

Distr.: General
3 February 2017
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة السادسة عشرة

٢٤-٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧

البند ٣ (د) من جدول الأعمال المؤقت*

كفالة التنفيذ الفعال لأهداف التنمية

المستدامة من خلال القيادة والعمل

والوسائل: وضع مبادئ الحوكمة الفعالة

نحو مجموعة من المبادئ المعترف بها دولياً للحوكمة المسؤولة والفعالة

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

ناقشت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، في دورتها الخامسة عشرة، إمكانية وضع مجموعة من المبادئ المعترف بها دولياً للحوكمة المسؤولة والفعالة. ووافقت اللجنة على أن من الممكن لهذه المجموعة من المبادئ، التي ستكون قليلة العدد ومصنوعة بلغة غير تقنية ويسهل نسبياً على غير المتخصصين تذكرها، أن توفر للبلدان إرشادات مفيدة في معالجة طائفة واسعة من مسائل الحوكمة المرتبطة على وجه الخصوص بخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وقررت اللجنة مواصلة النظر في هذه المسألة في دورتها السادسة عشرة. وقد أعدت الأمانة العامة مذكرة المتابعة هذه بشأن الموضوع بالتشاور مع أعضاء اللجنة، مارغريت سانر، وميريديث إدواردز، ومشتاق خان.

* E/C.16/2017/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

140217 100217 17-01164 (A)



وتشير هذه المذكرة إلى أن خطة عام ٢٠٣٠ تتضمن ثلاثة خيوط رئيسية متعلقة بالحوكمة وهي المؤسسات: (أ) الفعالة، و (ب) الخاضعة للمساءلة، و (ج) الشاملة للجميع على كل المستويات. وسيجري في مساعي تحقيق هذه الأهداف الاسترشاد بمقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، والاحترام التام للقانون الدولي وحقوق الإنسان، وكذلك مبدأ عدم تخلف أحد عن الركب وعدد كبير جدا من الالتزامات الرفيعة المستوى الأخرى المعتمدة في الأمم المتحدة. وهذا المبادئ النازمة للحوكمة الفعالة، رغم أنها موضع اتفاق واسع النطاق وذات أهمية هائلة، قد تكون تطلعية إلى حد كبير بالنسبة لكثير من البلدان وقد يصعب تحقيقها في المدى القصير.

ويتمثل التحدي المائل أمام عدد كبير من البلدان في تأمل التحسينات الممكن إدخالها على قدرات الحوكمة بدءا من أماكن وجودها والتركيز بشكل عملي وانتقائي على المجالات الرئيسية المنطوية على مشاكل وفقا للسياقات والقدرات المختلفة. ومع أخذ ذلك في الاعتبار، تطرح هذه الورقة طريقة للنظر إلى مفاهيم الحوكمة في الاتفاقات الدولية وتقتراح، آخذة في الاعتبار واقع ديناميات إصلاح القطاع العام، أن يجري ربط مبادئ الحوكمة الفعالة، معبرا عنها بمستوى كاف من التفصيل، بتشكيلة من الممارسات الجيدة لتنفيذها، وربما ربطها، في صيغة موسعة منها تصدر في مرحلة لاحقة، بمبادئ توجيهية تنفيذية ودراسات حالة إفرادية على الصعيدين الوطني ودون الوطني.

أولا - معلومات أساسية

١ - ناقشت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، في دورتها الخامسة عشرة، إمكانية وضع مجموعة من المبادئ المعترف بها دوليا للحوكمة المسؤولة والفعالة، بالاعتماد على الورقة الأولية التي أعدتها الأمانة العامة^(١). ووافقت اللجنة، في إطار جهودها المستمرة لتقديم مشورة عملية المنحى بقدر أكبر بشأن الإدارة العامة، على أن من الممكن لهذه المجموعة من المبادئ، التي يفترض أن تكون قليلة العدد ومصنوعة بلغة غير تقنية ومن السهل نسبيا على غير المتخصصين تذكرها، أن توفر للبلدان إرشادات مفيدة في معالجة طائفة واسعة من مسائل الحوكمة فيما يتعلق على وجه الخصوص بالتنفيذ الجاري لخطّة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٢ - ولاحظت اللجنة أن مجموعة المبادئ المتعلقة بالحوكمة يمكن أيضا أن تستخدم كمقياس تستخدمه هيئات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية وغيرها لاختبار مدى تحقق فرضيات من قبيل شمول الجميع والمساءلة والفعالية. وعلاوة على ذلك، فإن المبادئ قد يسترشد بها في وضع جدول أعمال للبحوث العالمية المتعلقة بالإدارة العامة والتنمية.

٣ - وقررت اللجنة مواصلة النظر في هذه المسألة في دورتها السادسة عشرة، وطلبت إلى الأمانة العامة إعداد مذكرة متابعة بشأن الموضوع بالتشاور مع الأعضاء المهتمين. وجرى التشديد على وجوب أن تسترشد أي مجموعة توصيات تضعها اللجنة في نهاية المطاف بمقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، وأن تركز على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي أيضا أن تكون الجهود المبذولة متسقة إلى حد كبير مع نتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة، ومع القرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ثانيا - الغرض من المبادئ ونطاقها

٤ - تجسّد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ رؤية شاملة عالمية من أجل الإنسانية وكوكب الأرض تركز على الناس. وستكون التحديات في مجال الحوكمة مماثلة في اتساع نطاقها ومشملة على جهات صاحبة مصلحة على جميع المستويات.

٥ - وقد جرى تعريف الحوكمة على أنها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات. وهي تتألف من الآليات والعمليات والمؤسسات

(١) يمكن الاطلاع عليها عبر الرابط التالي: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/>

التي يستطيع المواطنون والمجموعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم^(٢). ويصف التعريف أيضا ما تقوم به الدول وقدرتها على القيام به ومقدار إجادتها في القيام بما يفترض أن تقوم به. وتوجد في هذه التعاريف إشارات إلى عملية التفاعل بين الجهات التابعة للدولة والجهات غير التابعة لها والترتيبات المؤسسية التي تدعم تلك العملية. ولذلك، فإن معايير الحوكمة الرشيدة من قبيل تلك الواردة في خطة عام ٢٠٣٠ هي معايير تطلعية وتصف عددا من القدرات المعروفة تعريفا فضفاضا جدا مثل سيادة القانون وانخفاض المستويات الإجمالية للفساد وصنع القرارات التشاركي والتمثيلي على جميع المستويات.

٦ - وهذه الخصائص المميزة للحكم الرشيد قد لا يسهل تحقيقها فورا. ويتمثل التحدي المائل أمام عدد كبير من البلدان في تأمل التحسينات الممكن إدخالها على قدرات الحوكمة بدءا من أماكن وجودها والتركيز بشكل عملي وانتقائي على المجالات الرئيسية المنطوية على مشاكل وفقا للسياقات والقدرات القطرية المختلفة. بالنسبة لعدد من البلدان، يمكن أن تعرف قدرات الحوكمة ذات الطابع العاجل التي لها أهمية في هذا المقام تعريفا ضيقا على أنها: كيفية تحسين تعيين موظفي الجهاز البيروقراطي، أو كيفية تحسين تشييد الهياكل الأساسية، أو كيفية الحد من أنواع محددة من الفساد في تقديم الخدمات الصحية، على سبيل المثال. ولا توجد في هذا السياق فائدة كبيرة يمكن استقاؤها من التطلعات الأبعد مدى للحوكمة الرشيدة، بل إن هذه التطلعات يمكنها أن تشتت الانتباه بعيدا عن مبادرات مهمة وأن تقوضها، استنادا إلى عدم وفائها بالمعايير التطلعية. ولهذا يلزم توضيح جدول أعمال الحوكمة الفعالة وجعله أكثر قابلية للتنفيذ.

٧ - ولزيد من التوضيح، قد تتطلب بعض السياقات إدخال تحسينات محددة قد لا تبدو أنها تحسينات في الحوكمة الرشيدة بمعناها التطلعي، وذلك مثلا لتعزيز كفاءة الإدارة الضريبية، غير أن هذه التحسينات الانتقائية قد تكون ضرورية لتعزيز التنمية وإرساء الأساس لزيادة إمكانية تنفيذ الجوانب الأوسع نطاقا للحوكمة الرشيدة. وهذه الأعمال مفهومة ضمنا ومتسقة اتساقا كاملا مع التعاريف التطلعية الطويلة الأجل التي يمكن أن نصادفها في الأدبيات الدولية. وثمة تحد آخر هو فهم الديناميات التي تخص سياقات محددة، ولكنها تتضمن نقطة مرجعية عالمية يهتدي بها التقدم المحرز في الحوكمة الرشيدة على الصعيدين الوطني ودون الوطني فيما يخص جميع أهداف وغايات التنمية المستدامة.

(٢) انظر مسرد الأمم المتحدة الإلكتروني للحوكمة والإدارة العامة. يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط التالي:

<http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>

ثالثا - مفاهيم الحوكمة في الاتفاقات الدولية

تحديد مجالات المسائل الواسعة النطاق

٨ - تمشيا مع الولاية المنوطة باللجنة، اتفق الأعضاء على أن مبادئ الحوكمة ينبغي أن ينصب تركيزها على دعم تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠، مع التسليم بأن كل بلد له أولوياته الخاصة وأن الأولويات ستكون مشروطة إلى حد كبير بمدى الإمكانية السياسية لإدخال إصلاحات معينة. وتوجد في خطة عام ٢٠٣٠ ثلاثة مسارات رئيسية للحوكمة هي:

(أ) المؤسسات الفعالة على جميع المستويات؛

(ب) المؤسسات الخاضعة للمساءلة على جميع المستويات؛

(ج) المؤسسات الشاملة للجميع على كل المستويات.

٩ - وقد وُصفت الحوكمة في الدورة الخامسة عشرة للجنة وصفا يشبه ما تقدم بشكل عام حيث تضمن ذلك الوصف جوانب الحوكمة الديمقراطية (على غرار ما جاء مثلا في الميثاق الأوروبي للحكومة الذاتية المحلية) والحكومة المستقرة (بالشكل الذي تدافع عنه المؤسسات المالية الدولية) والمؤسسات الفعالة (بشكلها الذي صورته اللجنة وغيرها).

١٠ - وبغية إرساء أساس دولي مكن لتصنيف مؤقت، بذلت الأمانة العامة محاولة لتصنيف الإشارات إلى المبادئ والممارسات الرئيسية للحوكمة على النحو الوارد في بعض من أكثر وثائق الأمم المتحدة اتصالا بالموضوع. وشمل هذا المسح غير الحصري، أولا وقبل كل شيء، خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، والخطة الحضرية الجديدة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وصكوكا شتى متعلقة بحقوق الإنسان. وتضمن المسح أيضا عينة من القرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في السنوات الخمس الأخيرة. وتم تنظيم الإشارات حسب المفهوم (أي، عدم التمييز، المشاركة) والعنصر (بيان الغرض أو التعريف أو الممارسة المقبولة عموما) والوزن القانوني (قانون دولي أو التزام ليس له صفة الإلزام) والمصدر.

١١ - وأسفر ذلك عن تحديد ١٠ مفاهيم رئيسية قد تعتبر صيغا وليدة لـ "المبادئ" في إطار المسارات الرئيسية للحوكمة المتصلة بخطة ٢٠٣٠، وهي: الفعالية والمساءلة وشمول الجميع. ويمكن التعبير عن هذه المفاهيم في أبسط أشكالها على النحو التالي:

(أ) عناصر الفعالية، المتمثلة في مبادئ الكفاءة، والسياسة العامة السليمة، والتعاون؛

(ب) عناصر المساءلة، المتمثلة في مبادئ النزاهة، والشفافية، والرقابة المستقلة؛

(ج) عناصر شمول الجميع، المتمثلة في مبادئ عدم التمييز، والمشاركة، والتضامن، والعدل بين الأجيال.

١٢ - ومراعاة لما نصحت به اللجنة من أن تكون المبادئ قليلة العدد حتى ولو كانت هناك ممارسات عديدة مصاحبة ذات طابع متغير، واستنادا إلى نتائج المسح المبدي للالتزامات المعتمدة في الأمم المتحدة، يرد في مرفق هذه المذكرة تصنيف عام للمبادئ. ويشكل التصنيف خطوة أولى ويستهدف حفز مناقشة العناصر الأساسية لمجموعة مستقبلية من المبادئ وإطار مفاهيمي لمواصلة تطويرها. ومن المفهوم أن هناك مصادر أخرى متاحة من البنك الدولي والوكالات المانحة ورابطات الإدارة العامة، وحركة الحكومة المفتوحة وما إلى ذلك، قد يلزم أخذها في الاعتبار، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالمسائل القطاعية، وإن كان من المحتمل أن يكون حظها من الدعم السياسي والمشروعية أقل.

١٣ - وستكون هناك أيضا مواد في القانون الدولي تؤثر، مثلا، على الوظائف الجمركية ووظائف النقل الدولي. وقد يكون لتلك المواد أهمية هامشية في هذه الممارسة في بعض الجوانب ولكن ينبغي الإقرار بها. وينبغي أن تكون مبادئ الحوكمة، أي كانت الطريقة التي قد ترتب بها، مفيدة للموظفين العموميين وغيرهم ليس على الصعيد الوطني فحسب، بل أيضا على الأصعدة دون الوطنية، وفي جميع وظائف الحكومة، إقرارا بأن بعض المبادئ وأسلوب تجسيدها في الممارسة العملية قد يكون لهما في بعض المجالات أهمية أكبر مما لهما في مجالات أخرى.

١٤ - وسيكون للنظم السياسية أيضا، بطبيعة الحال، بعض التأثير على طريقة تنفيذ تحسينات معينة في الحوكمة، غير أن المبادئ المعترف بها دوليا ينبغي ألا تنطوي على إبداء أي رأي كان في النظم السياسية ذاتها. ويشار في هذا الصدد إلى أن الجمعية العامة قد أكدت مجددا في قرارها ١٦٨/٧٠ أن الديمقراطية قيمة من القيم العالمية تستند إلى إرادة الشعوب المعبر عنها بحرية في تحديد نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومشاركتها الكاملة في جميع نواحي حياتها. ومثلما لا يوجد نموذج وحيد للديمقراطية، لا توجد طريقة وحيدة لتنظيم مؤسسات متجاوبة وفعالة، رغم أن هذه المؤسسات قد تتشابه في بعض السمات المشتركة.

المسائل المتعلقة بالمصطلحات والشكل

١٥ - أكدت اللجنة أن النية لا تتجه إلى "صياغة كتاب" أو "تغيير معاني الألفاظ". ولكن المعتمد هو استخدام المصطلحات ذات الصلة حسب مدلولها في اتفاقات شتى، من قبيل ميثاق الأمم المتحدة وخطة عام ٢٠٣٠، كنقطة انطلاق وربطها بإشارات ذات صلة،

قد يشكل بعضها تعاريف من نوع ما. والهدف هو تحسيد المعاي الأساسية للمصطلحات ذات الصلة رغم أن تلك المصطلحات ربما استُخدمت في بعض الحالات لا لسبب إلا لدلائنها على الأشياء كافة لدى الناس كافة.

١٦ - وقد ظهر في الدورة الخامسة عشرة للجنة توافق في الآراء على أنه ربما كان من النهج المفيدة تحديد مفاهيم متفق عليها على نطاق واسع للحكومة الفعالة أيا كان تعريفها (من قبيل "المشاركة")، وصوغ تلك المفاهيم في عبارات موجزة مع شيء من التعمق (من قبيل، "لكي تكون الدولة فعالة، فلا بد من استيعاب جميع الفئات والآراء السياسية المهمة في البلد ولا بد من إتاحة الفرصة لجميع الفئات المهمة للتأثير في السياسة العامة")، وبيان عدد الممارسات الجيدة التي قد تتحقق من خلالها هذه المبادئ. وكان ثمة رأي مفاده أن المبادئ وأي ممارسات متصلة بها ينبغي أن تكون ملموسة ومحددة وأن تتسم في الوقت نفسه بقدر كاف من العمومية وعدم التقييد بحيث تحظى بتأييد واسع النطاق.

١٧ - واقترح أيضا الأخذ عند إعداد إطار للمبادئ بشكل ما من أشكال "نموذج النضج" بهدف دعم إجراء تقييم لمقدار ما يحرز من تقدم في مظاهر شتى للحكومة وتحديد المجالات التي قد تحتاج إلى تحسين، أو ببساطة بيان ترتيب بعض العناصر من حيث الأولوية. وفي الوقت نفسه، من المسلم به أن تطبيق نموذج للنضج قد يكون أيسر على مستوى المبادئ التوجيهية التنفيذية، مثلما هو الحال مع ممارسة الحكومة المفتوحة. ومن الممكن في مرحلة لاحقة ربط معايير على مستوى مماثل من التفصيل بمبادئ وممارسات الحكومة الفعالة. والواقع أن من المحتمل أن تكون منظمات دولية وجهات أخرى قد اضطلعت فعلا بقدر كبير من العمل في إعداد مبادئ توجيهية تنفيذية في كثير من المجالات موضع الاهتمام.

الاعتراف بالمبادرات الوطنية

١٨ - هناك مستوى معين من التوقع مستمد على الصعيد الدولي من الوثائق الرئيسية فيما يتصل بالمعايير "المهنية" للخدمة العامة، إلا أن من الواضح أن هناك أيضا مجالا لتحسين الأداء بما يتجاوز المعايير الأساسية. وقد تكون لدى بعض البلدان في بعض الحالات تشريعات خاصة بها تتجاوز ما هو متفق عليه دوليا. وفي الممارسة العملية، قد تحاول بعض البلدان إرساء معيار موحد أساسي على نطاق الحكومة بكاملها، بينما قد تختار بلدان أخرى مجالات معينة لتحسينها بغية نقل الخبرة إلى مجالات أخرى للسياسة العامة.

١٩ - ويمكن أن تكون تجربة المكتب الوطني الأسترالي لمراجعة الحسابات مثالا على ذلك. فالمكتب يوصي بالتقييد بمبادئ مماثلة هي التركيز على الأداء، والانفتاح، والشفافية والنزاهة،

والتعاون الفعال، ولكنه يذكر أيضا الحاجة إلى "الوفاء بالغرض" والقيادة القوية باعتبارها جميعا تشكل الأسس الخمسة لحوكمة القطاع العام. ويمكن النظر في الانتقال من المبادئ إلى الممارسة في ذلك البلد، وذلك مثلا عن طريق استخدام الإرشاد الذي يقدمه المكتب وغيره من توصيفات مجالات التركيز الرئيسية، التي من هذا القبيل^(٣). وبالمثل، فإن لجنة الخدمة العامة في كينيا تروج لمدونة في مجال الحوكمة تتضمن تفاصيل الممارسات التي تعزز الفعالية، والشفافية والإفصاح، والمساءلة، وإدارة المخاطر، والضوابط الداخلية، والقيادة الأخلاقية، والمسؤولية الاجتماعية للشركات الحكومية^(٤).

رابعاً - اعتبارات عملية

تحسينات الحوكمة في سياق التنمية

٢٠ - يتطلب وضع خطة بعناصر الحوكمة المطلوب تحقيقها فوراً مجموعة من الخطوات: (أ) تحديد أولويات التنمية في البلد؛ (ب) تحديد ما في الحوكمة من نقاط ضعف تحول دون تحقيق الأهداف؛ (ج) إدخال تحسينات في الحوكمة الفعالة لإحراز تقدم أفضل بطرق تمثل لمتطلبات تعظيم الاحتواء والعمل في إطار من المشروعية والالتزام الأخلاقي والشفافية. ولدى التفكير على هذا المستوى من التفصيل، تبرز مجموعة من تحديات الحوكمة لم تكن لتتضح عند التفكير في الصورة الأعم لـ "الحوكمة الرشيدة".

٢١ - ويثير ذلك سؤالا عن الجهة التي سيكون من مصلحتها تحسين الحوكمة وما هي أهداف هذا التحسين. فالهدف المنطلق من دافع الإيثار والمتمثل في نزاهة الإدارة العامة، والتنافس التزيه على قطاع الأعمال في البلد، والمعاملة العادلة وحقوق الإنسان، ومنع "سرقة" المال العام، وتحسين أداء قطاع الأعمال وحل مشاكله بما يحقق مصلحة البلد، والتركيز بصورة أعم على الناس، كل هذه إمكانيات قد تطرح نفسها لدى ترجمة المبادئ إلى ممارسات على أرض الواقع محكومة بالبلد والسياق اللذين تطبق فيهما.

٢٢ - ولكي تحقق السياسات نتائج إنمائية، فلا بد للمؤسسات من أن تكون مفيدة للناس وأن تعزز الأداء الصادق والمتجاوب للحكومات عن طريق القيام بثلاثة مهام أساسية: التمكين من توافر التزام ذي مصداقية، وتعزيز التنسيق، والحث على التنفيذ والتعاون. وعلى

(٣) Australian National Audit Office, *Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance* (Barton, June 2014).

(٤) Kenya, Public Service Commission and State Corporations Advisory Committee, *Mwongozo: The Code of Governance for State Corporations* (January 2015).

هذا، فإن أهمية القوانين والأشكال المؤسسية لن تكون إلا بقدر ما لديها من قدرة على القيام بهذه المهام بحيث تستنهض سلوك الجهات الفاعلة اللازم لتنفيذ السياسات المرجوة.

٢٣ - والأداء الفعال لهذه المهام الثلاث سيحدد شكله ميدان السياسات الذي تتفاعل من خلاله الدولة والجهات غير التابعة للدولة لوضع السياسات وتنفيذها. وعلى وجه التحديد، سيكون للقوة النسبية للجهات الفاعلة المختلفة في ذلك الميدان أهمية بالغة للتمكين من فعالية السياسات أو تكبيلها. ويمكن أن تؤدي الاختلالات غير الصحية في توازن القوى إلى استحكام فشل السياسات من خلال الإقصاء واختطاف المؤسسات والمحسوبية. وإذا كان القانون يحقق وضعاً مثالياً هو فرضه ضوابط وموازنات على ممارسة السلطة، فإن المطاف قد ينتهي به إما إلى أن يعكس مصالح الأقوياء أو يفسح المجال للصفقات غير الرسمية.

٢٤ - ويمكن لقدرة النخب والمواطنين والجهات الفاعلة الدولية على العمل بصورة مستقلة والاختيار الحر أن تؤدي إلى إعادة تشكيل ميدان السياسة العامة بما يتيح زيادة مجموعة السياسات الفعالة القابلة للتنفيذ. ويتطلب ذلك في نهاية المطاف إدخال تغييرات في الحوافز المقدمة إلى الجهات الفاعلة كي تقوم بالإصلاحات، وإحداث تحول في تفضيلات ومعتقدات الجهات الفاعلة وتغييرات في طريقة اتخاذ القرارات لتمكين المهمشين من التعبير عن آرائهم والإسهام في مقترحات السياسات أو الاعتراض عليها. ويمكن أن يكون القانون أداة قوية لإعادة تشكيل ميدان السياسات، وذلك عن طريق تغيير المكاسب المتحققة التي تؤثر بدورها على الحوافز المقدمة، ومن خلال تعزيز المحاور التي يمكن أن يحدث حولها التنسيق، وزيادة قدرة غير الممثلين تمثيلاً كافياً على إبداء اعتراضاتهم^(٥).

٢٥ - ولمعالجة هذه الديناميات السياسية على أرض الواقع، كان من رأي أحد أعضاء اللجنة أن من المفيد الابتعاد عن اللغة التقنية والتفكير في من يتخذ القرارات، وما هي الموارد المخصصة، ولماذا اتخذ القرار الوجهة التي اتخذها، وما إلى ذلك. ويقود ذلك إلى تساؤلات فرعية عن المصالح المكتسبة (من؟)، وعملية الشراء وقيمة/الإنفاق النسبية للمال (ما هي الموارد؟) وما إلى ذلك. ولدى إعداد دليل للمجتمع المدني أو الجمهور العام، قد يكون الهدف هو مساعدتهم على فهم الأسئلة التي قد يسألونها ونوع الإجابات التي قد تكون شافية، أي ما الذي ينبغي أن يتوقعوه من الإدارة الحكومية، على سبيل المثال، ما إذا كان الممكن اعتبار ممارسة إدارية معينة ممارسة نزيهة ومعقولة بموجب دستور البلد.

(٥) للاطلاع على مناقشة للكيفية التي يعوق بها التوزيع غير المتكافئ للسلطة في المجتمع فعالية السياسات، انظر *World Development Report 2017: Governance and the Law* (World Bank, Washington, D.C., 2017).

النتائج مقابل القواعد والتحقيق التدريجي للأهداف

٢٦ - وبالإضافة إلى كون الممارسة مجدية ومحددة وغير تقييدية، يمكن اعتبارها ممارسة "جيدة" إذا كانت ذات صلات قوية مُجَرَّبَة بمبادئ الحوكمة الفعالة، أي إذا كانت هناك صلات من هذا القبيل بين التحسينات العملية في الحوكمة والنتائج النهائية موضع الاهتمام. وستكون قاعدة الأدلة في بعض الجوانب على قدر كبير من الاتساع، مما يجعلها تتيح الأساس لاتفاق واسع الانتشار على المعايير والمبادئ التوجيهية الإدارية على الصعيدين الدولي والإقليمي.

٢٧ - ولاحظ أحد أعضاء اللجنة أن المرء يرى في أحيان كثيرة جدا إنشاء أطر قائمة على قواعد في البلدان للتعامل مع قضايا هامة، من قبيل المشاركة أو الفساد، ولكن سرعان ما يتم التحايل على تلك القواعد بطرق ذكية. وتكمن الصعوبة في أنه عندما تظل المواقف التي ينبع منها السلوك على حالها دون تغيير، فقد يحدث ببساطة أن تجد الحلول غير الرسمية طريقها إلى الاتباع المستمر، الأمر الذي يشير إلى تزامن وجود الإطار مع تمكين السلوك المعهود من الاستمرار.

٢٨ - فعلى سبيل المثال، هناك بلدان تعتبر انعقاد مناسبة سنوية مع قطاع الأعمال والمجتمع المدني تشاورا. وهذه الممارسة المتسمة بالاستقلالية نابعة من تشريع سُنَّ منذ عدة سنوات يحظر على الموظفين العموميين التحدث مع القطاعات غير الحكومية. وقد كان المقصد الأصلي لهذا التشريع هو دعم النزاهة في الخدمة الحكومية، ولكن هذه القاعدة باتت الآن راسخة إلى الحد الذي أدى إلى اعتبار أي شخص أو هيئة خارج الخدمة الحكومية خطرا وليس شخصاً أو هيئة لهما الحق في أن يتم التشاور معهما. ويمكن أن يؤدي التشريع إلى مزيد من المحسوبية والفساد بسبب ما تتسم به العلاقات من طابع سري مقيد، حتى رغم الوفاء بجميع المتطلبات الضرورية.

٢٩ - وسلوك موظفي الخدمة العامة مقيد بطرق عديدة، ومن المعقول تماما أن يكون مقيدا بمعدونات لقواعد السلوك و/أو تشريعات و/أو مبادئ توجيهية إدارية. ومع ذلك، فإن الراغبين في اعتماد ممارسات معينة عليهم أن يتوخوا لدى قيامهم بذلك تعزيز أهداف السياسة العامة، مما يتمشى مع مبادئ الحوكمة المتفق عليها، ومن أجل مداومة التركيز على النتائج الإنمائية في مباشرتهم المتواصلة للمهام الإدارية.

٣٠ - وتنسق مع ما تقدم فكرة حل مشاكل معينة في سياقات محلية معينة من خلال تهيئة بيئة مواتية لصنع القرار تشجع تفويض المسؤوليات والتجريب. وسيؤدي ذلك إلى تعلم نشط ومستمر وقائم على الخبرة (والتجربة) والاستفادة من الدروس المستفادة في التوصل إلى حلول

جديدة، عن طريق استنهاض مشاركة مجموعات عريضة من الفاعلين لضمان أن تكون الإصلاحات ممكنة ومشروعة ومجدية وجديرة بالدعم السياسي وقابلة للتنفيذ العملي^(٦).

٣١ - ولأسباب مماثلة، يقترح عدم إدراج مؤشرات في الإطار الأساسي لمبادئ الحوكمة. غير أن العمل المضطلع به حالياً بشأن المؤشرات قد يكون موضع اهتمام بالقدر الذي يمكن أن تشير به المؤشرات المعتمدة إلى ممارسات تكون مرتبطة، بدورها، بمبادئ عامة أو محددة للحوكمة المسؤولة والفعالة. وثمة مبادرة ذات صلة في هذا المجال وهي إطار المؤشرات العالمية لفريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بمؤشرات أهداف التنمية المستدامة. ومما له صلة بهذا السياق أيضاً مؤشرات حوكمة البنك الدولي التي يكثر الاستشهاد بها وإحصاءات القطاع العام لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الميدان الاقتصادي.

خامسا - الخطوات المقبلة

٣٢ - مع مراعاة كل ما تقدم، سيتمثل التحدي في بدء العمل بطريقة تتيح تطوير المبادئ والممارسات إلى أن تصبح مورداً مفيداً وعملياً ذا طابع مستمر ومتغير مع إفساح المجال أيضاً لإمكانية ربط العمل في الوقت المناسب بمعايير تنفيذية مفيدة ودراسات حالة إفرادية على مستوى أدنى. ومن بين الصيغ المعروضة في الورقة الأولية التي أعدها الأمانة العامة في الدورة الخامسة عشرة للجنة، جاء إعلان مبادئ الإحصاءات الدولية أقرب الصيغ إلى تجسيد الرؤية العامة للجنة بشأن كيفية تنظيم العمل ومقدار التفصيل المناسب^(٧).

٣٣ - وربما تميز هذا العمل عن المبادئ التوجيهية التنفيذية الأخرى، مثل مبادئ الإدارة العامة للاتحاد الأوروبي/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بعالميته واتصاله الصريح بخطة عام ٢٠٣٠ وبساطته. وقد يعطى وزن أكبر وأولوية أعلى لأي ممارسة مكرسة في نصوص القانون أو في اتفاق له صفة الإلزام، بمعنى أنه اتفاق يتضمن مسارا لتسوية المنازعات و/أو يعرف الاختصاص عندما تنشأ منازعة. ويجب أن تكون هذه الممارسات، سواء كانت قائمة أو غير قائمة على أساس قانوني، مدعومة بأدلة تجريبية، مع التسليم أيضاً

(٦) استناداً إلى العمل الذي قام به Woolcock، وما إلى ذلك؛ انظر أيضاً Sabel.

(٧) انظر الوثيقة المعنونة "إعلان المبادئ المتعلقة بالأنشطة الإحصائية في المنظمات الدولية" (يمكن الاطلاع عليه عن طريق الرابط التالي: <http://unstats.un.org/unsd/accsub/2005docs-5th/sa-2005-2.pdf>)، الذي أعد في شباط/فبراير ٢٠٠٥ على أساس المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية التي اعتمدها اللجنة الإحصائية في نيسان/أبريل ١٩٩٤ والمبادئ التوجيهية للممارسات الجيدة في مجال التعاون التقني للأغراض الإحصائية، التي اعتمدها اللجنة في آذار/مارس ١٩٩٩.

بأن التطبيق قد يختلف باختلاف السياقات. وسيلزم بذل جهد للعثور في الأدبيات على الأدلة التجريبية ذات الصلة لكل مجال من مجالات الممارسة.

٣٤ - ويمكن أن يكون الدعم المقدم من أعضاء اللجنة الذين يهتمهم الأمر ومن الميدان الأعم للإدارة العامة مفيدا في هذا الصدد وأن يضفي مشروعية أكبر على الجهد المبذول. وقد يتطلب ذلك إسهامات ومشاورات مباشرة، من جانب جهات منها، مثلا، أعضاء اللجنة، و/أو مواصلة استعراض الباحثين وتفحص الجمهور للتصنيف الموضوع، بصيغته المنقحة، وعلى وجه الخصوص للصلات الثابتة بالتجربة بين المبادئ والممارسات. كما يمكن الاستفادة من وجود صلات بمبادئ توجيهية تقنية أكثر تفصيلا ودراسات حالة إفرادية لكل مجال من مجالات الممارسة، على مستويات مختلفة وفيما يتصل بمجموعة مختلفة من أهداف التنمية المستدامة.

٣٥ - وكخطوة أولى، قد يرغب أعضاء اللجنة الذين يهتمهم الأمر في: (أ) توفير مزيد من التوجيه بشأن النهج العام والملاحق الأساسية لمجموعة من المبادئ المعترف بها دوليا للحوكمة المتجاوبة والفعالة؛ و (ب) استعراض العناصر الإرشادية الناشئة عن المسح الأولي للالتزامات الأمم المتحدة والتعليق عليها حسب الاقتضاء.

المرفق

عناصر إرشادية لمجموعة من المبادئ المتفق عليها دولياً للحوكمة الفعالة (للمناقشة)

المبدأ	أمثلة الممارسات الجيدة لتنفيذ هذا المبدأ	الإشارات ذات الصلة
عناصر الفعالية		
١ - الكفاءة	الخدمة المدنية المهنية	العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادتان ٦ (٢) و ٧ (ج)؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٤ (١)؛ اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ٧ (١)
	الإدارة المالية السليمة	خطة عمل أديس أبابا، الفقرات ٢٠ و ٢٢ و ٣٧ و ٩٣ و ٩٥ و ٩٨ و ١١٨؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة ١٥٢
	إدارة الأداء	خطة عام ٢٠٣٠، الفقرات ٧٤ و ٧٧ و ٧٩؛ خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ١٢٩؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة ١٥٨
	الكفاءة في تقديم الخدمات العامة	
	الاقتصاد في النفقات العامة	
٢ - السياسة العامة السليمة	إدارة جودة التقنين	اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ٥ (٣)؛ خطة عمل أديس أبابا، الفقرات ٣٦ و ١١٦
	اتساق السياسات	خطة عام ٢٠٣٠، الفقرة ١٣ والغاية ١٧-١٤؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرات ٤٧ و ٧٢ و ٨٠ و ٨٦ و ٨٨
	إدارة المخاطر	الخطة الحضرية الجديدة، الفقرتان ٣٠ و ٧٨
٣ - التعاون	عدم التدخل	اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ٤ (١)؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١؛ خطة عام ٢٠٣٠، الفقرات ١٨ و ٢١ و ٣٨ و ٥٥
	العلاقات الودية	العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المواد ٢ (١) و ١٣ (١) و ١٥ (٤)؛ اتفاقية مكافحة الفساد، المادتان ٤٦ (١) و ٦٠ (٢)
	الشراكات العامة وبين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني	خطة عام ٢٠٣٠، الفقرة ٤٥؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرات ٢١ و ٤٨ و ٨١ و ٨٢ و ١٥٣ و ١٥٤؛ خطة عمل أديس أبابا، الفقرات ١٠ و ٤٨ و ٨٧
عناصر المساءلة		
٤ - النزاهة	تعزيز المصلحة العامة والأخلاق	اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ٦ (١) (ب)
	لدى البلدان تشريعات تحظر الفساد؛ ويجري فيها إنفاذ تشريعات لمنع الفساد	اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ٥ (١)
	لدى البلدان جهاز لمكافحة الفساد؛ لا يوجد تدخل سياسي في عمل جهاز مكافحة الفساد	اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ٦ (١) و (٢)

المبدأ	أمثلة الممارسات الجيدة لتنفيذ هذا المبدأ	الإشارات ذات الصلة
	التقيد بسيادة القانون	اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ١١ (١)؛ خطة عام ٢٠٣٠، الغاية ١٦-٣
	حماية الخصوصية	اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٢٢
٥ - الشفافية	الوصول إلى المعلومات	اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادتان ٤ (١) (ج) و ٢١؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١٥ (٢)؛ اتفاقية مكافحة الفساد، المادتان ٧ (٤) و ١٠؛ خطة عمل أديس أبابا، الفقرتان ٢٦ و ١٢٧
	الحكومة المفتوحة	خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ١٢٥؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة ١٦٠
	حرية وسائل الإعلام	خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ٢٠
٦ - الرقابة المستقلة	يتعين على الموظفين العموميين تقديم إقرارات ذمة مالية؛ وتطبق هذه القواعد في الممارسة العملية	اتفاقية مكافحة الفساد، المادة ١٣ (١)
	المتجمع المدني الفاعل	استقلال المحاكم
	إمكانية اللجوء إلى القضاء	خطة عام ٢٠٣٠، الغاية ١٦-٣
	المؤسسات الرقابية المستقلة	خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ٣٠
عناصر شمول الجميع		
٧ - عدم التمييز	المساواة العامة في تقلد الوظائف العامة	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥ (ج)؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٩ (١)؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله، المادة ٥ (و)؛ خطة عام ٢٠٣٠، الفقرة ٢٥؛ خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ١٢
	المساواة في المعاملة أمام القانون	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٤-١؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٣؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٥ (٢)
	شمول الجميع	الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله، المادة ٧؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المواد ١٩ و ٢٤ و ٢٧ (١) (ز)؛ خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ٢١؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرتان ٤٠ و ٤٢
	السياسة المالية والنقدية المنصفة	خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ٩١
	العدالة الاجتماعية	خطة عام ٢٠٣٠، الفقرات ٤ و ٨ و ١٩؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة ١١؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ١؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادتان ٧ (أ) و ٩
٨ - المشاركة	التشاور العام	اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٤ (٣)؛ خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ٣٠

المبدأ	أمثلة الممارسات الجيدة لتنفيذ هذا المبدأ	الإشارات ذات الصلة
	تكافؤ الفرص	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٣؛ خطة عام ٢٠٣٠، الفقرة ٢٠؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة ٢٧؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله، المادة ٥ (ج)
	التمثيل	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥ (أ)؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٢٩ (أ)
	المشاركة بالرأي	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢-١؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٢٩ (ب)؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرتان ١٤ و ٤١
٩ - تفويض المسؤوليات	اللامركزية المالية والسياسية والإدارية	خطة عام ٢٠٣٠، الفقرة ٣٤؛ الخطة الحضرية الجديدة، الفقرتان ١٥ و ١٦ و ٨٧ و ٨٩ و ١٣٥ و ١٣٦
	تخطيط الأراضي والتنمية المكانية	الخطة الحضرية الجديدة، الفقرتان ١٥ و ٤٩
١٠ - العدل بين الأجيال	التنمية المستدامة	خطة عام ٢٠٣٠، الفقرتان ١٨ و ٣٤ خطة عمل أديس أبابا، الفقرة ١