

Distr.: General
24 January 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثامنة عشرة

٨-١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٩

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

جوانب تمكين الناس في مجالي الحوكمة
والإدارة العامة من أجل بناء مجتمعات متساوية
وشاملة للجميع في القرن الحادي والعشرين

جوانب تمكين الناس في مجالي الحوكمة والإدارة العامة من أجل بناء
مجتمعات متساوية وشاملة للجميع في القرن الحادي والعشرين

مذكرة من الأمانة العامة

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدتها عضوة
اللجنة موني بيسانى بالتعاون مع لويس مويلمان وكاتارينا أوت.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* E/C.16/2019/1

200219 150219 19-01216 (A)



جوانب تمكين الناس في مجالي الحوكمة والإدارة العامة من أجل بناء مجتمعات متساوية وشاملة للجميع في القرن الحادي والعشرين

موجز

تهدف هذه الورقة إلى دراسة جوانب تمكين الناس في مجالي الحوكمة والإدارة العامة من أجل بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات، بغرض تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. واستناداً إلى المبادئ الأساسية الأحد عشر للحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة التي وضعتها اللجنة، تركز الورقة على مفهومي الشمول والمساواة، اللذين يقتضيان تمكين الأشخاص والمؤسسات على السواء.

ويبيّن في هذه الورقة أن التمكين هو في آن معاً عملية معقدة لزيادة قدرة الناس والمجتمعات المحلية على ممارسة السلطة ونتيجة مرغوبة للتنمية المستدامة المنصفة والشاملة للجميع. وهي توضح الدور الحاسم الذي تقوم به المؤسسات الفعالة والخاضعة للمساءلة والشاملة للجميع في إتاحة التمكين من خلال المشاركة، والحوكمة المتعددة المستويات، وتعزيز العدالة الاجتماعية والشرائط المتعددة أصحاب المصلحة، بهدف بناء مجتمعات متساوية وشاملة للجميع من أجل التنفيذ الفعال لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

ويُبرز بناء القدرات المحلية في الورقة بوصفه شرطاً لتحقيق التمكين في مختلف مراحل عمليات رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات. ولكي يتسنى للبلدان تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠، يتعين أن تُدمج الخطط الوطنية لإجراءات محلية ملموسة، لأن الحكومات المحلية هي أكثر تواءماً مع احتياجات الفئات المحلية التي ولّتها القيادة، ولا سيما تلك التي تركت خلف الركب. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين توفير الأدوات المناسبة لمساعدة السلطات المحلية في السعي إلى تحقيق التنمية المستدامة في مجتمعات شاملة للجميع ومن أجل إقامة تلك المجتمعات.

ووفقاً للورقة، يجب أن يتبع كل بلد طريقه الخاص في تمكين الناس، بما في ذلك على الصعيد المحلي، من أجل بناء مجتمعات متساوية وشاملة للجميع تهدف إلى تعزيز التنمية المستدامة، في ضوء هياكل الحوكمة الخاصة بها، وواقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ونقاط قوتها على الصعيد المحلي واحتياجاتها الفريدة. ولا توجد خطة عامة للإصلاحات الحكومية فيما يتعلق بالنهج المنصفة والشاملة للجميع في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ويلزم اتباع نهج مصممة على الطلب ومنطلقة من القاعدة لترجمة قدرات الحوكمة الوطنية والمحلية إلى نهج تنفيذية وعملية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وموضوع دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠١٩ هو "عالم واحد للجميع: تمكين الناس من بناء مجتمعات متساوية وشاملة". ويرتبط هذا الموضوع ارتباطاً وثيقاً بموضوع المنتدى السياسي الرفيع المستوى لعام ٢٠١٩، وهو "تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة". وقد أعدت هذه الورقة لدعم مداولات اللجنة بشأن جوانب الحوكمة والإدارة العامة لهذين الموضوعين ويمكن أن تشكل أساساً لمشروع مساهمة تقدمها اللجنة في الاستعراض المواضيعي للمنتدى السياسي الرفيع المستوى لعام ٢٠١٩.

أولا - ربط تمكين الناس بالجوانب المؤسسية لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

١ - لا يمكن تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ إلا إذا كان كل من المجتمع الدولي والإدارات العامة الوطنية مجهزا بالمؤسسات والأدوات الملائمة اللازمة للتصدي للتحديات التي تواجه تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على جميع مستويات الحكم، بما في ذلك على الصعيد دون الوطني والوطني وعبر الوطني. ويتوقف التحقيق الكامل لخطة عام ٢٠٣٠ أيضا على فهم جماعي للمبادئ الأساسية للحكومة الفعالة من أجل التنمية المستدامة، التي أقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ٢ تموز/يوليه ٢٠١٨ (انظر E/2018/44، الفقرة ٣١).

٢ - ويقع في صميم مبادئ الحكومة الفعالة من أجل التنمية المستدامة هذه مفهوما الشمول والمساواة، اللذان يستتبعان تمكين الناس وكذلك الإنصاف الاجتماعي والإنصاف بين الأجيال وهما يتجسدان، على التوالي، في المبدأ السابع المتمثل في عدم ترك أي أحد خلف الركب والمبدأ الحادي عشر المتمثل في الإنصاف بين الأجيال.

٣ - والتمكين هو عملية معقدة لزيادة استقلال الناس ومجتمعاتهم بحيث يصبحون واعين بحقوقهم، ويتمكنون من المطالبة بها ويتمكنون من تمثيل مصالحهم بطرق مسؤولة وخاضعة للمساءلة. وبوسع الناس الممكنين الذين يتصرفون بالاستناد إلى سلطتهم إسماع أصواتهم في عمليات صنع القرار، ومن ثم التأثير في الظروف والبيئة التي يعيشون فيها ورسم مستقبلهم.

٤ - والتمكين هو أيضا إحدى النتائج المنشودة للتنمية المستدامة المنصفة والشاملة للجميع. ولا يعني التمكين نقل الحقوق وتقاسم السلطة فحسب، بل أيضا تمكين المؤسسات العامة والمجتمعات المحلية من تعزيز التنمية المستدامة والحكومة الشاملة للجميع. ويتعين على المؤسسات تعزيز التمكين، بما في ذلك من خلال المشاركة، والتعاون، وتعزيز العدالة الاجتماعية، من أجل بناء مجتمعات متساوية وشاملة للجميع بهدف التنفيذ الفعال لخطة عام ٢٠٣٠.

٥ - وبوسع المؤسسات الفعالة والخاضعة للمساءلة والشاملة للجميع تمكين المواطنين بطرق متعددة، بما في ذلك عن طريق ضمان رسم السياسات والتشريع الشاملين وغير التمييزيين، وتوفير المساواة في الحصول على الخدمات العامة الجيدة وغرس قيمتي الشفافية والمساءلة في الحكومة والإدارة العامتين على مستويات متعددة (على مستويي الفرد والمجتمع المحلي والمستويات الوطنية والإقليمية والعالمية) وعبر جميع الأبعاد (السياسي والاقتصادي والثقافي والاجتماعي والقانوني).

٦ - ولا توجد خطة عامة للإصلاحات الحكومية تدعم النهج المنصفة والشاملة للجميع في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. والطريق إلى المجتمعات المتساوية والشاملة للجميع يتوقف إلى حد بعيد على السياقات ولا يمكن فرضه من الخارج. ويجب أن يتبع كل بلد طريقه الخاص في تمكين الناس من أجل بناء مجتمعات متساوية وشاملة للجميع تهدف إلى تعزيز التنمية المستدامة، مع مراعاة خصائصه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ونقاط قوته واحتياجاته الفريدة.

ثانيا - تحديد التقدم المحرز، والفجوات، والمجالات التي تتطلب اهتماما عاجلا، والمخاطر والتحديات في تحقيق سياسة الشمول

٧ - ما فتئت الدول الأعضاء تحرز تقدما في إدماج أهداف التنمية المستدامة في خططها وسياساتها الإنمائية الوطنية و/أو استراتيجياتها الوطنية في مجال التنمية المستدامة. وتشمل عملية الإدماج مشاركة الحكومات دون الوطنية، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص وأصحاب المصلحة المتعددين. غير أن إدماج خطة عام ٢٠٣٠ في الأطر والأولويات والسياسات الوطنية القائمة على مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين ليس الهدف المنشود في حد ذاته.

٨ - وينبغي دعم الحلول المحلية على النحو المناسب والارتقاء بها إلى المستويات الوطنية إذا ما أُريد أن يترجم التنفيذ الشامل للجميع لخطة عام ٢٠٣٠ على الصعيد الوطني ترجمة فعالة إلى أفعال على أرض الواقع. ويتعين على البلدان الانتقال من خطة وطنية شاملة للجميع إلى إجراءات محلية محددة. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي لها أن تمتلك الأدوات لمساعدة السلطات المحلية في السعي إلى تحقيق التنمية المستدامة وإقامة المجتمعات الشاملة للجميع.

٩ - ومن أجل ضمان المشاركة الفعالة للسلطات المحلية، لا بد من تعزيز القدرات المؤسسية المحلية. فالحكومات المحلية هي أكثر توافرا مع احتياجات الفئات المحلية التي ولّتها القيادة، ولا سيما تلك التي تركت خلف الركب. ومن دون تمكين المؤسسات دون الوطنية والمحلية، قد لا يكون تحقيق أهداف التنمية المستدامة ممكنا. وينبغي وضع عملية تقييم وتنفيذ السياسات العامة المحلية الرامية إلى تمكين الناس والمؤسسات وتنفيذها ورصدها بطريقة تشاركية وشفافة. وينبغي أن تكون استراتيجيات المشاركة المتعددة المستويات والمتعدد أصحاب المصلحة في صلب عمليات إضفاء الطابع المؤسسي على المشاركة على الصعيد دون الوطني.

١٠ - وفي العديد من البلدان، يشكل التصدي لأوجه عدم المساواة الجغرافية بعدا هاما من أبعاد ضمان عدم ترك أي أحد خلف الركب. وفيما يتعلق ببعض الدول الجزرية التي يطرح موقعها الجغرافي تحديات خاصة، قد يستلزم تشتت السكان بذل جهود إضافية من أجل الوصول إلى الجميع^(١). ويتم تمكين المجتمعات المحلية النائية والريفية بالأهمية في هذا السياق.

١١ - وبوسعنا أن نجد أحد الأمثلة على تمكين المناطق الريفية في بنغلاديش، حيث أصبح تقديم الخدمات العامة لامركزيا من خلال إنشاء ما يزيد على ٤٠٠٠ منفذ متكامل لتقديم المعلومات والخدمات، تُعرف باسم مراكز الاتحادات الرقمية. والمراكز هي مشاريع صغيرة، يدير كل منها اثنان من رواد الأعمال المواطنين من الجنسين، جنبا إلى جنب مع ممثل للحكومة المحلية. وتوفر المراكز خدمات عامة مجانية ومقابل رسوم، مثل تسجيل قيود الأراضي، وتسجيل المواليد، والتطبيب من بعد والمساعدة في الحصول على جوازات السفر وتقديم طلبات التوظيف^(٢).

(١) Synthesis Report 2017: Voluntary National Reviews, prepared by the Division for Sustainable Development, (١)

.Department of Social and Economic Affairs of the Secretariat, p. 28

(٢) لمزيد من المعلومات، انظر - <https://a2i.gov.bd/publication/union-digital-centers-in-bangladesh-present-status-and-future-prospects/>

١٢ - ويمكن أن يكون التعاون والتنسيق، سواء من الأعلى إلى الأسفل أو من الأسفل إلى الأعلى، قادرا على معالجة المشاكل الملحة. بيد أن الحوكمة المتعددة المستويات والمتعددة أصحاب المصلحة في الوقت الحقيقي، التي تنفذ بروح تعاونية صادقة وبانسجام مع الخصائص المميزة للبلد، قد تشكل نهجا أكثر فعالية في الحوكمة في تلك الحالات. وتشمل ممارسات الحوكمة المتعددة المستويات، التي تنفذ في الوقت الحقيقي دعما لأهداف التنمية المستدامة، استخدام المنابر الإلكترونية لتلقي وجمع البيانات عن المشاكل المتعلقة بالسياسات والخدمات وتتبع الإجراءات المتخذة من أجل حل المشاكل المتعلقة بالشفافية والمساءلة. ويمكن أن تسرع هذه الممارسات التدابير الرامية إلى التصدي للتحديات المعقدة في مجال الحوكمة.

١٣ - ويمكن أن تستند هذه الإجراءات المتعددة المستويات إلى مختبرات الابتكار/التسريع ومراكز وجمعيات الحوكمة في الوقت الحقيقي، من قبيل ما هو موجود منها في أندرا براديش في الهند. وعلى سبيل المثال، يرتبط مركز حوكمة أندرا براديش في الوقت الحقيقي بأحد مراكز الاتصالات الهاتفية المسماة "الناس أولا" حيث يجري إدخال المشاكل التي يبلغ عنها المواطنون مباشرة في قاعدة بيانات، مما يتيح للحكومة إجراء تقييم لحل المشاكل المختلفة وقياس زمن الاستجابة.

ثالثا - التجارب الناجحة والدروس المستفادة في مجال تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة

تمكين الناس والمشاركة الشاملة للجميع

١٤ - تشجع الحكومات والمجتمع المدني المشاركة بوصفها أداة لتحسين الحوكمة والنهوض بتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ويمكن وصف المشاركة بأنها العملية التي يكتسب من خلالها الأفراد المهارات والوسائل اللازمة للتأثير في القرارات العامة والتي يمكن أن تمارس من خلال آليات شتى في مختلف الأماكن والبلدان.

١٥ - ويمكن أن تعزز الحوكمة التشاركية هئية بيئة من المسؤولية المشتركة بين منظمات المجتمع المدني والمجتمع المحلي. وهي يمكن أن تحفز سياسة الشمول والتمكين وتعزز الشعور بالملكية، مما يساعد على ضمان تلبية الاحتياجات المجتمعية. ويمكن أن تؤدي المشاركة والتفاعل الشاملين للجميع إلى تحسين وضع السياسات وتقديم الخدمات والمساءلة العامة. وعلى وجه التحديد، يمكن أيضا أن تكون الحوكمة التشاركية فعالة في الإشراف على تنفيذ ورصد وتقييم عملية تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

١٦ - ويمكن أيضا إدماج المشاركة والتفاعل الشاملين للجميع في جميع مراحل عملية اتخاذ القرارات، بدءا من الصياغة الاستراتيجية للسياسات وانتهاء بتنفيذها ورصدها وتقييمها. ويمكن أن ينظر المسؤولون عن رسم السياسات وغيرهم من أصحاب المصلحة في مختلف أنواع التفاعلات بين الناس والحكومات من خلال التمثيل عن طريق جهات شتى من قبيل المجتمع المدني و/أو الممثلين السياسيين. ويمكن أن تشمل طرائق المشاركة تقاسم المعلومات، والتشارك في إنتاج الخدمات والتشارك في اتخاذ القرارات ضمن الشراكات. وكثيرا ما يتوقف نوع طريقة المشاركة التي تنجح على أفضل وجه في كل سياق على طائفة من العوامل، بما في ذلك تقاليد الحوكمة، والآليات المؤسسية، واستعداد الجهات الفاعلة في مجال الحوكمة، بما فيها منظمات المجتمع المدني، لتغيير العقلية والسلوكيات الموجهة نحو الدعوة إلى جهود

موجهة نحو إقامة الشراكات وقدرة تلك الجهات على القيام بذلك. ويستلزم العامل الأخير جملة أمور من قبيل المهارات الدبلوماسية وترتيبات التشارك في تحمل المسؤولية.

١٧ - وينبغي النظر في المشاركة في كل من عملية رسم السياسات واتخاذ القرارات وفي تقييم النتائج الإنمائية. وينبغي أن تستجيب السياسة العامة لاحتياجات السكان بوضع حلول ملموسة ومحددة الأهداف لا تقتصر على الاعتراف بالاحتياجات المحددة للفئات المختلفة فحسب، بل تعود أيضاً بالفائدة على جميع الناس. وتُنشأ طرائق جديدة للحكومة التشاركية من خلال مختبرات الابتكار ومنتديات المشاركة. فمختبر الابتكار المدني في سانتا فيه، الأرجنتين، على سبيل المثال، يفسح المجال للابتكارات المحدثة بفضل جهود المواطنين والحلول التي تبدأ من الأسفل إلى الأعلى التي تعزز التحول الاجتماعي، والحكومة الديمقراطية والتنمية المجتمعية المستدامة والشاملة للجميع. وبالمثل، يستخدم مختبر LabGov، وهو مختبر للابتكار في شيلي، نهجاً تفاعلياً محوره الإنسان في معالجة المشاكل العامة، وتقديم خدمات عامة جيدة وتحسين التفاعلات بين المواطنين والحكومة.

١٨ - وينطوي التمكين على تعزيز مهارات الناس وقدراتهم مع توسيع نطاق الوسائل والموارد التي تسمح لهم بالمشاركة في العمليات الإنمائية. ويصبح الناس عند تمكينهم أقدر على مساءلة حكوماتهم والجهات التي تقدم الخدمات لهم، على الصعيدين الوطني والمحلي. وتشكل الميزنة التشاركية في الحكومات المحلية أو دون الوطنية آلية قوية يتمكن الناس ومنظماتهم من خلالها من الإدلاء بالآراء واتخاذ القرارات بشأن الخدمات أو الأولويات أو البرامج التي ينبغي أن تمولها الحكومات.

١٩ - وينبغي أن يصبح ممثلو القطاع العام على جميع المستويات أكثر قبولاً للنهج التشاركية التي تعزز التنفيذ المنصف والشامل للجميع لأهداف التنمية المستدامة، من قبيل تحسين وضع السياسات، وتعزيز تقديم الخدمات الذي يركز على الإنسان وتعزيز المساءلة العامة. ومن أجل أن يشارك الناس بنجاح في عملية وضع السياسات، يجب أن تتوافر ظروف مواكبة معينة وعدد من العوامل التمكينية، من قبيل وجود إطار قانوني مؤاتٍ للحكومة والمشاركة الشاملتين للجميع، بما في ذلك على الصعيد المحلي، وكذلك الشراكات والتحالفات الاستراتيجية مع مجتمع مدني نشط.

الحكم المحلي الشامل للجميع

٢٠ - يشهد تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ إحراز تقدم. ولكن لا بد من زيادة التركيز على تمكين المؤسسات دون الوطنية لأنها تشارك في عمليات اتخاذ القرارات من قبيل وضع السياسات العامة ومبادرات التنمية المستدامة وتنفيذها ومراقبتها ولأنها كثيراً ما تكون من بين أول من يلبي احتياجات السكان ومطالبهم على أرض الواقع. وتؤدي الحاجة إلى إضفاء الطابع المحلي على أهداف التنمية المستدامة إلى وضع تنمية القدرات المحلية والحكومة المحلية في صميم وضع السياسات العامة والإدارة العامة.

٢١ - ويمكن أن يكون مبدأ اللامركزية والحكومة المتعددة المستويات مفيداً في تعزيز الحكومة المحلية الشاملة للجميع. واستناداً إلى ذلك المبدأ، ينبغي للحكومات المركزية، لكي تكون شاملة للجميع ومستجيبة لاحتياجات وتطلعات جميع الفئات التي ولتها القيادة، ألا تؤدي إلا المهام التي لا يمكن القيام بها بفعالية على المستويات دون الوطنية. وتيسر الحكومة المتعددة المستويات اللامركزية من خلال تعزيز التأزر والتعاون والتكامل على الصعيدين الأفقي والرأسي بين المستويات والقطاعات والمجالات الوظيفية. ويمكن أن يحفز هذا المبدأ والإجراءات ذات الصلة على اتباع سياسة الشمول، ويعزز التماسك الإقليمي،

ويدعم الحلول المحلية، وينمي الشعور بالملكية ويؤسس المسؤولية المشتركة، مع الحفاظ في الوقت نفسه على قدرة الحكومة المركزية على معالجة المسائل الأعم ذات الآثار الوطنية و/أو الدولية.

٢٢ - وبالمثل، لتعزيز وتنشيط الحوكمة المحلية الشاملة للجميع، قد يكون من المفيد إسناد المسؤوليات وتخصيص الموارد بصورة لامركزية في بعض البلدان. وفي سياقات الحوكمة الشديدة المركزية، قد يتعين نقل السلطة إلى الجهات الفاعلة والوكالات ذات الصلة. ويمكن تنفيذ الأخذ باللامركزية كنهج عام في الإدارة العامة و/أو في قطاعات محددة بغية إضفاء الطابع المحلي على أهداف التنمية المستدامة. وقد يتطلب هذا الأمر زيادة الاستقلالية السياسية والإدارية والمالية على مختلف المستويات الإدارية جنباً إلى جنب مع تنمية القدرات المؤسسية.

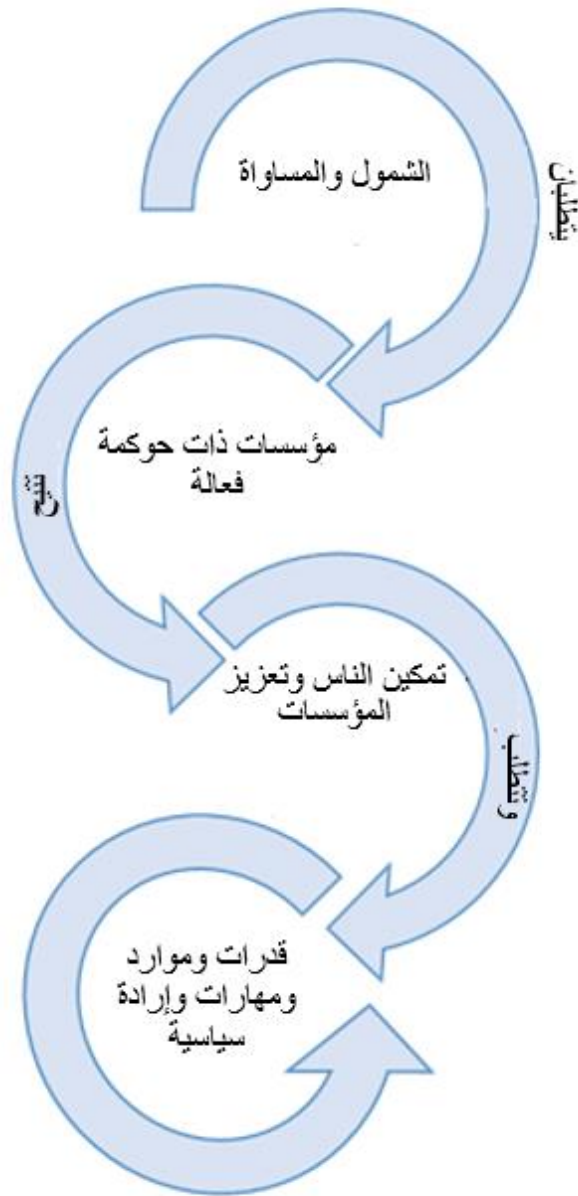
الشراكات والتحالفات الاستراتيجية

٢٣ - يتسم العمل الجماعي من جانب المؤسسات التجارية والحكومات والمجتمع المدني بأنه ضروري لتحقيق التنمية المستدامة. ويتعين الارتقاء بالشراكات الرامية إلى تحقيق الحوكمة الفعالة والنمو المستدام من مستوى المشاريع الفردية إلى مستوى شبكات أصحاب المصلحة المتعددين. وإقامة التحالفات مفيدة أيضاً للاستفادة من الموارد التكميلية، والإسهام في إيجاد حلول مبتكرة وتعبئة الموارد.

٢٤ - ويمكن أن يكون للشراكات أثر كبير في الحالات التي تشمل مشاركة مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، حيث يسعى الشركاء من أجل تحقيق الأهداف المشتركة التي تتواءم مع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية واحتياجات الناس وتطلعاتهم. وللشراكات بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية نطاقات ومهام وأهداف مختلفة. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات أن تعمل مع المنظمات الدولية، والجامعات، والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق أهداف إنمائية متنوعة مثل نشر التعليم الجيد، أو زيادة فرص الحصول على الخدمات الأساسية مثل المياه، والصرف الصحي والرعاية الصحية أو تعزيز التجارة. وتتسم الشراكات العالمية بأهميتها الكبيرة أيضاً. ويمثل التعاون الثنائي والتعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي ترتيبات عالمية يمكن أن تعزز التفاعلات بين أصحاب المصلحة وتحسن نتائج التنمية لجميع الأطراف المعنية.

٢٥ - وتتضمن التحديات التي تواجه إشراك أصحاب المصلحة الصعوبات في الوصول إلى الفئات الأكثر تهميشاً والنزوع إلى إشراك المنظمات غير الحكومية الكبيرة وليس المنظمات المجتمعية الصغيرة والأفراد. ويستلزم إيجاد أوجه التآزر والحفاظ على علاقات تعاونية قوية مع أصحاب المصلحة عملية إعادة تفاوض بشأن الأدوار والمسؤوليات والعلاقات بين مختلف أصحاب المصلحة^(٣). وكما يبين الشكل الوارد أدناه، يتطلب الشمول والمساواة مؤسسات ذات حوكمة فعالة، تتيح بدورها كلاً من تمكين الناس وتعزيز المؤسسات. وتطلب تلك المؤسسات بدورها قدرات وموارد ومهارات وإرادة سياسية، بحيث تستطيع القيادات تيسير التنسيق بين المجتمعات المحلية وبين أصحاب المصلحة، في حين يستطيع الناس الممكنون بهذه الطريقة ممارسة قدرتهم على تولي السلطة.

العناصر الأساسية للتمكين



رابعاً - المسائل الناشئة التي يرجح أن تؤثر في سياسة الشمول والمساواة على مختلف مستويات الحكم

٢٦ - تحتاج المؤسسات العامة الشاملة للجميع إلى قدرات وطنية ودون وطنية على السواء. وتلزم القدرات الوطنية من أجل مواجهة التحديات الإنمائية المعقدة والمتعددة الأبعاد في مختلف القطاعات، والقدرات دون الوطنية لازمة لضمان أن تتواءم الاستراتيجيات المحلية ودون الوطنية مع الأهداف الوطنية. وتتطلب تهيئة مثل هذه البيئة المؤاتية أن تجري الحكومات إصلاحات من أجل زيادة رأس المال البشري في المؤسسات العامة.

٢٧ - ولئن كان ذلك يشكل بداية، فهو قد لا يكون كافياً للتوصل إلى إدارة عامة حسنة الأداء ذات قوة عمل مؤهلة تأهيلاً عالياً وقادرة على تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ على نحو فعال. ومن أجل تحقيق نتائج، يجب أيضاً أن تمتلك الإدارة العامة الموارد (التقنية والمالية والمادية، وما إلى ذلك) اللازمة لتنسيق ودعم تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ويتعين أن توائم المؤسسات العامة استراتيجياتها في مجال الموارد البشرية مع التحديات التي تطرحها خطة عام ٢٠٣٠ ومع برامج التنمية المستدامة الوطنية ودون الوطنية.

٢٨ - ويؤدي العاملون في القطاع العام دوراً حاسماً في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ وينبغي تمكينهم من أجل تحقيق إمكاناتهم. وأفضت إصلاحات إدارة الموارد البشرية في العديد من البلدان مباشرة إلى إدارة عامة تتسم بقدر أكبر من الفعالية والاستجابة والشمول. وأصبح الموظفون الحكوميون الذين مكّنوا من المشاركة في أعمال تتسم بقدر أكبر من التعاون مع أصحاب المصلحة الآخرين أقدر على الاستفادة من إمكاناتهم لتحقيق التنمية.

٢٩ - وتمثل قيادة القطاع العام، التي تسترشد بأهداف التنمية المستدامة، عنصراً آخر يتسم بالأهمية البالغة في تعزيز سياسة الشمول والمساواة في مجال الحوكمة العامة. وستساعد المهارات القيادية في تحقيق التوازن بين الأولويات المختلفة بطريقة تعزز الاستدامة مع إعادة توجيه الحوكمة نحو تمكين الموظفين.

خامساً - ضمان عدم ترك أي أحد خلف الركب من خلال العمل على الصعد العالمي والإقليمي والوطني

٣٠ - يتطلب ضمان عدم ترك أي أحد خلف الركب أن تعرف الحكومات من يُترك خلف الركب، وكيف يُتركون خلف الركب وأين يحدث ذلك في أراضيها الوطنية. ويمكن أن يشمل من يُتركون خلف الركب عدداً من الفئات، من بينها النساء، والشعوب الأصلية، والمهاجرون، واللاجئون، والأقليات، والأشخاص ذوو الإعاقة، والشباب، والعاطلون عن العمل، والمحاربون القدماء وأشد الناس فقراً. وينبغي أن يخصص في الميزانيات الوطنية ما يكفي لتلبية احتياجات تلك الفئات والتصدي للتحديات التي تواجهها.

٣١ - ويتسم الحصول على الخدمات العامة بطريقة نزيهة وعادلة ومنصفة بالأهمية البالغة لضمان عدم ترك أي أحد خلف الركب بنفس القدر الذي تتسم به السياسات العامة التي تعزز تلك الخدمات. وبالمثل، لا يقل تمكين الناس من خلال تعزيز العدالة الاجتماعية في حد ذاته (على سبيل المثال، فيما يتعلق بإمكانية الحصول على التعليم، والخدمات الصحة والخدمات الأساسية) أهمية عن القيام بذلك

من خلال وضع السياسات التي تتيح إمكانية الحصول على الخدمات والسلع والمنافع الجيدة بطريقة نزيهة وعادلة ومنصفة لكل من يحتاج إليها.

٣٢ - وبصرف النظر عن سياسات الحماية والدعم على الصعيد الاجتماعي التي تنفذ في البلدان، من المهم الاعتراف بأن الناس في نهاية المطاف هم أنفسهم العوامل التي تتيح تغييرهم وتمكينهم. ولن يكون الناس قادرين على ممارسة حقوقهم بالكامل إلا عندما يتمكنون من الانتقال من حالة كونهم متلقين للمعونة إلى حالة السيطرة على مصائرهم. ويجب أن يملك جميع الناس في نهاية المطاف الأدوات اللازمة للمشاركة في القرارات، بما فيها ما يتعلق بالمسائل الاجتماعية الاقتصادية، التي تؤثر في حياتهم.

الاقتصادات الشاملة للجميع

٣٣ - من شأن تمكين الناس عن طريق تعزيز السياسة المالية المنصفة أن يدعم التمكين الاقتصادي ويحد من أوجه عدم المساواة. ويمكن للسياسة المالية عندما تصمم بصورة ملائمة أن تكون بمثابة أداة للتخفيف من حدة التفاوتات أو إزالتها. وعلى نفس المنوال، تؤثر زيادة الإيرادات في النشاط الاقتصادي وتخصيص الموارد العامة في البلد، ويجب أن تكون النظم الضريبية عادلة وفعالة من أجل زيادة مستوى الثقة في الحكومة، وتعزيز تمكين المرأة والفئات الأخرى وجعل إدارة البيئة والموارد الطبيعية أكثر فعالية وإنصافاً وشمولاً للجميع.

٣٤ - وإضافة إلى ذلك، ينبغي للحكومات أن تجمع عن طريق السجلات الضريبية كميات كبيرة من بيانات دافعي الضرائب، بما في ذلك البيانات المالية والديمقراطية. وباستخدام الأساليب الإحصائية وتحليل البيانات، بوسع الحكومات أن تستغل تلك البيانات لقياس التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة واستخدام تلك المعلومات لتقديم توصيات في مجال السياسة العامة غير المتعلقة بالضرائب من أجل دعم تحقيق الأهداف.

٣٥ - ويمكن أن تثير معاملة السجلات الضريبية كمدخلات للسياسات الاجتماعية الاقتصادية حالات تضارب مع بعض القوانين والإجراءات الإدارية، لأنها قد تنطوي على توسيع نطاق استخدام تلك السجلات خارج نطاق الاختصاصات الإدارية الأولية. ويمكن أن تشمل نقل السجلات إلى المؤسسات والباحثين والإحصائيين الذين قد لا يتقيدون بنفس الأطر التنظيمية التي تلتزم بها المؤسسات المعنية بالضرائب. وتبسيط الأطر القانونية هو من ثم أمر أساسي.

٣٦ - وتتسم الهياكل والعمليات والقواعد التي تنظم وضع الميزانية بالأهمية الأساسية لإفساح المجال لإعطاء الأولوية للفئات المهمشة والضعيفة في نظم الإنفاق العامة. فعلى سبيل المثال، يمكن للميزنة المراعية للمنظور الجنساني، في إطار عملية الميزانية الوطنية، أن تعزز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وقد خلصت دراسة استقصائية أجراها صندوق النقد الدولي إلى أن الميزنة الفعالة المراعية للمنظور الجنساني تتطلب أن تضطلع جميع الوزارات ذات الصلة بدور قيادي في تحديد الأهداف ذات التوجه الجنساني التي تقع ضمن اختصاصها^(٤). وعلى نفس المنوال، ينبغي ألا تفهم مبادرات الميزانية ذات الصلة

(٤) J.G. Stotsky, "Gender budgeting: fiscal context and current outcomes", Working Paper WP/16/149 (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2016). وهو متاح على www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf

بالأطفال أو الشعوب الأصلية، وهي مبادرات جديدة في العديد من البلدان، باعتبارها مستقلة عن نظم الميزانية الوطنية، بل كعناصر لازمة فيها.

٣٧ - وتمثل إحدى وسائل التصدي لأوجه عدم المساواة في ضرورة ألا تركز استراتيجيات وضع الميزانيات الوطنية على كيفية جمع الموارد العامة وإدراجها في الميزانية فحسب، بل أيضا على كيفية إنفاقها. ويعيد التوزيع المنصف للموارد توجيه الحكومات الوطنية والمحلية نحو البرامج التي تفيد الفئات السكانية المعرضة لأن تترك خلف الركب. وإضافة إلى ذلك، يعني عدم ترك أي أحد خلف الركب أيضا أن هذه المجموعات ينبغي أن تشكل أولوية صريحة في جميع مراحل اتخاذ القرارات المتعلقة بصياغة الميزانيات الوطنية ودون الوطنية والمحلية وتخصيصها وتنفيذها ورصدها.

سادسا - المجالات التي تتطلب توجيهها سياسيا من المنتدى السياسي الرفيع المستوى

٣٨ - تتوافر الأدلة بصورة متزايدة على ما يصلح وما لا يصلح من الأعمال المتعلقة بالبرامج العامة الفعالة. ومع ذلك، تركز الحكومات بدرجات متفاوتة على البيانات ونتائج تحليلها. وفي كثير من الأحيان، تفضل الحكومات جمع البيانات عن نشرها أو توزيعها وهي أيضا تولي قدرا أقل من الأهمية لتبادل المعارف.

٣٩ - وثمة جهود تبذلها بعض البلدان لتحسين جمع البيانات ونشرها. بيد أن كلا من المساعدة التقنية والموارد المالية المخصصة لتعزيز النظم الإحصائية الوطنية لازم من أجل رصد التقدم المحرز في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وإضافة إلى ذلك، تتسم مؤشرات الأهداف بالأهمية لأنها أدوات لوضع السياسات استنادا إلى الأدلة.

٤٠ - ولا ينطوي التمكين، في جوهره، على زيادة القدرات الفردية على ممارسة السلطة فحسب؛ بل ينطوي أيضا على تعزيز بيئة مؤسسية مؤاتية يمكن فيها للأفراد والجماعات تحويل خياراتهم إلى أفعال. ولا يستطيع الأفراد ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وأصحاب المصلحة الآخرون القيام بدور عوامل التغيير إلا في الظروف المناسبة أو في بيئة مؤاتية توفرها الحكومات.

سابعا - التوصيات المتعلقة بالسياسات بشأن سبل الإسراع بتحقيق تقدم صوب تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة وتحقيق أهداف التنمية المستدامة

٤١ - ينبغي وضع السياسات والبرامج الرامية إلى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وتطبيقها ورصدها بطريقة تشاركية وشفافة. ومن أجل تمكين الناس، من المهم أن تُفهم احتياجاتهم. والنهج التراتبي إزاء التمكين، حيث تقرر مصالح الناس مسبقا أو تفرض عليهم، لا يصلح. وبوسع الاستراتيجيات المتعددة المستويات والمتعددة أصحاب المصلحة التي تستجيب للعمليات أثناء إجرائها وتكون مصحوبة بمنهجيات عملية أن تحول الخطط المجردة إلى خرائط طرق قابلة للتنفيذ يمكن تطبيقها فورا. ويمكن أن تستند تلك الإجراءات المتعددة المستويات إلى مختبرات الابتكار/التسريع القائمة. وينبغي تشجيع المشاريع التجريبية وتبادل الدروس المستفادة.

- ٤٢ - ويستلزم تمكين الناس أسلوباً متطوراً في القيادة لا يمكن أن يتحقق إلا عندما تعزز القدرات. وكي ينجح التمكين، يتعين أن يتمتع الناس، بمن فيهم العاملون في الإدارة العامة على جميع المستويات، بالقدرة (أي الموارد والمهارات والخبرة) على ممارسة سلطتهم. فالتمكين من دون الموارد والمهارات هو وصفة لتنفيذ السياسات بطريقة غير فعالة. ولذلك، ينبغي أن يولى بناء القدرات الأولوية القصوى.
- ٤٣ - ويتسم ضمان وسائل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بالأهمية الأساسية. وسيطلب التعجيل بإحراز تقدم تعبئة الموارد المالية وإيجاد سبل مبتكرة للحصول على الدعم المالي والاستثمار الموجهين نحو تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ من القطاعين العام والخاص.
- ٤٤ - ويتعين أن تهىء المؤسسات العامة التي يوثق بها وتتحدى بالمرونة بيئة شاملة للجميع. ولتمكين المواطنين وموظفي الحكومة والمؤسسات، يتعين تقاسم المزيد من الأدلة التجريبية ونشرها، وكذلك تفعيلها وتحويلها إلى مسار عمل محدد.
- ٤٥ - وثمة تقدم يبرز في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ على الصعيدين الوطني والدولي. ولكن ينبغي التركيز على تمكين المؤسسات دون الوطنية والمحلية، لأنها تشارك في عمليات اتخاذ القرارات وفي تنفيذ السياسات العامة ومبادرات التنمية المستدامة. وينبغي تفضيل الحلول المجتمعية التي تنطوي على أكثر من المشاورات البسيطة القائمة على المشاركة كلما وحيثما أمكن ذلك.
- ٤٦ - وعلى الصعيد القطاعي، ينبغي للحكومات أن تستعرض سياساتها المالية للتثبت مما إذا كان جمع الضرائب على السلع والخدمات الأساسية يؤثر سلباً في من يتركون خلف الركب من أفراد وفئات ولتقييم مدى ما تعود به السياسة الضريبية من فائدة أو ضرر على من يملكون مستويات مختلفة من الموارد الاقتصادية. وفيما يتعلق بالاستخدام المشترك بين الوكالات والمشارك بين القطاعات للبيانات الضريبية والبيانات ذات الصلة، ينبغي ترشيد الأطر القانونية التي تنظم التعامل مع السجلات الضريبية. ويجب أن تكفل تلك الأطر أيضاً أن تكون السجلات خالية من المعلومات عن هوية أصحابها قبل استخراج البيانات ومعالجتها.