



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

المؤتمر الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الإدارة العامة في الدول العربية

شبكات أقوى لمؤسسات أكثر استجابة: كيف يمكن تعزيز الفعالية والمساءلة في الإدارات العامة في المنطقة العربية

٢٦-٢٨ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٥

لمحة مختصرة

٢٦-٢٨ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٥ يجمع المؤتمر الإقليمي حول الإدارة العامة في الدول العربية - شبكات أقوى لمؤسسات أكثر استجابة أصحاب الاختصاص من صنّاع سياسات وممارسين وباحثين وقادة فكر في المجالين العام والخاص من مختلف أنحاء المنطقة العربية مع خبراء من مناطق ومنظمات دولية أخرى، ويهدف إلى تمكينهم من تبادل المعرفة والخبرات حول دور الإدارة العامة، بما في ذلك المستويين الوطني والمحلي، في سياق إقليمي مقارن.

إدراكاً لخصوصية وتنوع أنظمة الإدارة العامة في المنطقة العربية وجهود الإصلاح والتطوير المتعلقة بها، يأتي هذا المؤتمر في إطار مبادرة تهدف إلى تعزيز القدرة المؤسسية للحكومات العربية من أجل تحسين العلاقة بين الدولة والمجتمع، واداء الوظائف الرئيسية اللازمة لتقديم الخدمات بصورة أكثر استدامة وشمولية وبشكل يخضع للمساءلة. يأتي المؤتمر بُعيد الإطلاق الرسمي لأهداف التنمية المستدامة في أيلول، ومن ضمنها "الهدف ١٦" الذي يؤكد على "التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعّالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات"، مما يوفر فرصة للأطراف المعنية في المنطقة لاتخاذ خطوات ريادية في دعم أجندة التنمية الجديدة، وذلك من خلال العمل على دعم مؤسسات الإدارة العامة لتصبح أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين من خلال تعزيز فعاليتها وقابليتها للمساءلة.

يأتي المؤتمر كفعالية أولى في إطار سلسلة مؤلفة من جزئيين يُعنيان بموضوع الإدارة العامة، فيُعقد المؤتمر الأول في أكتوبر ٢٠١٥ بشأن قدرات الإدارة العامة، ويعقبه المؤتمر الثاني في ٢٠١٦ الذي سيركز بشكل أعمق على سبل تفعيل أنظمة الحكم المحلي، وسيتم لهذه الغاية إعداد مذكرة مفاهيمية وبرنامج خاصين بالمؤتمر الثاني. يهدف المؤتمران إلى مناقشة وتحديد الأولويات والحلول العملية لمواجهة التحديات واغتنام الفرص في سبيل تطوير الإدارة العامة والحكم المحلي في المنطقة العربية، إذ انه في

ظلّ تداعيات التحولات الإقليمية الراهنة، تشكل قدرات الإدارة العامة على الصعيدين الوطني والمحلي عاملاً أساسياً في إعادة بناء الثقة بالحكومة وإعادة النظر في العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع.

يأتي المؤتمر تماشياً مع الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يخصّ جزئية وظائف الحكومة الرئيسة بما في ذلك العمل في مجالات الحكم المحلي وإدارة المساعدات والخدمة المدنية والإدارة المالية العامة، فضلاً عن العمل لتقديم الدعم إلى الحكومة المركزية. ستسهم النتائج والتوصيات التي يُسفر عنها هذا المؤتمر في تشكيل الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لجهود الدول العربية في هذا المجال.

١. السياق والمنطلقات

أظهرت المشاورات التي أجريت في يوليو/تموز وأغسطس/آب ٢٠١٥ مع المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة في المنطقة العربية مشهداً سياسياً واجتماعياً متغيراً ومتنوعاً، كما بيّنت جانب من الاحتياجات الخاصة والتطلعات العامة المتعلقة بكل دولة. وتشكّل الاستجابة لمطالبات وطموحات المواطنين العاديين في المنطقة العربية خلال السنوات الأخيرة التحدي الأكبر للحكومات العربية ومؤسساتها، فقد عبّر رجال ونساء المنطقة عن رغبتهم بأن يكون لهم رأي في القرارات التي تؤثر على حياتهم، ونظم حكم أكثر شفافية وقابلية للمساءلة، كما لعب الشباب دوراً محورياً في تسليط الضوء على أولويات المواطنين في المنطقة ورغبتهم بمساءلة الحكومات في إشارة واضحة إلى تنامي اهتمام الناس بنطاق الحكم وطبيعته وجودته، وإلى ارتباط هذا الاهتمام بطموحات أوسع تتعلق بفرص اقتصادية وسياسية تتماشى مع حقوق الإنسان والكرامة الوطنية.

يطمح المواطنون في المنطقة العربية إلى أن يكون لهم رأي في نظام حكم مُأسس ويتسم بالشفافية، ويعزز حقوقهم ويحترمها ويحميها، إلى جانب حقهم في الوصول بصورة منصفة إلى الموارد والأصول والخدمات ذات جودة. وهذا ما يؤكده تقرير التنمية الإنسانية العربية الجديد الذي سيتم إطلاقه في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٥. تواجه الدول العربية المتنوعة تحديات مختلفة، ولا بد لها إذا ما أرادت تحقيق مزيد من التقدم أن تركز على توفير السلع والخدمات العامة وشبكة أمان اجتماعي، وتيسير مشاركة واسعة لكافة شرائح المجتمع، وتحسين التمثيل داخل مؤسسات الدولة، وتعزيز المساءلة. تتوقف مجالات الدعم والتطوير في كل دولة، إلى حد كبير، على السياق الخاص لكل دولة الذي يشتمل بدوره على جوانب متعددة أخرى تلعب دوراً حاسماً فيها.

على الرغم من ذلك، هناك إجماع عام وشامل بأن موضوعات الحكم وإدارة الشؤون العامة تشكل جزءاً أساسياً من أي حلّ لهذه التحديات، لا سيما وأنه لا يوجد دليل في عصرنا الراهن على أن استدامة السلام والاستقرار والتنمية أمر قابل للتحقق في غياب هياكل حكومية تؤمن مساحة تشاركية وهادئة للحوار السياسي، وتقيم نظاماً قضائياً يحفظ مفهوم العدالة لدى المواطنين، وتدير قطاعاً عاماً قادراً على الاستجابة لتطلعات المواطنين التنموية في الحصول على الخدمات الأساسية بغض النظر عن السياقات الاجتماعية والاقتصادية. توفر الحكومات خدمات أساسية كالصحة والتعليم في ما تقوم بتنظيم عمل القطاع الخاص، كما تُعتبر الحكومات صاحب العمل الرئيس والملاذ الأول والأخير للتوظيف، وتمارس الحكومات العربية سلطةً كبيرةً وغير متكافئة على حياة المواطنين ومسار تنميتهم الاقتصادية الاجتماعية.

أظهرت المشاورات مع المكاتب القطرية في المنطقة العربية، وعددها ١٨ مكتباً، وجود مستجدات وأولويات تنموية متعددة في مجال الإدارة العامة، وقد تمّ تلخيصها في الملحق رقم "١". تتمثل أبرز الأولويات المشتركة المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة في ما يلي: تحسين أداء الإدارات العامة (بما في ذلك الابتكار واستخدام تكنولوجيا المعلومات في الإدارة العامة مثل الحكومة الإلكترونية)، وتعزيز وصول المواطنين إلى خدمات عامة ذات جودة، وتدعيم المساءلة الحيادية والشفافية في الخدمات العامة (بما في ذلك مكافحة الفساد وتطوير المهنية في أداء الوظيفة العامة)، وتحقيق المساواة في النوع الاجتماعي ضمن الإدارة العامة ووصول النساء إلى مراكز قيادية (بما في ذلك دعم السياسات والمؤسسات)، وبناء الشراكات بالنسبة للحكومات والقطاعين العام والخاص، وتشجيع التشبيك على المستوى الإقليمي وبناء قدرة الحكومات على أداء مهامها الأساسية والانعاش وإعادة الإعمار في حالات ما بعد الأزمات.

على الرغم من التقدم المحرز من بعض الدول، إلا أن المسارات السياسية ما تزال تفتقر إلى حوار بناء وتشاركي بين الدولة والشعب مما يدفع المواطنين إلى العمل الجماعي للتعبير عن عدم رضاهم. فهناك حاجة من أجل تطوير وتحسين التفاعل بين الدولة والمجتمع (بما في ذلك القطاع الخاص) لاستعادة ثقة المواطنين في الحكم والمؤسسات الاقتصادية.

٢. الأهداف

على ضوء التحليل المُقدم أعلاه، يهدف المؤتمر الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المنوي عقده في أكتوبر ٢٠١٥، إلى النظر في التقدم الحاصل في تطوير وتنفيذ الدعم للإدارة العامة في الدول العربية، وبذات الوقت الاطلاع على التجارب المقارنة من دول ومناطق أخرى. كما يسهم المؤتمر في تيسير النقاش بين صنّاع القرار من مختلف أنحاء المنطقة وخبراء في مجال الإدارة العامة، إلى جانب توفيره فرصة لمناقشة الدور الهام للإدارة العامة في بناء مجتمعات أكثر شرعية وشمولية وقائمة على أساس الحقوق في المنطقة.

تركز أهداف المؤتمر بالدرجة الأولى على أنظمة الإدارة العامة على المستوى الوطني، إلا أنها تسهم أيضاً في تحديد التوجهات الأولية فيما يتعلق بأولويات الحكم المحلي التي سيتم تناولها تفصيلاً خلال المؤتمر الإقليمي الثاني حول الحكم المحلي الذي سيعقد في ٢٠١٦.

بصورة خاصة، تأتي أهداف المؤتمر على النحو الآتي:

- تحديد القضايا الرئيسية والفرص والتحديات التي توفرها البيئات المتعددة والراهنة في الدول العربية فيما يتعلق بتطوير الإدارة العامة.
- استقطاب تجارِب ودروس مقارنة من دول داخل المنطقة وخارجها في مجال تحديث الإدارة العامة وإصلاحها.
- بلورة الطُور العملية والمبادئ والمقاربات التي يمكن أن تساعد في توجيه عملية إعداد وتنفيذ استراتيجيات وخطط عمل لتطوير الإدارة العامة.

- توفير أسس لبناء شراكات ودعم الشبكات القائمة بين المنظمات الإقليمية ومؤسسات الإدارة العامة بهدف إنشاء منتدى معرفي بين المتخصصين في الإدارة العامة.

٣. مخرجات المؤتمر

- يتوقع أن ينتهي المؤتمر الاول المنعقد في الأردن في أكتوبر في ٢٠١٥ إلى تحقيق أربعة **مخرجات رئيسية**:
- **تحديد القضايا ذات الأولوية والفرص والتحديات الخاصة** بأجندة إصلاح الإدارة العامة في بيئات التنمية المتنوعة في الدول العربية، حيث تسلط عملية التحديد هذه الضوء على القضايا المشتركة، وتوضح قضايا خاصة بسياقات معينة.
- **الخروج ببيان ختامي عن المؤتمر الإقليمي** حول إصلاح الإدارة العامة في الدول العربية، يحدد التوصيات المقترحة من قبل الشركاء الإقليميين، ويعمل كخارطة طريق لمناقشة ودعم التدابير السياساتية الأساسية المتمخضة عن المؤتمر. وقد يحدد البيان أهداف ملموسة ومحددة بزمن لتحسين جودة الإدارة العامة، بما يعكس التزام الجهات المشاركة من خلال مبادرات وطنية وإقليمية في هذا المجال. كما ستشكل الأولويات والتوقعات المنبثقة من مشاورات ما قبل المؤتمر والمؤتمر الإقليمي، مرجعاً في مجال الإدارة العامة لدعم تقدم أجندة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ في جميع الدول العربية.
- **تحديد الخيارات والحلول المبتكرة** لدعم الفعالية والاستجابة في الإدارات العامة، ولتيسير تبادل المعرفة بشأن التحديات الراهنة واحتياجات إصلاح نظم الإدارة العامة القائمة. توفر الدراسات التي أعدت قبل المؤتمر حول إصلاح الإدارة العامة في الدول العربية منذ العام ٢٠١١ وكذلك في مناطق أخرى، الدلائل والمعلومات لمناقشة الخيارات والحلول الممكنة.
- **تسهيل الشراكات والتبادل بين الشبكات الإقليمية القائمة والتي تُعنى بالحكم والمتخصصة** في مجال إصلاح الإدارة العامة والحكم المحلي في المنطقة العربية، بهدف دعم ومناصرة المبادئ والأولويات التي سيحددها البيان الختامي للمؤتمر. كما يوفر المؤتمر فرصة فريدة لهذه الشبكات في تجميع مواردها ونقاط قوتها.

٤. المحاور الموضوعية الرئيسية

تشتمل المواضيع الفرعية للمؤتمر على الآتي:

١. **سياق الأزمات (بناء مؤسسات قادرة على مواجهة الأزمات)**: يركز الموضوع الفرعي على مواضيع تتعلق بمؤسسات قادرة على مواجهة الأزمات (الشمولية والاستجابة والقدرة المؤسسية والشرعية) والإنعاش وإعادة الإعمار وبناء القدرات، بهدف المساهمة في تحليل وبناء علاقة جديدة بين الدولة والمجتمع تقوم على إشراك المجتمع في التخطيط للمؤسسات وممارسات الإدارة العامة، وفتح المجال لجيل جديد للتعبير عن رأيهم في المبادرات الحكومية ورؤيتهم للإدارة العامة الوطنية. إلى جانب اعتباره محور موضوعي بحد ذاته، سيتم تناول هذا الموضوع الفرعي أيضاً في جلسات أخرى خلال المؤتمر.

٢. النوع الاجتماعي (النور المرأة في إصلاح القطاع العام في المنطقة العربية): يركز هذا الموضوع الفرعي على مواضيع تتعلق بالتمكين الاقتصادي والعنف ومبادرة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في الإدارة العامة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (شاملاً الإطلاق الإقليمي للمرحلة الأولى من هذه المبادرة)، بغية أن يسهم استكشاف هذا الموضوع الفرعي في تحليل وتدعيم دور المرأة ومشاركتها في الإدارة العامة، من خلال مناقشة مفاهيم تتعلق بإدراج نظام الكوتا، والسياسات والوصول إلى سوق العمل/التمكين الاقتصادي، والدور القيادي في الخدمة المدنية، والمشاركة الحقيقية ومعوقات الدخول إلى عملية صنع القرار. إلى جانب اعتباره محور موضوعي بحد ذاته، سيتم تناول هذا الموضوع الفرعي أيضاً في جلسات أخرى خلال المؤتمر.

٣. الابتكار (الابتكار في مجال إصلاح الإدارة العامة): يتركز هذا الموضوع الفرعي حول مواضيع ذات صلة بعلاقة المجتمع/القطاع الخاص والحكومة (بما في ذلك إشراك الجهات الفاعلة غير الحكومية في التخطيط الحكومي وإصلاح الإدارة العامة، والمنتديات المنشأة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين الحكومة والقطاع الخاص والقائمة على تبادل المعلومات والتعاون)، والحكومة الإلكترونية، وتطوير سياسات ومؤسسات ابتكارية وتشاركية/شمولية، وإشراك المواطنين في الإصلاح المؤسسي.

٤. الجودة في المؤسسات العامة: إدارة الموارد البشرية والشؤون المالية العامة بشفافية ومساءلة (بناء مؤسسات الغد). يركز هذا الموضوع الفرعي على مواضيع ذات علاقة بالنزاهة والشفافية والكفاءة والفعالية والاستجابة والمساءلة والمساواة/الشمولية في الإدارة العامة (بما في ذلك السياسات والمبادئ التوجيهية والممارسات والنزاهة في الخدمة المدنية)، إلى جانب تحسين معدل استيعاب المساعدات، وإدارة الشؤون المالية وكلفة إصلاح الإدارة العامة (بما في ذلك التخطيط والتقرير والتقييم) وتحديث الأنظمة التي تعاني من كثرة البيروقراطية مع الحد من مخاطر الفساد. كما سيتم النقاش من الخروج بدروس ومقارنات مفيدة على مستوى التجارب الإقليمية، فضلاً عن توجيه جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركائه المستقبلية بشأن إصلاح الإدارة العامة في المنطقة. إلى جانب اعتباره محور موضوعي بحد ذاته، سيتم تناول هذا الموضوع الفرعي أيضاً في جلسات أخرى خلال المؤتمر.

٥. الممارسات الجيدة في الإدارة العامة (أفضل الممارسات في الإدارة العامة في المنطقة العربية وعالمياً): يركز هذا الموضوع الفرعي على توضيح أهمية الدروس الإيجابية المستفادة، وقصص النجاح والابتكارات الفعالة في الإدارة العامة في المنطقة وعلى الصعيد العالمي، بحيث يفرضي هذا النقاش إلى توجيه الجهود المستقبلية في تطوير الإدارة العامة من قبل الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركائهم على حد سواء.

يُسهّم نقاش المحاور الموضوعية في تحديد التحديات والفرص لغايات إنعاش وإصلاح الإدارة العامة في المنطقة العربية، علماً أن الهدف الأشمل لذلك هو الاستفادة من المعرفة والخبرات والقدرات الإقليمية والبناء عليها، إلى جانب استناد النقاش وبشكل واسع على الخبرات والدروس المقارنة المستفادة من دول ومناطق أخرى ذات خلفية مماثلة.

٥. أعمال المؤتمر وأوراق معدة بتكليف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنهجية

أجرى المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشاورات ما قبل المؤتمر مع المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك لبلورة أجندة تعكس الأولويات الوطنية والمحلية، واستند الى نتائجه في إعداد برنامج المؤتمر الإقليمي.

يُعد المؤتمر الإقليمي في الأردن في الفترة ما بين ٢٦ و ٢٨ أكتوبر/تشرين الثاني ٢٠١٥ وعلى مدى ثلاثة أيام. ولتعزيز المناقشات خلال المؤتمر فقد كلف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإجراء دراسات وأوراق عمل في مجال الإدارة العامة وفي قضايا موضوعية وحالات دراسية قطرية، من قبل خبراء من داخل المنطقة وفي قضايا المنطقة. كما تم إعداد أوراق عمل تعرض دروساً مستفادةً من دول أو مناطق أخرى (منها أوروبا الوسطى والشرقية وكوريا الجنوبية)، إضافة إلى تطرقها للجوانب الاقتصادية السياسية في إصلاح الإدارة العامة.

يشتمل المؤتمر على عروض للخبراء وحلقات نقاشية تفاعلية بصور جلسات عامة، مع تخصيص جلسات موازية ومجموعات عمل. في منطقة يتفاوت فيها التقدم المحرز في مجال الإدارة العامة بشكل كبير، فإن عقد الجلسات الموازية سيتناول ويتركز أكبر قضايا تهتم مجموعات مصغرة من المشاركين، والوصول إلى الأطر العامة للمبادرات الملائمة والدعم الدولي المطلوب، على أن يتم تلخيص تلك الأطر العامة في البيان الختامي حول إصلاح الإدارة العامة الذي سيتوصل إليه المشاركون.

إلى جانب ذلك، ستعقد مشاورات أخرى على المستوى الوطني وفي أعقاب المؤتمر الإقليمي يشارك فيها الدول المشمولة في مشاورات ما قبل المؤتمر كحد أدنى بهدف متابعة مخرجات المؤتمر الإقليمي، وعلى وجه الخصوص بلورت أفكار لتفعيل فحوى البيان الختامي حول إصلاح الإدارة العامة وأهدافه في إطار وطني ومحلي، والتخطيط لعقد المؤتمر الثاني في ٢٠١٦ الذي من شأنه التعمق في نظم الحكم المحلي الفعالة. بذلك، يسعى المؤتمر إلى رفع الوعي بين صناع القرار على المستوى الوطني والمحلي بالممارسات الجيدة في هذا المجال والقابلة للتطبيق، بحيث تُسهم هذه العملية الموسعة بدورها في بناء شبكات إقليمية بين طبقة سياسية جديدة تفتقر إلى الخبرة في هذا المجال، ودعم انخراط الإصلاحيين في العملية وتعزيز دورهم.

سيتم إعداد أعمال المؤتمر ونشرها من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي باللغات العربية والإنجليزية والفرنسية. كما سيتم إعداد ملخص سياساتي يستهدف صناع السياسات لتسليط الضوء على القضايا الرئيسية والتحديات والفرص، ورسم معالم أي اتفاق جديد حول الدعم الدولي.

٦. الشراكات

يأتي هذا المؤتمر الذي تنظمه الدول العربية بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهدف تطوير وتعزيز الشراكات داخل المنطقة وخارجها.

كما سيتم دعوة مراكز بحوث إقليمية وإشراكهم في هذا المؤتمر والمساهمة في إنجاحه، خاصةً فيما يتعلق بتنظيم مشاورات ما قبل المؤتمر ومباشرة تحديد الأولويات الوطنية والإقليمية التي ستعكس في البيان الختامي للمؤتمر الإقليمي، إضافة إلى

إمكانية إنشاء شبكة أو مركز دعم إقليمي على غرار برنامج دعم تحسين الإدارة والحكم الرشيد (سيجما) في أوروبا الشرقية في التسعينات.

وفي هذا الإطار أيضا، يحرص المؤتمر الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على دعم وتعزيز الشبكات القائمة والجهات الإقليمية الفاعلة (ومنها شبكة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لبحوث الإدارة العامة، والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، ومعهد الإدارة العامة في البحرين، وجامعة الدول العربية، والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وغيرها) إلى جانب تيسير التبادل المعرفي وتعزيز الشراكات فيما بينها.

٧. المشاركون

يستهدف المؤتمر في الدرجة الأولى صناع القرار السياسيين وكبار موظفي الخدمة المدنية القائمين على إصلاح الإدارة العامة والحكم المحلي، والأحزاب السياسية، ومراكز البحوث السياسية والأكاديميين، والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني المعنية في المنطقة، والوكالات الدولية والجهات المانحة.

وعلى وجه التحديد، ستتضمن قائمة المشاركين:

- الوفود الرسمية من الدول العربية والتي تمثل المؤسسات الحكومية الوطنية الفاعلة في مجال إصلاح الإدارة العامة (صانع قرار + خبير تقني كحد أدنى).
- كبار المسؤولين في الدول العربية ممن يمثلون الهيئات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد والنزاهة.
- صناع قرار مختارين من مؤسسات الحكم المحلي ممن يمثلون المدن العربية الرئيسية.
- وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات الدولية العاملة في مجال الإدارة العامة والحكم المحلي في المنطقة العربية.
- وكالات التنمية الثنائية.
- منظمات المجتمع المدني الناشطة في مجال الإدارة العامة والحكم المحلي.
- الصناديق العربية للتنمية والبنوك التنموية.
- ممثلون عن القطاع الخاص المعنيين بقضايا الإدارة العامة.
- المؤسسات الإعلامية العربية.