الاجتماع المشترك بين المجالس التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان
ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي
23 و26 يناير/كانون الثاني 2009
نيويورك

وثيقة معلومات أساسية

البند 4 من جدول الأعمال: تدعيم قدرة الدولة:
نهج متسق تتبعه منظومة الأمم المتحدة
إزاء تنمية القدرات الوطنية

تدعيم قدرة الدولة:
نـهج متسق تتبعه منظومة الأمم المتحدة
إزاء تنمية القدرات الوطنية

مقدمة

1- يمثل بناء القدرات عملية متواصلة تستثمر في إمكانيات الأفراد ومنظماتهم ومجتمعاتهم المحلية بهدف التمكين من بلوغ أهدافهم الإنمائية ومن جعل هذه الأهداف مستدامة وقابلة للتكرار. فهي عملية "الكيف" في التنمية البشرية. وقد دعا الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات في 2007[1] منظومة الأمم المتحدة إلى المواءمة بين جهودها الرامية إلى بناء القدرات وما يتصل بهذه الجهود من أنشطة. فالدول الأعضاء (في الفقرة 47 من وثيقة الاستعراض الشامل) تحث جميع منظمات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على تكثيف تبادل المعلومات بين الوكالات على نطاق المنظومة بشأن الممارسات الجيدة والخبرات المكتسبة، والنتائج المحققة، والمقاييس والمؤشرات، ومعايير الرصد والتقييم بشأن أنشطتها في مجال بناء القدرات وتنميتها. وهي تشجع بصورة محددة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على توفير الدعم لتنمية القدرات من خلال برامج منسقة، بهدف تخفيض تكلفة المعاملات وزيادة العمل المشترك على الصعيد القطري (من قبيل ما يتصل بالبعثات والعمل التحليلي والتقييمات والتدريب والدروس المستفادة). ويشدد الاستعراض على ضرورة أن يستخدم جهاز الأمم المتحدة الإنمائي النظم والهياكل الوطنية وأن يدعمها إلى أقصى حدّ ممكن. كما يطالب الاستعراض بتجنب الممارسة المتمثلة بإقامة وحدات للتنفيذ متوازية خارج نطاق المؤسسات الوطنية والمحلية، حيثما يمكن ذلك (الفقرة 39).

2- وقد تعرضت الجهود الرامية إلى تعزيز القدرات الوطنية لاختبار خطير خلال السنة الماضية. فقد تفاقمت التحديات التي تواجه القدرات القائمة بأزمة مالية اقتصادية في البلدان النامية، وهي أزمة تنتشر عالمياً، وبارتفاع كبير متقلب في أسعار الأغذية والطاقة، وبطوارئ تغير المناخ. وعززت المؤتمرات الدولية الأخيرة (محفل أكرا الرفيع المستوى[2] والاجتماع الرفيع المستوى الخاص بالأهداف الإنمائية للألفية ومؤتمر الدوحة لاستعراض تمويل التنمية ومناقشات بوزنان الخاصة بتغير المناخ) من الإحساس بالضرورة العاجلة لتناول مسألة القدرات الوطنية للتمكن من الاستجابة لهذه التحديات العالمية المترابطة وما يتصل بها من التزامات التمويل الإنمائي.

3- وأظهرت الأزمات المالية والبيئية العالمية أن تطوير الأسواق وتوزيع الثروة المنصف وإدارة البيئة بصورة تستديمها يتطلب وجود دولة فعالة. وتبين عواقب تغير المناخ بوضوح مدى إزالة الضوابط التنظيمية و"إخفاق الأسواق". ففي وقت تتعرض فيه النظم النظرية والبنية التمويلية وتدفقات الموارد لتحديات عميقة، فإن ما سينجح إنما يقوم غالباً على العودة إلى الاستثمار في أساسيات التنمية وعلى القيام بذلك بالشكل السليم. ومع تنامي النزاعات وانعدام الأمن، أدى إخفاق الدولة في مواجهة هذه المسائل الأساسية بصورة كافية إلى إعادة تقييم دور الدولة والقدرات اللازمة للعودة إلى الإمساك بدفـّة شؤون السلام والتنمية. ونظراً لما تتسم به هذه التحديات من عمق واستمرار وتعقيد، فإن هناك حاجة إلى انخراط الدولة وتدخلها لمعالجة مشاكل التنمية المترابطة. فالحجـّة المقامة على تعزيز قدرة الدولة على إدارة الاستجابة التنفيذية المعقدة، وعلى استجابة منظومة الأمم المتحدة لدعم هذه الاحتياجات، هي الأشد إفحاماً في وقتنا هذا.

4- وتركز هذه الوثيقة على "قدرة الدولة ضمن السياق الأعم للقدرات الوطنية". وهي لا تهدف إلى المساس بالنطاق الأعم للقدرات الوطنية التي تتعامل منظومة الأمم المتحدة معها وتساندها – مما يعتبر أساس النهج المشترك الذي تتبعه المنظومة في دعم بناء القدرات – بل إلى توجيه الاهتمام إلى دور قدرة الدولة وفعاليتها في فترة تتقاطع فيها اليوم أزمات الاقتصاد والأغذية وتغير المناخ. ومع أن مصطلح "قدرة الدولة" كثيراً ما يستخدم بدون معناه الكامل، فهو يرد هنا بمعنى القدرة على إدارة أعمال الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية

[1] الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، 14 مارس/آذار 2008.
[2] برنامج عمل أكرا.

لتحقيق غايات التنمية البشرية. ويغطي التعريف النطاق الأعم لقدرة الدولة ابتداءً من كيفية وضع السياسات ومروراً بطرق تنفيذ الخدمات وتنظيم المالية الحكومية وبكيفية توفير الأمن وإقامة العدل، وصولاً إلى كيفية حماية حقوق الناس جميعاً. فبلدان العالم، سواء منها البلدان المنخفضة الدخل أو المتوسطة الدخل، تكافح للقيام بهذه الأمور على أفضل وجه وبالسرعة اللازمة لمواجهة تحديات اليوم في الميادين الاقتصادية والبيئية والاجتماعية.

5- **وتدلّل هذه الوثيقة على ضرورة اتساق الدور الذي يقوم به جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في دعم تنمية القدرات الوطنية بصورة منهجية متواصلة في المجالات التالية (وهي ترد بالتفصيل في الوثيقة كلها ومن ثم تقدّم بصورة محددة في ختامها):**

(أ) قدرات توسيع نطاق مجموعة التدابير التنشيطية المالية الحكومية، بغية تجنب التعرض لآثار مالية متضاربة وضمان توزيع المنافع العامة وغيرها من منافع التنمية على الفئات الأشد فقراً؛

(ب) قدرات إقامة التوازن بين الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وإدارتها، باعتبارها غايات متكاملة لا غايات متنافسة، من خلال الحكم التشاركي الشامل للجميع؛

(ج) قدرات الدولة على الوفاء بالتزاماتها في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، بما في ذلك من خلال الجهود الرامية إلى بلوغ المساواة بين الجنسين وتوفير الحماية للفئات الأكثر ضعفاً وهامشية والأشد تعرضاً للاستبعاد الاجتماعي؛

(د) القدرات على المشاركة على نحو أكمل في علاقات متعددة الأطراف وفي الحلول القائمة على التعاون فيما بين بلدان الجنوب، من خلال التكافل المتبادل، قصد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف والاتفاقيات الدولية.

6- **وتطرح الوثيقة مسألتين في هذا السياق تقتضيان أن تنظر فيهما المجالس التنفيذية وأن تقدم توجيهاتها بشأنهما.**

(أ) كيف يمكن ***لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية*** أن تساعد الدول الأعضاء، بصورة أفضل، على تعزيز قدرات الدولة المذكورة أعلاه في فترة التقلبات الاقتصادية والبيئية هذه، من خلال أهداف مشتركة وعمليات برنامجية متسقة تركز على الاستراتيجيات والأولويات الوطنية لتنمية القدرات؟

(ب) كيف يمكن **للدول الأعضاء** أن تدعم تنفيذ الاستعراض الشامل والاستجابة المتسقة من جانب مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لتنمية القدرات التي تشمل أطراً لتمويل يمكن التنبؤ به بصورة أفضل للدعم الطويل الأجل والتمويل الموجه لمبادرات بناء القدرات، وقواعد الأمم المتحدة وإجراءاتها المتسقة المواءمة مع مبادئ الملكية الوطنية وأنظمتها؟

تقدير حجم التحدي في تنمية قدرة الدولة

7- تقوم "أهمية" القدرات في الحالة الراهنة على الحاجة إلى التركيز استراتيجياً على قدرات إقامة مؤسسات عامة قوية تخضع للمساءلة والشفافية وعلى مقدرتها على حماية الأموال العامة المتاحة بشكل محدود خلال الأزمات الاقتصادية والمالية، وعلى التركيز على التخطيط السليم، وإخضاع الموارد للوائح وإدارتها، واتخاذ القرارات على أساس تشاركي بهدف مواجهة تزايد اللامساواة الاجتماعية والظلم. وخلال مرحلة التراجع الاقتصادي، يعتمد تنفيذ مجموعة التدابير التنشيطية المالية الحكومية إلى حدّ بعيد تماماً على قدرة الدولة على القيام بما يلي: (أ) توفير إدارة عامة فعالة وتدبير شؤونها؛ (ب) إعادة ترتيب الأولويات وإعادة تخصيص الموارد على الصعيد الوطني ودون الوطني؛ (ج) ضمان أن تقوم السياسات والبرامج الوطنية بترجمة الاحتياجات المحلية إلى تدابير ملموسة لصالح الفقراء تُنفذ على الصعيد المحلي.

8- وفي هذا السياق، يتحول دور الدولة من كونها مقدّماً مباشراً للخدمات وعاملاً على تنفيذها إلى العمل بصفة عامل للتحفيز والاستثمار في قاعدة "رأس المال الاجتماعي" للبلاد. وتتحول احتياجات الدولة الأساسية من حيث القدرات إلى ضرورة جعلها ممكّناً وناظماً وممولاً. ويتعين الاستثمار في القدرات لضمان توفير الخدمات الأساسية والتوسع في العمالة وحماية البيئة وتمكين المواطنين وحماية حقوقهم.

9- بيد أن كثيراً من البلدان، سواء منها المتوسطة الدخل أو الأقل تقدماً أو الخارجة من أزمات، تواجه في تعرضها للتحديات الإنمائية المتنوعة، استنزافاً لمواردها البشرية والمالية والطبيعية. وعلى هذا، وإن كنّا ندرك مختلف احتياجات تنمية قدرات الدول بغض النظر عن المرحلة الإنمائية التي بَلغتها التنمية فيها، ومع اقتراب الموعد النهائي المحدد في عام 2015 لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، فإن تحقيق التنمية قد تعطل إجمالاً. وحتى عندما تكون قدرات الدول قد تطورت أو عندما يتحقق تطورها تدريجياً، فإن من السهل استنزافها بما يطرأ من "صدمات" من قبيل الحرب أو أزمات الاقتصاد أو البيئة. وليس هناك من نهج واحد وحيد إزاء تنمية القدرات يناسب الجميع، الأمر الذي يضاعف من حجم التحدي الماثل. ومع ذلك، فإن تكييف النهج المتبع في تنمية القدرات مع الواقع المحلي ضروري ويمكن تحقيقه ولا يمكن اعتباره مبرراً للقعود عن العمل أو لعدم الاتساق.

استجابة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية – وفاؤنا بولاياتنا

10- تحتل تنمية القدرات موقعها المركزي في قلب ولاية (أو ولايات) جهاز الأمم المتحدة الإنمائي[3]. ويرمي هذا النهج إلى دعم القدرة الوطنية العامة في مجالات ولاياتنا، مع الترويج في الوقت نفسه لأهداف التنمية البشرية والتركيز على السياسات التي تحقق تلك الأهداف. وعلى امتداد الزمن، دأب جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على دعم القدرات الوطنية عن طريق المساعدة التقنية والتعاون التقني وبناء القدرات الموجه لأهداف معينة عن طريق مبادرات تنمية القدرات على الأجل الطويل. أما ما يقدمه الجهاز اليوم فهو خليط من تلك الطرائق مع تركيز متزايد على آخرها.

11- ويستخدم الاستعراض الشامل كلاً من مصطلحي "بناء القدرات" و"تنمية القدرات"[4]. فبناء القدرات يركز على البناء عندما لا يوجد أي شيء، أو البناء من العدم، أما تنمية القدرات فهي تشمل بناء القدرات وتتوسع فيه ليشمل تعميق القدرات القائمة، وكذلك الاحتفاظ بالقدرة على الأداء الفعال أو تحفيز هذه القدرة. ولذا فإن منظومة الأمم المتحدة تعتبر بناء القدرات إحدى الاستجابات الممكنة في عملية متواصلة لتعزيز القدرات الوطنية. وبينما هناك توافق عام في الآراء حول هذا الفهم، فإن مستويات القدرات مختلفة في كل بلد – المستوى الوطني ودون الوطني والمحلي – كما تتنوع مراحل تطورها في مختلف القطاعات، وهو ما يحدد في نهاية المطاف الاحتياجات من القدرات والاستجابة المتمثلة في تنمية القدرات.

12- واستجابة للاستعراض الشامل في 2005 و2007، تبنت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية موقفاً واستراتيجية ومنهجية مشتركة فيما يتعلق بتنمية القدرات، وهي بذلك تضمن اتساق النهج في مختلف أنحاء المنظومة. وتعاونت فرقة عمل مشتركة بين الوكالات على وضع *بيان موقف مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية فيما يتعلق بتنمية القدرات*، صدر في ديسمبر/كانون الأول 2006. ويحدد البيان متى وكيف يمكن للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة أن تتناول تنمية القدرات في سياق دعمها للتنمية الوطنية. ويوفر بيان المجموعة المخطط الإجمالي العام لكيفية تناول الأفرقة القطرية لتنمية القدرات في عملها، بينما توفر *منهجية مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لتقييم القدرات*، التي صدرت في أبريل/نيسان 2008، منهجية التشخيص التي تدعِّم ذلك المخطط. ويقوم هذا النهج المشترك إزاء تنمية القدرات على الملكية الوطنية، وهو ينفذ بقيادة توفرها عمليات محلية لاتخاذ القرار، وتتحدد أطره في سياق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية القائمة، كما أنه يستند إلى القدرات القطرية القائمة.

13- وتكمن مساهمة الأمم المتحدة في تعزيز قدرة الدولة أساساً في التدخلات المشتركة من قبيل تحسين تسيير المؤسسات الوطنية من خلال تحسين الترتيبات التنظيمية ونظم التنفيذ؛ وكفالة وجود آليات سليمة للوائح والتمويل وللشراكات بين القطاعين العام والخاص لتقديم الخدمات المحلية؛ والاستثمار في مهارات الناس من خلال التعليم والتدريب والتعلم المتواصل؛ وخلق الفرص للحصول على المعرفة

[3] استرشاداً بالاستعراض الشامل في 2007، تشكل تنمية القدرات العنصر المشترك في التخطيط الاستراتيجي لدى برنامج الأمم المتحدة الانمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي، وكثيراً ما يشار اليها باعتبارها الاسهام المركزي أو المشترك لهذه الصناديق والبرامج. وتنعكس الأهمية الأولى لهذا النهج في بياني مجموعة الأمم المتحدة الانمائية المقدمين إلى محفل أكرا الرفيع المستوى المعنى بفعالية المعونة وإلى مؤتمر الدوحة الدولي للمتابعة، 2008.

[4] تعرّف لجنة المساعدة الانمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "القدرة" بأنها مقدرة الشعب أو المنظمات أو المجتمع ككل على إدارة شؤونه بصورة ناجحة. وتُفهم "تنمية القدرات" باعتبارها عملية إطلاق الشعب أو المنظمات أو المجتمع ككل للقدرة عبر الوقت، أو تعزيز هذه القدرة أو خلقها أو تكييفها أو الحفاظ عليها. أنظر *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*, OECD/DAC, 2006 (*التحدي المتمثل في تنمية القدرات: العمل نحو الممارسة الحسنة*، تقرير لجنة المساعدة الانمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2006).

والتكنولوجيات في كلا القطاعين العام والخاص؛ وتدعيم قدرات التخطيط الاستراتيجي والإدارة لدى قادة الحكومة والمجتمع المدني؛ وضمان أن آليات المساءلة بين المواطن والدولة تعمل على الوفاء باحتياجات التنمية البشرية.

14- على أن نتائج البرامج والمشاريع لا تقيس غالباً هذه العناصر كمساهمات محددة في تنمية القدرات مع الوقت، ولا يمكننا الاعتماد عليها إلا بحدود ما توفره الحالات المحددة من أدلة أساساً. وهناك جهود متزايدة اليوم لقياس مساهمات الأمم المتحدة في تنمية القدرات الوطنية - وبصورة أكثر تحديداً مساهمتها في تنمية قدرة الدولة - من خلال تطبيق الإدارة القائمة على النتائج والأدلة المستخلصة من التقييمات والنهج المشترك لتنمية القدرات ومنهجية تقييم القدرات الواردة أعلاه. ونظراً لأن هذا كله لم يطبّق إلا مؤخراً، فإنه يتطلب انقضاء دورة برنامجية وتوفير الآراء حوله وتسجيل نتائجه. وإلى أن يتم ذلك فإن الدعم الذي يقدمه الفريق القطري التابع للأمم المتحدة لقدرات الدول في مختلف المناطق (انظر المربع أدناه) يوفر دروساً أساسية يُسترشد بها في تصميم المساعدة الإنمائية المقترحة وتنفيذها بغية مواجهة تحديات تنمية القدرات وفي إيجاد طرق أكثر فعالية لقياس هذه المساهمة.

- يوفر الفريق القطري التابع للأمم المتحدة في نيجيريا الدعم التقني لمؤسسات التخطيط الوطني، وتحديداً لوضع استراتيجية وخطة وطنية لتنمية القدرات. كما يجري هذا النوع من العمل في كل من بوتان وتيمور ليستي ورواندا وسيراليون.
- قامت عدة أفرقة قطرية تابعة للأمم المتحدة، من قبيل الأفرقة العاملة في كمبوديا ومدغشقر ومولدوفا والنيجر، بدعم تحسين القدرات الوطنية في مجالات الاحصاء والرصد بهدف تحسين ادارة نتائج التنمية.
- في ألبانيا، قام الفريق القطري بتقييم قطاعي لقدرات القطاع العام على تحديد الوظائف الأساسية التي يمكن للمغتربين الألبان المؤهلين أن يشغلوها في إطار مبادرة ترمي إلى "استعادة الأدمغة".
- في بنغلاديش، اضطلع الفريق القطري بتقييم لاحتياجات القدرات الوطنية للتصدي لتغير المناخ والتنوع البيولوجي والمسائل المتصلة بالأراضي، مما أدى إلى وضع خطة عمل لتنمية القدرات أقرتها الحكومة بهدف تنفيذها.
- جرى تعزيز قدرات نظم التخطيط والرصد التشاركي في الأردن وبنغلاديش وبوتان وتونس، لتوجيه نتائج التنمية بصورة أكثر كفاءة وفعالية.
- يجري العمل في كل من ترينيداد وصربيا وملاوي ونيبال لضمان تحسين ادارة الخدمات الأساسية من المستوى المحلي وحتى المستوى الوطني.
- جرى تقديم الدعم لتعزيز آليات التنسيق الوطنية للمعونات والقطاعات في كل من أوكرانيا ورواندا وسورية ولاوس.
- يركّز في كل من اندونيسيا وتنزانيا والفلبين على قدرة الدولة والمجتمع المدني على الاشراف والتغذية الارتجاعية فيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية والاقتصادية.
- يستمر عمل المجموعة الانمائية في حالات صعبة من قبيل أفغانستان وجنوب السودان والأراضي الفلسطينية المحتلة وكوسوفو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي لتوفير القدرات الانتقالية التي تشتد الحاجة إليها في أوقات الأزمات أو في الأوضاع الانتقالية، مع الاستثمار في الوقت نفسه في برامج القيادة والإدارة والتدريب والتعلم وإصلاح المؤسسات، بهدف تعزيز قدرة الدولة على تسلم زمام الأمور.

15- وتشير الأدلة المستخلصة من التقييمات التي تجمعت لدى الأمم المتحدة[5] إلى أن التحديات الأولية لتقييم أثر دعم الأمم المتحدة لتنمية القدرات تشمل الافتقار إلى نهج منتظم ومعايير قوية لقياس "نجاح" تنمية القدرات من حيث أثرها على نتائج التنمية، وإلى تحديد واضح لسلسلة النتائج وإلى مقاييس ملائمة للنواتج والحصائل تستخدم في تقييم الأثر. وقد دأبت عمليات التقييم على الخروج بتوصيات

[5] استناداً إلى قاعدة بيانات تقييمات الأمم المتحدة.

تدعو الأمم المتحدة إلى التركيز على دعم الملكية الوطنية العريضة الأساس من خلال التنمية المؤسسية المستدامة وإقامة الشراكات الاستراتيجية مع المؤسسات الحاملة حالياً للقدرات. ويتطلب ذلك رؤية واضحة تحدد أية قدرات تحتاج إلى التعزيز والاستدامة بهدف تحقيق نتائج التنمية المشتركة. وعلى صعيد الأنشطة، يظهر من الدراسة التوليفية السريعة أنه في كثير من الأحيان لا يوجد إلا ما ندر من تحليلٍ للقدرات القائمة ولا يوجد أي نظام للرصد والتقييم يُسترشد به في التحسين المستمر لتنمية القدرات بغية تحقيق مزيد من النتائج المستدامة. كما تكشف عمليات التقييم عن الافتقار إلى العمل المستمر مع النظم الوطنية وإلى الاستثمار في تحسين قدراتها، فضلاً عن ضعف الحوافز[6] التي تدفع إلى الانخراط في الدعم الطويل الأجل لتنمية القدرات، والنـُهـُج الجماعية المتبعة في ذلك.

16- ويظهر من التقييم الأخير لإسهام مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في تنفيذ إعلان باريس المعني بفعالية المعونة، والذي أجراه فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، أنه عند الاستجابة لاحتياجات القدرات، وبينما تعتبر مواءمة برامج الأمم المتحدة مع الأولويات الوطنية قوية، فإن الاتساق مع النظم الوطنية يعاني من الضعف، وأن الاستخدام المفرط لوحدات تنفيذ المشاريع لا يزال يحيق ببعض منظمات الأمم المتحدة على الأقل. ولهذا نتائجه على الأجل الطويل من حيث تعزيز القدرات والفعالية الإنمائية في البلاد. وقد أوصى التقييم بأن يعطي جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أولوية أعلى للتنسيق فيما بين الوكالات والصناديق والبرامج المنخرطة فيه، وأن يضاعف من استخدام النظم الوطنية في تنفيذ البرامج، حيثما كان ذلك ملائماً. كما أوصى التقييم بالتركيز على تعزيز قدرات التنفيذ الوطنية ودون الوطنية، وأن يشمل ذلك دعم القدرات الوطنية على التنسيق والرصد والتقييم بغية تحقيق الإدارة الأمثل لبلوغ نتائج التنمية.

السير قدماً في تطبيق نهج متسق إزاء تنمية القدرات

17- ويتعين على جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أن يتجاوز "التدريب كاستجابة أولى" وأن يوسع نطاق جهوده في مجال تنمية القدرات بحيث تشكل هذه الجهود تقديم المزيد من الدعم لمهارات القيادة وإصلاح المؤسسات والحوافز والتطبيقات المتنوعة لطرائق المعرفة والتعلم بما يتناسب مع المهارات التي تحتاج إلى التطوير، وعمليات التواصل والمساءلة بين الدولة والمواطن بما يعزز قدرات المجتمع. وهذه النـُهـُج الأكثر شمولية آخذة في الظهور حالياً باعتبارها من الممارسات الفضلى. أما نقطة البدء فهي في تقييم تشاركي موضوعي للقدرات، ينفذ مع الشركاء الوطنين استناداً لمتطلباتهم واحتياجاتهم، على أن يتبعه تطبيق نهج منظومة الأمم المتحدة المشترك إزاء تنمية القدرات، بالتعاون مع الشركاء الوطنيين ابتداءً من نقطة التشخيص وحتى التقييم.

18- وفي حين أن استخدام منظومة الأمم المتحدة للخطط والنتائج الوطنية في رسم دورها في دعم تنمية القدرات الوطنية، فإن هذا التحسن ينبغي أن يترشح ليصل إلى مستويات البرامج والمشاريع بصورة أكثر ثباتاً وأصلح للقياس. ولابدّ من التدليل على نتائج تنمية القدرات من خلال إظهار مساهمة القدرة الوطنية الناتجة في تحقيق الفعالية الإنمائية. وليس ذلك بالأمر السهل نظراً لأن العلاقات السببية ليست بديهية وكثيراً ما تنطوي على مجموعة معقدة من العوامل المختلطة. غير أنه إذا غاب القصد الاستراتيجي لتنمية القدرات، فإنه يصعب تحفيز الشركاء القطريين أو الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، سواء بسواء، لدعم مبادرات تنمية القدرات وللخضوع للتقييم بناءً على نتائج هذه المبادرات. والمقياس الأخير للدعم الفعال المناسب لتنمية القدرات من جانب جهاز الأمم المتحدة الإنمائي إنما يتمثل في مدى ترجمة الملكية الوطنية إلى قيادة فعالة تنفذ سياسات لصالح الفقراء وإلى حوكمة يشترك فيها الجميع وتعزز نتائج التنمية البشرية على الأجل الطويل. ويتطلب هذا إطاراً زمنياً للنتائج على الأجل الطويل بالإضافة إلى ربط قوي لأدوات القياس بسلسلة النتائج هذه على أساس الأدلة السببية المستخلصة من بين العوامل المعقدة التي ساهمت في بلوغ النتائج.

19- ولا يمكن لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي، إذا أراد الدخول في مبادرات لتنمية القدرات بصورة فعالة مستدامة، أن يندفع بتعجل مجنون نحو أهداف نهاية العام من حيث الموارد والتنفيذ. إذ لابدّ من وجود أطر للتمويل ثابتة متعددة السنوات مجهزة بالموارد اللازمة

[6] نظراً للتركيز على ما يحفز القدرة على العمل بصورة فعالة وعلى ما يحافظ عليها، يوجه مزيد من الاهتمام لمسألة الحوافز. وقد عولجت هذه المسألة سابقاً على نحو ضيق (البدل اليومي، والإضافات على المرتب، وما شابه ذلك)؛ أما النهج الأكثر شمولاً والمتبع اليوم فيشمل الحوافز النقدية إضافة إلى الآليات غير النقدية التي تساعد على تشجيع التغيير في سلوك الخدمة العامة ضماناً لتزويد أفقر العملاء بخدمات تتصف بالكفاءة والفعالية وبسهولة الحصول عليها، وحرصاً على استمرار هذه الخدمات.

ومن وجود نظم للإدارة القائمة على النتائج للتمكن من إيجاد وتحفيز منظور أطول أجلاً للمساهمة فيما يلزم من تنمية لقدرة الدولة، وللتمكن من الحفاظ على هذه المساهمة. ولا يعني ذلك، داخلياً، مجرد تغير في النظم. فأهلية الموظفين اللازمة تشكل خليطاً من المهارات التقنية ودرجة عالية من فهم عملية التغيير والقدرة على دعم استراتيجيات تمتلكها البلدان في فترات التحول. وهناك حاجة إلى الأخذ بهذا الخليط من المؤهلات بهدف تحقيق دعم تنمية القدرات، في مزيد من الجهود التعاونية المبذولة على نطاق منظومة الأمم المتحدة والجهود المشتركة مع الشركاء الإنمائيين الآخرين.

20- وفي حالات الأزمات وما بعد النزاع، ينبغي توجيه اهتمام خاص إلى ترتيب أولويات الاستثمار في القدرة الأساسية للدولة، بحيث تكفل بعض المكاسب القصيرة الأجل ضمن أفق التخطيط الطويل الأجل. ويتعين على منظومة الأمم المتحدة أن تتوخى السرعة في العمل على الاستفادة إلى أقصى حدّ ممكن من "نوافذ الفرصة" المتاحة لبناء السلام في أغراض دعم تنمية المؤسسات تيسيراً للانتقال السريع، والثابت، إلى المرحلة الانتقالية ومن ثم إلى التنمية الأطول أجلاً. وفي الغالب، لا يشكل الحل التقني لوحده العلاج الأمثل أو المستدام - مع أن هناك في كثير من الأحيان حاجة إليه على الأجل المتوسط. فالعناصر الإدارية الضرورية والحوافز والمعرفة والاعتبارات القِيمية هي التي تُدعّم التغير الأكثر استدامة مما يجعل النتائج اشد ثباتاً مع الوقت. وهنا أيضاً، من شأن تضافر جهود الأمم المتحدة أن يمكّن من الوصول إلى خليط القدرات التقنية والقدرات الوظيفية التي كثيراً ما تلزم لمواجهة القيود المفروضة على القدرات الوطنية.

21- ويتعين على منظومة الأمم المتحدة أن تزيد من تركيزها المنهجي على اقتسام القدرات فيما بين بلدان الجنوب، وعلى تيسير الحلول القائمة على التعاون فيما بين بلدان الجنوب فيما يتعلق بتحديات تنمية القدرات. ويعتبر أن لاستخدام منهج الأمم المتحدة بصورة فعالة منظورة في مختلف البلدان والمناطق أهمية أساسية في هذا الصدد، وهو يرد بجلاء في الاستعراض الشامل باعتباره "قيمة مضافة" يحملها دور الأمم المتحدة.

22- وقد أبرزت تحديات الآونة الأخيرة الجوانب المختلفة لقدرة الدولة التي تتطلب الاهتمام على اساس الأولوية وتحتاج إلى الدعم المتسق من جانب جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وتشير المقدمة إلى مجالات واسعة تتطلب الاهتمام المركز، وتدلّـل هذه الوثيقة على صدق ذلك. وهي تخلص إلى توليف أكثر تحديداً لما ينطوي عليه هذا التركيز على تنمية القدرات، وهو ما نعرضه أدناه للنظر فيه.

(أ) القدرة على إدارة الاقتصاد الوطني والمحلي في سياق التباطؤ الاقتصادي والصدمات البيئية، بما في ذلك القدرة الوطنية على التفاوض والتنسيق والإدارة فيما يتعلق بالتمويل الإنمائي الداخلي والأجنبي؛

(ب) تعزيز نظم تعلـّم الخدمة المدنية وإدارة الأداء وبنية الحوافز فيما يتعلق بتعزيز التخطيط الاستراتيجي وتحليل السياسات وتقدير المخاطر والإدارة القائمة على النتائج؛

(ج) قدرة الدولة على الدعوة لسياسات ولوائح وبرامج تدعم اخضرار الاقتصاد، وتنفيذها، مع استخدام فترة الأزمة كفرصة "للتنظيف" - بحيث يمكن للقدرات أن تتكيف وبحيث يمكن استخدام التكنولوجيات النظيفة والحوافز الملائمة، ضماناً لإتباع نهج مستدام إزاء النمو في المستقبل؛

(د) القدرة على مجابهة أشكال اللامساواة والتفاوت الاجتماعي عن طريق العدالة الاجتماعية وجهود الحماية الاجتماعية، مع العمل على تحقيق تنمية محلية توزع المنافع العامة وغيرها من منافع التنمية على أفقر الناس وتشجع نهج التوفير وتضمن نهجاً إزاء التنمية يستند إلى الحقوق؛

(ه) تعزيز قدرات المؤسسات المحلية، وخصوصاً الحكومات وهيئات تقديم الخدمات على الصعيد المحلي، على الدخول في شراكات بين القطاعين العام والخاص للاستثمار محلياً ولإدارة الاستجابة للكوارث وتقديم الخدمات على الصعيد المحلي؛

(و) دعم آليات الشراكة الإنمائية بين الدولة والمجتمع المدني للمساءلة المتبادلة والتغذية الارتجاعية فيما يتعلق بالتمويل الإنمائي ونتائج التنمية، على الصعيدين الوطني والمحلي؛

(ز) تدعيم قدرة الدول على الدخول في العمليات المتعددة الأطراف والحلول المعززة القائمة على التعاون فيما بين بلدان الجنوب، من خلال تيسير الاشتراك في المحافل العالمية والإقليمية والمساهمة في التحليل وخيارات السياسات التي يُنظر فيها في سياق المداولات والمفاوضات المتعددة الأطراف، وتعزيز الترتيبات التنظيمية لإدارة جهودها الخاصة بالتعاون الإنمائي والتعاون الثلاثي والإشراف عليها، وتيسير تبادل المعرفة وخبرات مجتمعات الممارسة.

23- ويعتبر حضور الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، مع ما يتصف به هذا الحضور من تسهيل الوصول إلى الأفرقة ومن تعدد أبعاده، أصلاً من الأصول التي يمكن للبلدان أن تستفيد منها لتعزيز ما لديها من قاعدة للقدرات ولاستعادة القدرات التي نضبت لديها أو التي يلزمها أن تُدعّمها لمواجهة تحديات متراكبة أو أحوال انتقالية. فالخبرات المتنوعة المتاحة في منظومة الأمم المتحدة وقدرتها على الاستمرار على الأجل الطويل يجعلها الشريك المختار الأمثل لدعم الطابع الطويل الأجل الذي يميز تنمية القدرات الوطنية. ويوفر حضور الأفرقة هذه على الصعيدين الوطني والمحلي جسراً تتيحه الجهود الجماعية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة. كما يمكن للأفرقة القطرية أن تيسر، على أساس محايد نزيه، ما يجريه أصحاب المصلحة المعنيين من عمليات حوار وتشخيص ومن أعمال تحقق أقصى فائدة من القدرات القائمة وتستفيد من الممارسات الفضلى والخبرات والأدلة العالمية والإقليمية. ويمكن لمبادرات تنمية القدرات الموثوق به والمعدة على نحو مشترك (مع الشركاء الوطنيين) أن تكون بمثابة لُبنات البناء في شراكة فعالة مضاعفة القيمة بين جهاز الأمم المتحدة الإنمائي والحكومات الوطنية في السنوات الطويلة القادمة.

ملحق

الإجراءات القطرية - التجربة الإندونيسية

24- تأخذ التزامات جاكرتا الخاصة *بالمعونة الموجهة لتحقيق فعالية التنمية* بمبادئ وتوجهات إعلان باريس (2005) وبرنامج عمل أكرا (2008) وتطبقها على سياق بلد متوسط الدخل يواجه تحديات وفرصاً جديدة. وتمثل التزامات جاكرتا دعوة لتحقيق أقصى فائدة من أثر الجهود التي يبذلها البلد نفسه من خلال الاستثمار في قدرات شعبه وقيادته ومؤسساته وتعبئتها، وذلك بدعم حافز استراتيجي يقدمه شركاء المعونة الإنمائية بهدف تعزيز الفعالية الإنمائية للبرامج الوطنية والمحلية. وقد لعبت الأمم المتحدة دوراً رئيسياً في مساعدة الحكومة الإندونيسية على وضع التزامات جاكرتا، وهي مزمعة على مواصلة هذا الدعم خلال مرحلة التنفيذ بالتركيز على تعزيز قدرة الدولة وفق ما يتم تحديده مع الشركاء الوطنيين.

25- وتعكس المجالات الرئيسية لتنمية القدرات الاحتياجات الناشئة في اندونيسيا، التي تُظهر من جهة إحراز تقدم كبير في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بينما تواصل من جهة أخرى مواجهة فجوة كبيرة في القدرات، تنمو بسبب التفاوت في التنمية بين المناطق وفئات السكان وأوجه الهشاشة لديها. وبدعم من الأمم المتحدة، يشكل التقييم المنهجي للقدرات الوطنية والمحلية القائمة جزءاً من "خارطة الطريق" الوطنية المؤدية إلى تنفيذ التزامات جاكرتا والتي تربط بين تنمية القدرات والمكونات الأساسية الأخرى في الاستراتيجية، من قبيل تحسين نوعية عملية التخطيط الإنمائي، ورصد البرامج الوطنية والمحلية وتقييمها على أساس النتائج، وإقامة نظم متينة شفافة للتنفيذ على الصعيدين المركزي والمحلي. وتشدد هذه الاستراتيجية على الحاجة إلى الأخذ بنهج متكامل إزاء تنمية القدرات، يتراوح بين القدرات التقنية لأغراض تخطيط السياسات وبناء مؤسسات محلية فعالة وأطر ناظمة في القطاعات الرئيسية، وبين القدرات الوظيفية المتعلقة بتنفيذ البرامج الإنمائية وتقييمها بصورة فعالة.

26- وقد أصبحت احتياجات تنمية القدرات أكثر جلاءً وهي تتطور بسرعة نتيجة الأزمات المالية والاقتصادية العالمية وعوامل تغير المناخ، والتي تؤثر على استدامة النمو في اندونيسيا. فبعد نحو عشر سنوات من تبني اندونيسيا لعملية "*مَسرنبانغ* (*musrenbang*)" (أي عملية لامركزية "*التنفيذ دفعة واحدة* (big-bang)")، تدل التجربة على تحقق نجاحات باهرة وإلى توفر دروس مستفادة تدعو إلى إدخال تعديلات على السياسة وعلى أسلوب تنفيذها. فهناك حاجة إلى تحديد واضح لأدوار الحكومات المحلية ومسؤولياتها وخصوصاً على صعيد المقاطعات، وإلى دعم هذه الأدوار والمسؤوليات بقدرات معززة تمكنها من التصدي للتنمية المحلية، بما في ذلك إدارة الموارد الطبيعية. وتكمن التحديات الرئيسية التي تواجهها القدرات الوظيفية في الربط بين التخطيط والتنفيذ، وهناك أيضاً القدرات المتعلقة بتقديم التوجيه والإشراف على الأداء للحكومات على المستويات الدنيا. ويتعين أن تتضمن آليات التخطيط التشاركي رصد تنفيذ البرامج الإنمائية بمشاركة كاملة من جانب المجتمع المدني. ويجري العمل على تحليل الخبرات الايجابية الابتكارية التي ظهرت في بعض المحافظات والمناطق وتعميمها بهدف تكرارها في الأماكن الأخرى، مما يقتضي قدرة أقوى على اكتساب المعرفة واقتسامها.

27- وتعمل حكومة اندونيسيا، وبدعم من الفريق القطري التابع للأمم المتحدة، على تناول احتياجات القدرات هذه وقد طلبت إلى شركائها الإنمائيين مواءمة ما يقدمونه من دعم، بصورة أوثق، مع هذه الأولويات المحددة المتعلقة بتنمية القدرات، وخصوصاً على الصعيد دون الوطني. ويمكن رؤية مثال جيد على كيفية تنفيذ نهج متسق إزاء تنمية القدرات في مقاطعة آتشي. فبعد أربع سنوات من كارثة أمواج تسونامي في المحيط الهندي وثلاث سنوات من اتفاق هلسنكي للسلام، تشهد مقاطعة آتشي عملية انتقالية ستحدّد آفاق السلام والاستقرار والتنمية البشرية على الأجل الطويل. وتعمل منظومة الأمم المتحدة سوية للمساعدة على تنمية قدرات الحكومة الإقليمية والحكومات المحلية في آتشي لضمان تمكنها من تتولى بكفاءة شؤون ما سترثه عن وكالة إعادة تعمير آتشي من مسؤوليات ووظائف وأصول عند انتهاء ولاية هذه الوكالة في 2009، فضلاً عما هنالك من تحسينات أطول أجلاً في نوعية تقديم الخدمات الاجتماعية وتنشيط القطاعات الاقتصادية الأساسية من قبيل الزراعة ومصائد الأسماك والسياحة. وفي حين أن قدراً أكبر من الموارد المالية يوجه الآن إلى المحافظات، فإن هناك أسئلة ستثور إذا لم يخطَّط على نحو واف لشبكة الأمان المتمثلة في البرنامج الوطني للتمكين المجتمعي المحلي القائم على أساس المساعدة

الذاتية، وإذا لم تكن الاستثمارات الإنمائية مستدامة إلى ما هو أبعد من الاحتياجات الفورية من الهياكل الأساسية المادية، بحيث تلبي محلياً حاجات التغذية والصحة والتعليم على الأجل الطويل.

28- وتتخذ اندونيسيا الخطوات التي ستجعلها مصدراً هاماً للحلول القائمة على التعاون فيما بين بلدان الجنوب. من ذلك مثلاً أن نظام الإنذار المبكر بالكوارث الطبيعية لديها، والذي أنشئ كجزء من الاستجابة لمأساة أمواج تسونامي، بات يعتبر من "الممارسات الفضلى" في المنطقة وخارجها. وقد دفع مؤتمر بالي المعني بتغير المناخ قدما بعملية وضع استراتيجية وطنية لتغير المناخ كما أحدث تحولاً كبيراً في الآليات المؤسسية اللازمة لتنفيذ هذه الاستراتيجية. وأدى هذا بدوره إلى تنشيط التكامل بين الجهود الوطنية وإدماجها في سياق جهود دولية أوسع مدى، تشمل برنامج الأمم المتحدة للحدّ من الانبعاثات الناشئة عن إزالة الغابات وتدهور البيئة. وبدعم متواصل من جانب الفريق القطري التابع للأمم المتحدة، تقام الصلات فيما بين بلدان الجنوب بين اندونيسيا وعدد من البلدان في ميادين التنمية المحلية (سري لانكا)؛ والقضايا السكانية، بما فيها تعداد السكان عام 2010 (تايلاند وتيمور ليستي وجنوب أفريقيا والصين)؛ والإصلاح البرلماني (تركيا وتيمور ليستي)؛ وفعالية المعونة (بابوا-غينيا الجديدة وبنغلاديش وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وسنغافورة وكمبوديا)؛ والشراكات بين القطاعين الخاص والعام (بوتان والفلبين والهند)؛ والصحة الإنجابية وأمن السلع الأساسية (إثيوبيا وبنغلاديش بابوا-غينيا الجديدة وتيمور ليستي)؛ وتمكين الفقراء في مجال القانون (تايلاند والفلبين)؛ وغير ذلك.

29- وبينما تبشر هذه التطورات بالخير، فإن الاستجابة الفعالة للتحديات الإقليمية والعالمية تتطلب من اندونيسيا أن تواصل تعزيز قدراتها الخاصة بالقيادة وشبكات المعرفة وحوار السياسات من خلال مواصلة الإسهام في التعاون الدولي والحلول فيما بين بلدان الجنوب. أما الاختبار الصعب لدعم تعزيز قدرات الدولة ذات الصلة فسيكون في تمكّن هذه القدرات من ترجمة التوجهات الاستراتيجية إلى نتائج وشراكات إنمائية ذات صلة تتصف بالفعالية والاستدامة، بحيث يمكن لاندونيسيا أن تبلغ أهدافها الإنمائية للألفية على الصعيدين الوطني والمحلي ، بل وأن تتجاوزها.