استراتيجية حكومية وفقاً للحالة

الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الخاصة بكل فئة أو جماعة، سواء على صعيد القرية الصغيرة أو البلد بأسره، أو الإقليم أو القارة.

٥٩ - تستند السلطة المعنوية التي تمارسها الأمم المتحدة، على غرار أي سلطة معنوية، إلى مجموعة من الإرادات تتساوى فيها كل دولة عضو بالدول الأعضاء الأخرى من ناحية التمثيل؛ وتشكل الاتفاقات في الوقت نفسه مدخلا ونتاجا يسعيان إلى صون السلام العالمي، وحماية حقوق الإنسان، والإسهام في تحقيق التنمية.

٦٠ - وتضفي الشرعية غير المتنازع حولها التي تتمتع بها الأمم المتحدة أهمية على قيادتها العالمية من أجل اقتراح إجراءات تفضي إلى تحولات جذرية، وفي هذه الحالة، تتمثل هذه الإجراءات في أهداف التنمية المستدامة، بما أن هذه الأهداف تسعى إلى توجيه عمل القيادات المؤسسية على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي، وكذلك إلى تهيئة الظروف اللازمة لتنفيذها في جميع المجالات.

٦١ - وتنطوي خطة عام ٢٠٣٠ على إمكانية تغيير ثقافتنا السياسية - الإدارية والاقتصادية والاجتماعية. إنها نموذج جديد يقوم على ركيزتي التوافق والتعاون، ويستند إلى دعائم القانون والعدل والحرية والتضامن.

سادسا - السمات المشتركة لأهداف التنمية المستدامة

٦٢ - تجدر الإشارة إلى السمات التالية لأهداف التنمية المستدامة من منطلق المهام الملقاة على عاتق الإدارات العامة للدول التي التزمت بتنفيذها.

ألف - الشواغل العالمية

٦٣ - يحتل الحفاظ على حياة البشر في كوكب الأرض مكان الصدارة في المقاصد التي أدت إلى نشوء الأمم المتحدة ألا وهي السلام، والبحث عن حلول للمشاكل الدولية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو الإنساني، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

٦٤ - ولا تزال هذه المقاصد قائمة لأن ما طرأ على التنمية من اختلالات تسببت بها النزاعات المسلحة المتواصلة، والانفجار السكاني، والتوسع الحضري، والتصنيع، وغيرها من الأسباب الهيكلية التي أضيفت إليها تحديات جديدة قد تبين أسبابها المتعددة للوهلة الأولى أنها تستعصي على الحل، على الرغم مما أخذته الحكومات والمنظمات المتعددة الأطراف على عاتقها من التزامات وما بذلته من جهود.

٦٥ - وتستدعي الحالة الراهنة اتخاذ قرارات حاسمة من شأنها أن تصحّح مسار الإجراءات المختلفة التي نفذت بصورة منعزلة و/أو متجزئة. وكانت الخطوة الأولى لتحقيق الاتساق العالمي اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية التي تمثل اتفاقاً على المشاكل الرئيسية المطروحة في أواخر القرن الماضي؛ وتجد هذه المبادرة استمرارية لها في أهداف التنمية المستدامة التي اتفقت عليها ١٩٦ دولة والتزمت بتنفيذها؛ وعلى كل دولة أن تنفذ المهمة وفقاً لظروفها وقدراتها الإنمائية وسياساتها وأولوياتها الوطنية، بحيث تتضافر جهود الدول والمناطق والقارات والعالم بأسره في إطار مسعى عالمي لتحقيق هذه الأهداف.

باء - رؤية شاملة

٦٦ - تتيح أهداف التنمية المستدامة إلقاء نظرة تحليلية شاملة على الإشكالية العالمية التي تتشارك فيها جميع البلدان بدرجات متفاوتة. ويتيح ذلك من جهة تحديد الترابط بين الشعوب التي تندرج في صلب العولمة على نحو وثيق؛ ومن جهة أخرى، تحديد الصلات المتعددة والآثار المتبادلة بين كل هدف من أهداف التنمية المستدامة وغاياتها.

٦٧ - ومن المتوقع أن يخلف التقدم الذي أحرزه بعض البلدان آثاراً إيجابية على بلدان أخرى، بالنظر إلى الصلات البديهية القائمة بين مختلف الأنشطة البشرية: الثقافة، والعلوم، والقطاعات الاستخراجية والزراعية والصناعية، والتكنولوجيا، والمبادلات التجارية، وحركات الهجرة (الطوعية أو القسرية)، ومنع الأضرار الناجمة عن تغير المناخ، وعملية الحفاظ على الكوكب نفسها.

٦٨ - ومن المتوقع أيضاً أن يتولد أثر إيجابي عن توجيه الاهتمام إلى أحد أهداف التنمية المستدامة يتمثل في "أثر القاطرة" الذي سيشمل الأهداف الأخرى في إطار عملية إدخال التحسينات بصفة عامة، شرط أن تتزامن الإجراءات وتركز على نفس الاتجاه. فعلى سبيل المثال، لا بد من أن ينظر الهدف الأول، القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان، إلى عوامل أخرى، إلى جانب الأسباب الاقتصادية، من قبيل الاستفادة من التعليم والظروف الصحية والمساواة في الحقوق وتكافؤ الفرص، بحيث أنه لن يكون من الممكن تحقيق الهدف ١ أو ٢ أو ٤ أو ٨ أو ١٠ أو غيرها، دون إيلاء الاهتمام للأهداف الستة عشر الأخرى.

٦٩ - ومن الجوانب المبتكرة الأخرى التي تأتي بها أهداف التنمية المستدامة إدماج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية - التي يضيف إليها المؤلف البعدين الثقافي والسياسي - المتوزعة على المجالات المتعلقة بالأفراد، والرخاء، والكوكب، والسلام والعدل، والتحالفات.

ويتيح هذا التكامل تطبيق نهج عام يسمح بالتمييز بين المتغيرات والعلاقات السببية، بهدف تحديد مجالات الاهتمام حسب أولويتها في كل بلد، مع ترشيد عملية اتخاذ القرارات^(١٦).

جيم - توعية الجمهور وسيادة القانون في ظل حكم ديمقراطي

٧٠ - تعني توعية الجمهور أن تدرك المجتمعات ومؤسساتها مكانها وقوتها ومواطن ضعفها، وظروف تطورها في المرحلة التاريخية التي تحتلها، وبخاصة أهمية اتخاذ إجراءات لإحداث تغيير في واقع يرتبط بظواهر محلية ودولية تعيق تطوره الكامل.

٧١ - ويجب أن تشكل أهداف التنمية المستدامة جزءاً من برنامج العمل العام؛ ولذلك، يستلزم تعميمها التوصل إلى خطاب توافقي يسهم في توعية جميع الجهات الفاعلة بالضرورة الملحة لحل المشاكل الداخلية، والسعي، باستخدام خصائص الترابط، إلى تذليل العقبات على الصعيدين الوطني والعالمي.

٧٢ - ويؤدي هذا الوضع إلى إيجاد روح التبادل، وإلى التآزر بين البلدان، بهدف إضافة تجارب متصلة بظواهر مشابهة وجدت لها حلول مرضية، مما سيجتنب المضي قدماً بوتيرة أسرع، نظراً إلى أن الإنجازات ستتكرر.

٧٣ - وتسعى أهداف التنمية المستدامة إلى إعمال حقوق الإنسان الأساسية، وتوفير بيئة مواتية لتحقيقها، وفي الوقت نفسه، تحديد الالتزامات العملية لممارستها. ومن البديهي أن التوصل إلى هذه الأهداف قد سلك طريق التوافق الوعر، إلى أن وافقت عليها الهيئات التمثيلية الوطنية والتزمت بها الدول الموقعة. ولذلك، بوسعنا الجزم أن أهداف التنمية المستدامة ستجد أرضية خصبة في البلدان التي تلتزم باحترام القانون في ظل دولة قانون ديمقراطية.

٧٤ - وتنص خطة عام ٢٠٣٠ على أن من أول الواجبات التي تقع على عاتق الإدارة العامة التصرف بمسؤولية، وأداء مهامها في جميع الأوقات بمقتضى القواعد والأنظمة، واحترام أخلاقيات الخدمة العامة التي تضع، كما أسلفنا، حقوق الجميع فوق أي مصلحة خاصة.

٧٥ - وفي ما يلي تحليل للجوانب التنفيذية لأهداف التنمية المستدامة، وهي مسألة تكتسب أهمية بالغة نظراً إلى أن جميع الخطط تستند إلى إمكانية تنفيذ هذه الأهداف.

(١٦) James G. March and Herbert A. Simon, *Teoria de la Organizacion* (Barcelona, Ariel, 1994. *Organizations*, New York, 1958).

سابعاً - تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

٧٦ - فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة وفي سياق الإدارة العامة، ينطوي التنفيذ على وضع تنظيم استراتيجي للدولة، وكذلك إعداد وصياغة سياسات عامة شاملة لعدة قطاعات وقطاعية وإقليمية ومحلية تتزامن عن قصد في المكان والزمان.

٧٧ - ولا بد من التأكيد على ضرورة تحديد السياسات التي هي قيد التنفيذ بالفعل في كل بلد والتي تسهم في أهداف التنمية المستدامة، وصياغة سياسات جديدة تلي متطلبات خطة عام ٢٠٣٠.

٧٨ - وعلى هذا الأساس، بفضل تضافر التنظيم والسياسات، يصبح من الممكن تحديد مواصفات القيادة المؤسسية، سواء على مستوى الدور الإداري الذي تؤديه المؤسسات العامة، مع تطبيق مهمة التنسيق بوضوح وسلطة وحزم في جميع مجالات الاختصاص لدى تنفيذ المهام المتوخاة، أو على مستوى التطبيق الفعلي لإجراءات محددة لدى رصد النتائج المتوقعة.

ألف - التنفيذ

٧٩ - تشكل خطة عام ٢٠٣٠ التزاماً سياسياً طويلاً الأجل على أرفع المستويات، وتتعهد بموجبها جميع الأنظمة السياسية والإدارية على نطاق العالم بوضع سياسة للدولة تتلاءم مع واقعها وتراعي تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٨٠ - ويمكن النظر إلى عبارة "تنفيذ" من منطلق أبعاد ثلاثة: البعد الأول هو بعد "كلي" يحدّد المسار، كما هو الحال في خطة عام ٢٠٣٠؛ والبعدان الآخران هما "المتوسط" و "الجزئي"، العملي والتنفيذي، اللذان يتمثلان في إنجاز الأمور عن طريق تنفيذ مجموعة من المراحل التي تشمل إدماج مسألة ما في برنامج العمل العام لكل بلد، وتوفير الوسائل للنظر فيها، وموافقة السلطات والجهات المعنية عليها بصورة مشتركة ضمن الإطار التنظيمي، وتخصيص الموارد أو توفيرها، وبدء العمل بها وتنفيذها وتقييمها، وفقاً لدينامية الإدارة العامة التي تتجلى في دورة تتسم حُكماً بالمرونة والتفاعل المستمر بين مستويات التخطيط والتوجيه والرقابة.

٨١ - وتشكل أهداف التنمية المستدامة، نظراً لترابطها الوثيق، دليلاً للإجراءات التي تتطلب آليات إدارية معينة بإشراف المؤسسات، وفقاً لتنظيم السلطات العامة للدولة في المجالات الجغرافية السياسية المحددة لممارستها. ولذلك، فرئاسة الدولة أو الحكومة - حسب

خصوصيات كل دولة - يجب أن تضطلع بالقيادة المؤسسية في شكل "سياسة كلية" يجري إضفاء الطابع المؤسسي عليها من خلال الهياكل الأساسية لمستويات الحكم الثلاثة.

باء - ما الغاية من وضع سياسات عامة شاملة لعدة قطاعات؟

٨٢ - تتسم السياسات العامة بطابعها الشامل لعدة قطاعات نظرا لترابطها، إذ أن السياسة العامة لا تعود محصورة في مؤسسة واحدة أو قطاع واحد، بل تتعلق بالنظام المشترك بين الوكالات وبين الحكومات، وتنظيم المجتمع على النحو الصحيح، وفقا لما يهّمه من قضايا وأفكار ومصالح مشروعة.

٨٣ - ويتجاوز شعار خطة عام ٢٠٣٠ ("عدم ترك أي أحد خلف الركب") الرؤية الإدارية المحضة ويندرج مباشرة في صلب المضمار السياسي، نظرا لكونه مفهوما جامعاً شاملاً. ويدلّ الطابع الشمولي، من جهة، على ترابط أهداف التنمية المستدامة، ومن جهة أخرى، على المشاركة المسؤولة الحتمية للمجتمع. ويعكس ذلك الترابط القائم بين الحكومة والمجتمع، بما أن إسناد القيم لا يأتي من مصدر السلطة وحده، ولا حتى من القوانين، بل من الممارسة القائمة على المشاركة التي تتمثل في الإصغاء، والتفكير، وتقديم المقترحات، والتفاوض، والعمل في إطار المسؤولية المشتركة بين الشعب والحكومة.

٨٤ - ولذا، فالسبيل الوحيد لوضع سياسات شاملة لعدة قطاعات يتمثل في الابتعاد عن المواقف الدوغمائية المتطرفة؛ أي، من جهة، الرؤية الاقتصادية التي تسلم، دون أي تحليل نقدي، بالمنافع المفترضة للمنافسة في السوق، ومن جهة أخرى، الرؤية التي تفترض أن الدولة - الحكومة هي وحدها المسؤولة عن الأحداث العامة والرخاء الجماعي. ولم يفلح هذا الموقفان، مع أنهما يتصادمان بصورة منتظمة، وأحيانا على نحو عنيف، في حل الأسباب الجذرية للتراث الذي يتفاقم بسبب عدم المساواة والمصالح التي تريد الإبقاء على الوضع الراهن.

٨٥ - وسعياً لتحقيق توازن على مستوى التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، من الأهمية بمكان السعي بصورة متعمقة إلى صياغة ثقافة المسؤولية المشتركة في إدارة الفضاء العام بين الحكومة، والمجتمع المدني، والمواطنين. وعلى هذا النحو، لن يكون من الممكن بلورة ما تقدّمه خطة عام ٢٠٣٠ من تحديد إلا بتعزيز قيم التعايش الديمقراطي والقانوني والمثمر اجتماعياً.

٨٦ - واستناداً إلى السياسات العامة الشاملة لعدة قطاعات التي تدخل في صميم أهداف التنمية المستدامة، ستكون رئاسة الدول أو الحكومات، بالتعاون مع الجهات الفاعلة الاجتماعية وبمشاركة أشد الفئات ضعفاً، في موقع يحوّلها تحديد برنامج عمل عام يتيح

لها تقييم التقدم المحرز في الامتثال لأهداف التنمية المستدامة، وتصحيح ما يعثره من شوائب، إذا ما اقتضى الأمر. وبالتالي، فالحوكمة، وهي الأساس الذي تقوم عليه هذه الممارسة للسلطة السياسية - المناطة بها المسؤولية - تستند إلى تعريف محدد للسياسات العامة الشاملة لعدة قطاعات التي يجري إعدادها للنهوض بخطة من قبيل خطة عام ٢٠٣٠.

٨٧ - ومن ثم، فالطابع الشمولي يتوقف على عدم اكتفاء كل جهة فاعلة بتقديم تشخيصات أو بتحديد شروط أو مطالب، بل على تحديد مهامها وتحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقها من ناحية تنفيذها. وعلى هذا النحو، لا يمكن اعتبار السياسة العامة شاملة لعدة قطاعات إلا إذا التزمت الحكومات والمجتمعات بتوفير حلول مشتركة ثنائية و/أو متعددة الأطراف للمشاكل والصعوبات التي يطرحها تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

جيم - التنظيم والتنسيق على الصعيد الاستراتيجي

٨٨ - كما ورد في الفرع الخامس، بوسعنا تصنيف سياسة الدولة في ثلاثة أنواع من السياسات: السياسات الحكومية البحتة (الشاملة والمتعلقة بالحكم نفسه)، والسياسات العامة (المشاركة بين الحكومة ومنظمات المجتمع)، والسياسات التي يشارك فيها المواطنون (التي تُحدّد عن طريق التعاون بين أفراد المجتمع). ويجب أن تتخلّل هذه الأنواع الثلاثة من السياسات جميع الولايات القضائية التي ينقسم إليها البلد إنما يتعين أن تتصف بالاتساق لكي لا تفقد الوحدة الضرورية التي تتطلبها هذا المشروع الضخم.

٨٩ - وأكثر السبل الناجعة لتنظيم هذا التنفيذ هو الاعتماد على الهياكل الرسمية والمعترف بها قانوناً، سواء على المستوى القطاعي أو الإقليمي، وعلى المستويات الثلاثة للحكم، مع إنشاء ما يكفي من قنوات الاتصال بين المؤسسات لإتاحة التنسيق الأفقي.

٩٠ - وفي هذا الصدد، يُقترح أن تناط بالهياكل الإدارية القائمة لجميع الحكومات المسؤوليات المبينة في المواضيع والغايات ذات الصلة بكل هدف من أهداف التنمية المستدامة؛ وبأن يجري تعزيز القيادات المؤسسية والاجتماعية، بتوجيه من رئاسة الدولة و/أو الحكومة لإعداد وتنفيذ سياسات عامة يسهل تكرارها، وتنسيق الإجراءات الرأسية (فيما بين الحكومات) والأفقية (فيما بين المؤسسات)، مع تجنب التزعة البيروقراطية وتأييد اتخاذ قرارات يمكن تنفيذها بمشاركة القطاعين الاجتماعي والخاص.

٩١ - ولا بد من تكرار الهيكل الوطني على المستويين دون الوطني والمحلي، في إطار اللجان الإقليمية والإدارات المحلية، أو أي شكل آخر من أشكال التنظيم الإقليمي، وفقاً لما يناظرها من نظام سياسي وإداري. ويمكن أن تستفيد هذه الهياكل بدورها من التجارب التي ستبرز

مع الوقت على صعيد الممارسة العملية. وعلى هذا النحو، ودون تقويض القيادة الوطنية، ستجلى قدرة كل إقليم على التكيف في إطار حلقة حميدة تعكس حركة النظام.

٩٢ - ولا ينطوي هذا التنظيم على مخصصات عامة إضافية، ولكنه يستفيد بالأحرى من مخصصات البرامج والميزانية، ومن الهرم التنظيمي القائم، وكذلك من احتراف وموهبة الموظفين الحكوميين في كل مؤسسة، لمواءمة المهام الاعتيادية التي يؤديونها مع المهام الاستثنائية التي يتطلبها تنفيذ كل هدف من أهداف التنمية المستدامة.

دال - تشكيل القيادة

٩٣ - على المستوى التابع لرئاسة الدولة و/أو الحكومة، تحدّد كل مؤسسة قيادتها في الشأن المعين، كل ضمن نطاق اختصاصها؛ ويتعلق الأمر بممارسة هذه القيادة في المراحل التي تكتسب أهمية لتحقيق الآثار المنشودة. ويتعين أن تقوم السلطة المكلفة بإدارة هذه المؤسسة بإجراء بحث عن القيادات المؤسسية الملائمة ضمن هيكلها التنظيمي.

٩٤ - والغرض من ذلك تقاسم المسؤوليات وتوزيعها في كل حالة. وعلى هذا النحو، تمارس كل مؤسسة قيادتها لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة في مجال نفوذها، عن طريق سياسات تابعة لسياسة الدولة العليا.

٩٥ - وعلى هذا المستوى، تنطوي مواصفات قائد المؤسسة على مهارات التنظيم والتوجيه والإشراف والتحفيز، استناداً إلى التراتبية الهرمية التي يكرّسها الإطار التنظيمي ويكملها الأسلوب الشخصي للمسؤولين الذين يجري تعيينهم.

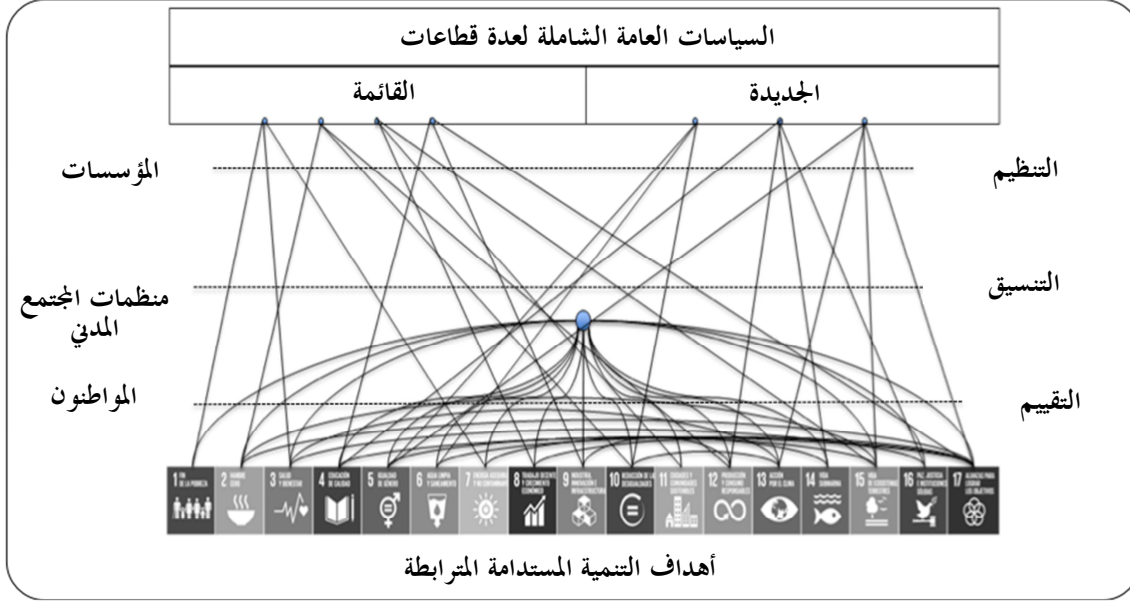
٩٦ - وعلى المستوى التنفيذي، يجب أن يبرز القادة أيضاً من داخل المؤسسة، الأمر الذي يتطلب تحديد المهام والتوعية بها وإسنادها إلى أفراد يتمتعون بمواصفات الإحساس بالانتماء، ويكونون على دراية بأهداف المؤسسة وإجراءاتها، ويحظون بتقدير رؤسائهم، ويتمتعون بالقدرة على التعاون مع الأقران، وتقبّل معاونين، والاستعداد للانخراط في أفرقة عمل والمشاركة فيها، وتغذية الشعور بالتماهي، بما أنه سيتعين عليهم جميعاً أن ينجزوا تنفيذ البرامج بنجاح في أي مجال من مجالات العمل. وعليهم في موقعهم أن يتعاملوا مع مختلف أنواع القادة، التقليديين منهم والمؤثرين والمؤسسين، من أجل إعداد سياسات يشارك فيها المواطنون لتعزيز أهداف التنمية المستدامة.

هاء - جرد للسياسات العامة

- ٩٧ - مما لا شك فيه أن لكل حكومة مشروعاً وطنياً يعبر عن تطلعات مجتمعاتها وتنصب جهودها نحو تحقيقه؛ ومن المستصوب بالتالي إعداد خطط وبرامج تتماشى مع العمل الحكومي.
- ٩٨ - ولذا، فإن تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ لا يبدأ من نقطة الصفر، وبوسعه إدماج طائفة واسعة من الاستراتيجيات والبرامج والإجراءات التي أثبتت فعاليتها في حلّ المشاكل التي تتناولها أهداف التنمية المستدامة.
- ٩٩ - وعلى هذا النحو، لا بد من إجراء عمليات جرد للسياسات العامة القائمة. ولدى تنفيذ المهمة الدقيقة المتمثلة في تحديد الفئات الشاملة لعدة قطاعات، يجري تحديد صلتها بهدف أو أكثر من أهداف التنمية المستدامة، مما يؤدي إلى إعداد مجموعات من السياسات العامة المرتبطة بخطة عام ٢٠٣٠. وتقوم الخطوة التالية على تحديد أولويات تنفيذ هذه السياسات العامة في كل بلد أو منطقة أو محلة.
- ١٠٠ - وفي الوقت نفسه، سيكون من الضروري التعرف إلى المسائل التي أغفلت، مما يسفر عن إعداد وصياغة سياسات عامة محددة لسد "الثغرات" فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة. ويعني ذلك إتاحة فرصة لتعزيز التفاهم والمسؤولية المشتركة بين المؤسسات والجهات صاحبة المصلحة المعنية بقدر أكبر.
- ١٠١ - وخلاصة القول إن السياسات العامة القائمة التي يجري تحديدها وتقييمها على النحو الواجب في ضوء خطة عام ٢٠٣٠، بالإضافة إلى السياسات العامة الجديدة التي وضعت في سياق أهداف التنمية المستدامة، تشكل "مجموعة أدوات" من شأنها، لدى تنظيمها، أن تؤدي إلى تفعيل العمل العام. ويكمن التحدي في ترتيب الشبكة المعقدة الناجمة عن أوجه التقاطع بين المكونات المتعددة والمتنوعة لهذا النظام على النحو المبين في الشكل الثالث.

الشكل الثالث

الطابع المعقد لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة



التقييم

١٠٢ - تُلزم خطة عام ٢٠٣٠ البلدان الموقعة باعتماد نظم لرصد واستعراض التقدم الذي أحرز تدريجياً عن طريق جمع وتنظيم وتفسير ونشر بيانات موثوقة من حيث أهميتها ودقتها وموضوعيتها ووضوحها وإتاحتها للجهات المعنية.

١٠٣ - وانطلاقاً من الأهداف الإنمائية للألفية (٢٠٠٠-٢٠١٥)، جرى في كل بلد إعداد واختبار أساليب رصد التنفيذ والتقييم بواسطة غايات ومؤشرات، أثبت بعضها فائدته وجدوى مواصلة استخدامه مع تعديلها بما يتلاءم مع أهداف التنمية المستدامة، بالإضافة إلى وضع مؤشرات جديدة.

١٠٤ - وبالنظر إلى هذه الحاجة لرصد التنفيذ والتقييم، يتوقع من الحكومات أن تكون على استعداد لإتاحة الوصول إلى المعلومات على نحو يتسم بالشفافية والشمول. وسيجري التشجيع على تعزيز المساءلة وتقديم التقارير الجيدة النوعية للنهوض بالتعاون الدولي، من خلال تبادل الممارسات الفضلى والتعلم المتبادل؛ وسيتعين بالطبع أن تراعي إجراءات التقييم المعايير الوطنية الخاصة بكل بلد.

١٠٥ - وبما أن أهداف التنمية المستدامة تحتاج إلى رسم خريطة طريق في كل بلد، لا بد من تحديد نقطة الانطلاق ونقطة الوصول بدقة. ولدى معظم الدول بالفعل، في سياق هذا المنطق، ممارسات وموارد إحصائية مجدية لقياس آثار الجهود المبذولة ضمن الأطر الزمنية المحددة مسبقاً، في المدى القصير أو المتوسط أو الطويل، بما يتيح تحقيق نتائج إضافية.

١٠٦ - وفي مجال الإدارة العامة، من الأهمية بمكان، في إطار المسعى لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، إجراء تقييم لما يلي:

- (أ) خطط العمل لتناول كل هدف من هذه الأهداف بمفرده، مع مراعاة ترابطها؛
- (ب) فعالية التنسيق تجنباً لأوجه القصور أو حالات الازدواجية أو التكرار وذلك حرصاً على عدم تبديد الجهود والموارد والوقت؛
- (ج) برامج الاتصال الاجتماعي وفقاً لكل هدف، للتحقق من وصول الرسالة وتلقي ردود الجهات المعنية المشاركة في المسؤولية، من خلال استطلاعات الرأي والدراسات الاستقصائية لتصورات الناس وإجراء المقابلات، باستخدام الوسائل التقليدية والتكنولوجية المتاحة حالياً^(١٧)؛
- (د) مشاركة المجتمع في مختلف مجالات الحكم وفي شتى المواضيع لمعرفة مدى التزامه والمسؤولية التي يضطلع بها؛
- (هـ) الآثار والنتائج الملموسة من الناحية العملية، من خلال وضع نظام للقياس يتيح مقارنة المراحل "السابقة" و "المتزامنة" و "اللاحقة" لتدخلات جميع الجهات الفاعلة في استراتيجية تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠.

واو - تعدد الأبعاد في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

١٠٧ - وفي الختام، تقودنا هذه الاعتبارات إلى إلقاء نظرة شاملة على مختلف الأبعاد التي تدخل مجموعة الأفكار والاتفاقات والخطط والبرامج والموارد والإجراءات في إطارها، بعد أن تكون الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قد وقعت على التعهد بتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ولا بد من العمل في الوقت الحاضر على مستوى كل بلد لتحويل أهداف التنمية المستدامة إلى حقيقة واقعة من حيث الأبعاد التالية:

(١٧) Manuel Castells, *Comunicación y Poder* (Mexico, Siglo XXI, 2012)

(أ) البعد السياسي: حث الحكومات على الصعيدين دون الوطني والمحلي، والأحزاب السياسية، والمجالس النيابية أو مجالس الكونغرس، والسلطات القضائية، والمؤسسات الجامعة (المشاريع التجارية والنقابات)، والجامعات، ووسائل الإعلام، والمنظمات غير الحكومية وما إلى ذلك، على اتخاذ القرارات والقيام بالتزامات؛

(ب) البعد التكنولوجي: إدارة مساهمات الأوساط العلمية في مجال المعارف الفنية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وتطبيق الأساليب والإجراءات المناسبة لكل من هذه الأهداف؛

(ج) البعد الإداري: إنجاز مهام الإدارة العامة (التدبير، التنسيق، الرقابة، التقييم، إلخ.)، وتحديد آليات المشاركة ووسائل تعبئة الموارد، والقيام، بالتعاون مع المجتمع، بتحديد الأولويات في مجال التنمية، وتحديد المؤشرات ودرء المخاطر ومنها التزاعلات الإيديولوجية المحتملة أو المصالح الاقتصادية والسياسية، فيما يتعلق بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛

(د) البعد الاجتماعي: توعية المواطنين بسمو أهداف التنمية المستدامة، واستنهاض همهم، وتحفيزهم على المستوى الفردي والجماعي، وإشراكهم في العمليات المؤدية إلى تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ وفي قرارات السياسات العامة، وتنمية رأس المال البشري وتشكيل القيادات من أجل إحداث تغيير.

ثامنا - استنتاجات

١٠٨ - تمثل أهداف التنمية المستدامة خطوة عظيمة في إطار النظام العالمي: فهذه الأهداف لا تستند إلى القوة العسكرية أو الاقتصادية بقدر ما تستند إلى التعاون والتضامن والسعي وراء تحقيق التنمية التي تُفهم باعتبارها تكاملا اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا، لتهيئة ظروف معيشية أفضل للبشرية، وضمان استمرارية الحفاظ على الكوكب، على النحو الوارد في خطة عام ٢٠٣٠.

١٠٩ - وترتبط أهداف التنمية المستدامة بمسؤولية الحكومات، ولكن هذه المسؤولية يجب أن تستند إلى الوعي الاجتماعي والقيادة المؤسسية التي تقوم، لدى تضافرها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، بإدماج رأس المال البشري ورأس المال الاجتماعي اللازمين لإحداث تغيير يتسم بقيمته اجتماعيا، نظرا لأنها تضيء ما يلزم من إبداع ومخيلة من أجل الابتكار.

١١٠ - ومثلما يتضح في هذه الوثيقة، تتطلب هذه المهمة الاتفاق والتنسيق على الصعد الدولي والإقليمي والوطني والمحلي؛ واتخاذ قرارات توافقية؛ وتنفيذ إجراءات مشتركة بين المجتمعات وحكوماتها؛ ورصد ما تحرزه هذه الإجراءات من تقدم وما يترتب عليها

من آثار، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال تعاون القيادات المؤسسية مع المجتمع؛ وتعزيز المؤسسات والانفتاح على مشاركة جهات فاعلة جديدة في إعداد وتنفيذ سياسات عامة متصلة بأهداف التنمية المستدامة.

١١١ - وباختصار، يعتبر التنفيذ عملية حاسمة لبلوغ الغايات المبينة في كل من هذه الأهداف، وبالتالي، لا يجوز أن يقتصر على الأقوال بل يجب أن يقاس من خلال النتائج، وذلك هو أعظم التحديات المطروحة.