الأمم المتحدة

E/C.16/2022/7

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
24 January 2022
Arabic
Original: English

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الحادية والعشرون

4-8 نيسان/أبريل 2022

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل المتعلقة بالقوة العاملة في القطاع العام

أسئلة حول قدرة القوة العاملة في القطاع العام ومشروعيتها في ما يتعلق بتحقيق أهداف التنمية المستدامة

مذكِّرة من الأمانة

يشرف الأمانة العامة أن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدتها عضو اللجنة ألكيتا بيسي بالتعاون مع زميليها عضوي اللجنة ديفون روو ونجاة زروق.

* E/C.16/2022/1.

160222 100222 22-00807 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أســـــئلة حول قدرة القوة العاملة في القطاع العام ومشـــــروعيتها في ما يتعلق بتحقيق أهداف التنمية المستدامة

موجز

في هذه الورقة، يســهب المؤلفون في شــرح قدرة ومشــروعية القوى العاملة في القطاع العام على تحقيق أهداف التنمية المستدامة (الأهداف) ومن أجل إيجاد نظام معزز وجيد الأداء لإدارة الأزمات، وتحديدا في سياق جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). ويهدف المؤلفون إلى البناء على توصيات سياساتية ســـابقة قدمتها لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة مع التركيز على نهج لقدرات القطاع العام يعزز تنمية الموارد البشـــرية والكفاءات المرنة، التي تســـهم في تحقيق الأهداف ويمكن تعبئتها في مواجهة الأزمات عند نشوئها.

ويســـتلزم وجودُ نظام معزَّز وجيد الأداء لإدارة الأزمات قيادةً كفء وقدرة كافية على الحكم ومشـــروعية للحوكمة. ويقترح المؤلفون اتباع نهج للقدرات إزاء إدارة الأزمات يقوم القطاع العام من خلاله ببناء رصـــيد من الموارد والكفاءات التي يمكن الاعتماد عليها وإعادة توزيعها بســـرعة عند الحاجة الملحة، بحيث تصبح لبِنةً في بناء استراتيجيات أكثر مرونة في سياق تحقيق الأهداف.

ويمكن العمل بشـكل مفيد على دعم نهج القدرة على مواجهة الأزمات بإيلاء انتباه لمســائل تعزيز العمل، بحيث تتعزز قدرة متخذي القرار على تحقيق خطة عامة، أو مهمة، أو قيمة في مواجهة أحداث عصيبة من خلال التكيف المرن والتعديل السريع وإعادة توجيه السياسات بطريقة عملية. وتستلزم هذه القدرة الدينامية على المواجهة قدرةً على التطور مع الزمن، وقوة عاملة مرنة، وتعزيز التعاون على نطاق الحكومة، والتفكير في التصـــميم، وتوثيق العلاقة مع الجهات المعنية في ابتكار وتنفيذ حلول للتحديات التي تطرحها الحوكمة.

كما يلفت المؤلفون الانتباه إلى فوائد التركيز على جودة الحكومة التي يمكن ضـــمانها من خلال البيروقراطيات المهنية القائمة على الجدارة التي تعمل بشكل مستقل عن المجال السياسي. ويمكن لمواصلة تطوير ممارسات الحكومة الرقمية أن تساعد في هذا الصدد. ومن المهم، في سياق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، أن تقاس جودة عمل الحكومة بالتزام القوة العاملة في القطاع العام بالتصدي لمسائل الإنصاف الاجتماعي والحد من أوجه عدم المساواة والأعباء الإدارية لدى وضع وتنفيذ السياسات والبرامج.

أولا - مقدمة

1 - إن وضع تنمية الموارد البشرية في صلب التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتصميم الاستراتيجيات على كل من المدى القصير والمتوسط والطويل بهدف تعزيز قدرات الموارد البشرية بفعالية وتحقيق قوة عاملة متعلمة وماهرة وموفورة الصحة ومنتِجة ومتسمة بالكفاءة وبالقدرة على التكيف، هو الأساس لتحقيق نمو وتنمية اقتصاديين مطردين شاملين للجميع وقائمين على الإنصاف (انظر قرار الجمعية العامة 236/74). وبالعودة في الماضي إلى عام 1992، أقر جدول أعمال القرن 21 بأن قدرة أي بلد على مواصلة التنمية المستدامة تحددها قدرات شعبه. وعليه، فإن التركيز على القوة العاملة في القطاع العام هو جزء أساسي من هذه الاستراتيجيات، بالنظر إلى أن القطاع العام هو قطاع واسع في العديد من البلدان، بغضّ النظر عن مستوى إيراداتها. وتشكل الموارد البشرية في القطاع العام نحو 32 في المائة من العمالة المدفوعة الأجر، وفقا لقاعدة بيانات مؤشرات البيروقراطية في العالم للبنك الدولي. وعلى هذا النحو، من الضروري أن تصبح الموارد البشرية للقطاع العام معيارا لتنمية الموارد البشرية، على نحو يرسل الإشارة الصحيحة إلى المجتمعات.

2 - لقد اختبرت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) بشكل قوي القيادةَ السياسية والأطرَ المؤسسية على كل من الصعد المحلي والوطني والعالمي، وثقةَ المجتمعات في الحكومات والقوة العاملة في القطاع العام. فقد استلزمت مواجهة الجائحة استراتيجيات مرنة والقيام في الوقت نفسه بتتبُّع تحقيق أهداف التنمية المستدامة (الأهداف). وفي عام 2021، قدمت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة مشورة بشأن دور المؤسسات الشاملة للجميع والفعالة والمرنة في تحقيق التعافي المستدام من الجائحة وتنفيذ الأهداف في حينها (انظر E/2021/44-E/C.16/2021/7، الفصل الثالث- دال). وفي ما يتعلق بالقوة العاملة في القطاع العام، أوصت اللجنة بإيلاء اهتمام خاص بالعاملين في الخطوط الأمامية، بما يضمن أن تظل وظائفهم - وهي وظائف أساسية في إدارة الجوائح في مجالات السياسة العامة مثل الصحة والتعليم والصرف الصحي وإدارة النفايات والنقل العام - مستقطبة للعمال بما فيه الكفاية، وذلك عبر توفير ظروف عمل ملائمة وآمنة وأجور وخطط تعويضات كافية. وأوصت اللجنة أيضا بتوسيع نطاق علاقات العمل في القطاع العام، ما يحفز على وضع ترتيبات عمل أكثر مرونة وتعزيز استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، مع مراعاة أوجه الاختلاف في إمكانية الوصول والكفاءات في المجال الرقمي، فضلا عن أوجه عدم المساواة بين الجنسين. وأخيرا، أشارت اللجنة بأن من الممكن تعزيز استعادة الثقة في الحكومة باتباع أسلوب مراعٍ للإنسان في القيادة والإدارة وبالتركيز على محورية المواطن لدى تقديم الخدمات العامة.

3 - وفي هذه الورقة، يوسع المؤلفون نطاق هذه التوصيات السياساتية بالتركيز على نهج مراع لقدرة القطاع العام قد يجعل من الممكن بناء موارد وكفاءات بشرية مرنة يمكن تفعيلها في أوقات الأزمات ومن أجل تحقيق الأهداف. وقد تستمر المشاكل المضطربة - المتأثرة بأحداث مفاجئة وغير متسقة وغير متوقعة وغير مؤكدة - في الحدوث وتتطلب حوكمة معززة. وقد يؤدي تعزيز القدرة على إدارة الأزمات إلى تغييرات تساعد أيضا في مواجهة التحديات المجتمعية الكبيرة، مثل الفقر وأوجه عدم المساواة. وتزيد الأزمات من الحاجة إلى معالجة مواطن الضعف الاجتماعي والتصدي لعدم المساواة بأبعادها المتعددة (مثل الفقر والجنس والعمر) من خلال الإدارة الفعالة وقد تفضي إلى تعزيز القدرات (مثلا من خلال التعاون بين الجهات الفاعلة المتعددة) التي يمكن أن تصبح لبِنة بناء هامة لتحقيق الأهداف.

4 - لذا، فإن بناء القدرات والكفاءات المرنة في مجال الموارد البشـــرية التي يمكن تفعيلها في أوقات الأزمات ومن أجل تحقيق الأهداف هو عبرة رئيسـية مسـتخلصـة من جائحة كوفيد-19. وفي هذا السـياق، يبدو أن التأهيل المهني للقوة العاملة في القطاع العام على جميع المسـتويات يؤدي دورا هاما بشـكل خاص في ما يتعلق بجودة عمل الحكومة وصنع السياسات بفعالية. فالممارسات السليمة لقدرات القطاع العام المرنة والاسـتراتيجيات الهادفة إلى تعزيز قوة الإدارة تُستقى من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السـواء. وحتى في السياقات ذات القدرات المنخفضـة، يمكن أن تؤدي القيادة السياسـية القوية والاسـتراتيجيات الماهرة التي تشيع ثقة المجتمع من خلال التعاون والشبكات إلى إحراز تقدم في تنفيذ الأهداف.

5 - وأخيرا، إن الحد من الأعباء الإدارية ومن أوجه عدم المســاواة المتصــلة بالإدارة العامة ســيكون محوريا في عدم ترك أحد خلف الركب وتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

ثانيا - تعزيز قدرات القطاع العام ومشروعيته في إدارة الأزمات

قدرة الحكومة ومشروعيتها في إدارة الأزمات

6 - كانت جائحة كوفيد-19 بمثابة دق لناقوس الخطر في ما يتعلق بدور الحكومات عموما، وبدور القوة العاملة في القطاع العام بشـكل أكثر تحديدا. وطرحت الجائحة، التي جرى تعريفها بأنها أزمة شـديدة - ”حالة يســودها تهديد متصــوَّر يطال القيم الأســاســية أو المهام التي تحافظ على اســتمرارية الحياة لنظام اجتماعي تتطلب اتخاذ إجراءات تصـــحيحية عاجلة في ظروف غير مؤكدة“[1]، تحديا أمام تصـــميم استراتيجيات واضحة لمواجهتها. وتعكس مواطنُ الضعف في التأهب لمواجهة الجوائح الطابعَ المتعدد الأبعاد لأزمة صـحية سـرعان ما تصـاعدت لتصـبح أزمة اقتصـادية واجتماعية وإنسـانية، ما يعكس الترابط بين الاقتصـاد العالمي والسـفر والتجارة، فضـلا عن أوجه عدم المسـاواة في ما يتعلق بالجوانب (جوانب الحماية) الاجتماعية والاقتصادية والصحية.

7 - ويسـتلزم وجودُ نظام قوي وجيد الأداء لإدارة الأزمات قيادةً متسـمة بالكفاءة وقدرةً كافية على الحكم ومشـروعيةً للحكم. وتعرَّف قدرات القطاع العام أو قدراته في مجال الإدارة والسـياسـات عادةً بأنها مجموعة المهارات والقدرات والموارد اللازمة لأداء مهام السـياسـة العامة، بدءا من تقديم الخدمات العامة إلى تصـميم السـياسـات وتنفيذها[2]. بيد أن مجموعة قدرات القطاع العام اللازمة لإدارة الأزمات كثيرا ما يتم تجاهلها أو يُجرى التركيز بشـكل مفرط على عوامل خارجية، مثل القيادة السـياسـية، عوض الموارد الداخلية للقطاع العام، بما في ذلك دور الموارد البشرية.

(1) انظر Tom Christensen, Per Lægreid and Lise H. Rykkja, “Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy”, *Public Administration Review*, vol. 76, No. 6 (November–December 2016); and Uriel Rosenthal, Michael T. Charles and Paul ‘t Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism* (Springfield, Illinois, Charles C. Thomas Publisher, 1989), p. 10.

(2) انظر Xun Wu, Michael Howlett and M. Ramesh, eds., *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (Palgrave Macmillan, 2018); and Mariana Mazzucato and Rainer Kattel, “COVID-19 and public-sector capacity”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36, Supplement 1 (2020).

8 - وعادة ما يتم احترام مشـــروعية الحكم من خلال ثقة الجمهور في إدارة الحكومة للأزمات. إن بناء الثقة وتبادل العلاقات القائمة على الثقة هما مسعىً معقد يعتمد على نوعية تجارب المواطنين مع المؤسسات العامة، وبشـــكل أكثر تحديدا، مع موظفي الدولة. وإضـــافة إلى ذلك، يمكن تعزيز الثقة في المؤســـســـات أو اختبارها عند حدوث أزمة.

9 - فمن ناحية، في الحالات الصـــعبة والحرجة الناجمة عن الأزمات، كما هو الحال بعد وقوع هجمات إرهابية وفي الحروب، غالبا ما يزداد الدعم للمؤســـســـات الحكومية (تأثير "رص الصـــفوف") لأن المواطنين يميلون إلى زيادة دعمهم للشـخصـيات العامة أو المؤسـسـات المرتبطة بالأمة. وعلى وجه الخصـوص، كان المواطنون يميلون، خلال الأشهر الأولى من تفشي الجائحة، إلى دعم الاستراتيجيات الحكومية، بغضّ النظر عن الوضـــع الســـياســـي للنظام. وفي الأنظمة الديمقراطية الراسـخة، يميل الدعم الشـعبي إلى التنامي أثناء الأزمات، رغم المناقشات حول الاستراتيجيات الصحيحة في إدارة الأزمات.

10 - ومن ناحية أخرى، فإن الأزمات هي أحداث بارزة ســياســيا وعاطفيا تفاقِم التقاضـــي بين الجهات المعنية المختلفة، أو التغطية الصـــحافية الســـلبية، أو الأخبار الملفقة. وتبرز العواقبُ الملموســـة لهذا الوباء الذي يطال المعلومات - الذي يعرَّف بأنه فائض معلومات، بما فيها المعلومات الكاذبة أو المضـــللة، في البيئات الرقمية والمادية أثناء تفشي مرض ما - بشـكل خاص في المجتمعات ذات الاسـتقطاب السـياسـي. ويعكس تراجعُ الثقة في الحكومة والمؤسـسـات والخدمة المدنية صـعود الشـعبوية الاسـتبدادية وانحسـار دور المؤسسات الديمقراطية.

11 - وفي عام 2021، أبرز الأمين العام في تقريره المعنون "خطتنا المشـتركة" تزايد القطيعة بين الناس والمؤسسات التي تخدمهم، ما أدى إلى زيادة في التحركات الاجتماعية في أنحاء العالم، ولكنه انعكس أيضـا في الاســـتجابات الاجتماعية للجائحة (مثل التردد في أخذ اللقاح). وشـــدد على أن الوقت حان لتجديد العقد الاجتماعي بين الحكومات وشعوبها وضمن المجتمعات من أجل إعادة بناء الثقة والأخذ برؤية شاملة لحقوق الإنســان. وأشــار إلى أن الناس يحتاجون إلى رؤية انعكاس للنتائج في حياتهم اليومية بما في ذلك من خلال إعمال ترتيبات محدّثة للحوكمة من أجل توفير منافع عامة أفضل وتدشين عهد جديد من الحماية الاجتماعية الشـاملة، والتغطية الصـحية، والتعليم، واكتسـاب المهارات، والعمل اللائق، والسـكن، فضـلا عن إتاحة الربط الشـامل بالإنترنت بحلول عام 2030 باعتباره حقا أسـاسيا من حقوق الإنسـان. ويؤيد تقريره النهج الذي يركز على المواطن الذي دعت إليه اللجنة في تقريرها عن دورتها العشرين.

12 - وتباينَ نجاح الاســتجابات الســياســاتية للجائحة بطرق غير متوقعة في بعض الأحيان. فقد حددت البحوث المتعلقة بالاسـتجابات السـياسـاتية للدول الأوروبية[3]، على سـبيل المثال، عوامل عدة تتعلق بجودة عمل الحكومة، والإدارة عموما، والقدرات المحددة ذات الصلة بالقطاع الصحي للمؤسسات، والثقة المجتمعية، وتفضـــيلات الأحزاب كعوامل محددة محتملة للإدارة الناجحة للأزمات، مما يشـــير إلى بعض العلاقات غير البديهية: البلدان الأكثر مركزية التي تعمل بدرجة أقل من الفعالية الحكومية والحرية والثقة المجتمعية، ولكن التي لديها وزارت صـحة ووزراء صـحة منفصـلين يمتلكون خلفية طبية، تصـرفت بشـكل أسـرع وأكثر حسـما.

(3) Dimiter Toshkov, Brendan Carroll and Kutsal Yesilkagit, "Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe?", *Journal of European Public Policy* (2021).

وقد تكون القدرة (المتصـــورة) العالية وفرت ثقة زائفة لبعض الحكومات، ما أدى إلى تأخر الاســـتجابة في المراحل المبكرة من الجائحة. وعلاوة على ذلك، استجابت الحكومات الأكثر محافظة وتسلطا بشكل أسرع، بيد أن ذلك لم يفضِ دائما إلى نتائج صحية أفضل. غير أن الصعوبة التي واجهتها الأنظمة الديمقراطية في اتخاذ إجراءات قوية أو حتى مناســـبة، جرى تذليلها من خلال الفوائد الناجمة عن تدفق المعلومات بشـــكل أفضـــل وزيادة ثقة الجمهور. وفي بعض البلدان، ترددت أصـــداء تأثير النظام هذا – مفاده أن القادة الذين يتّبعون نهجا استبداديا في بلد ديمقراطي سيلحقون ضررا بتدفق المعلومات ويقوضون ثقة الجمهور. وعرضت بعض البلدان المنخفضة الدخل أو المتوسطة الدخل استراتيجيات لإبطاء تفشي الجائحة بموارد محدودة.

13 - وفي عام 2020، أشار فرانسيس فوكوياما إلى أن ”الخط الفاصل الرئيسي في الاستجابة الفعالة للأزمات لن يضـع الأنظمة الاسـتبدادية في جانب والديمقراطيات على الجانب الآخر. والمحدد الحاسـم في الأداء لن يكون نوع النظام، بل قدرة الدولة، وقبل كل شيء، الثقة في الحكومة“[4].

14 - ورغم هذه التعقيدات، بدأ تعلم السياسات، ويمكن أن تمتد هذه المعرفة لتشمل استراتيجيات أقوى للاستجابة لإدارة الأزمات. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصـة في مواجهة الأزمة الثلاثية المتمثلة في تغير المناخ وفقدان التنوع البيولوجي والتلوث الذي يدمر كوكب الأرض، ما يعكس بعضـا من أكبر المخاطر العالمية. وتتعين مأســـسة عالم جديد من إدارة الموارد البشـرية في هذه الفترة التي تسـودها ضـغوط بيئية وسياسية واجتماعية واقتصادية.

15 - وتشهد جميع أنحاء العالم أصلا بعضا من جوانب هذا التغيير. وتهدف دومينيكا مثلا إلى أن تكون أول دولة قادرة على التكيف مع تغير المناخ، تعتمد ممارســات مســتدامة تشـكل جزءا لا يتجزأ من خطة الجزيرة للمرونة المناخية والتعافي، واستراتيجية التحول في القطاع العام، وعملية الاستعراض وإعادة التصنيف التنظيمية الجارية.

16 - وهناك أيضـا العديد من الاتجاهات الضـخمة الأخرى التي تدخل في الحسبان، مثل النمو السكاني والعولمة، ما يُحتمل أن يؤدي إلى مزيد من الجوائح العالمية. وتتيح آثار ما بعد الجائحة فرصـــة لإعادة التفكير في دور القوة العاملة في القطاع العام في التعامل مع حالات الطوارئ وتذليل التحديات المجتمعية الكبيرة، مع توفير دعم للأهداف في الوقت نفسه.

القدرات المرنة للقطاع العام

17 - كما أشيرَ سابقا، إن اتباع نهج قائم على القدرات يتيح للحكومات بناء رصيد من الموارد والكفاءات التي يمكن الاعتماد عليها لإدارة الأزمات ويمكن أن تصـبح لبِنةَ بناء اسـتراتيجيات أكثر مرونة نحو تحقيق الأهداف. وتنعكس قدرات القطاع العام على مسـتويات الفرد والمؤسـسـة والنظام، إذ إنها تركز على عملية السياسة العامة برمّتها في سياق نهج متكامل. إن امتلاك الدولة قدرة قوية ليس شرطا كافيا لتحقيق أداء أعلى في إدارة الأزمات، ولكنه شرط ضروري للخيارات السياساتية المتاحة، كما أثبتت تجربة كوفيد-19.

18 - ففي منطقة البحر الكاريبي مثلا واجهت مؤسسات القطاع العام ضغوطا كبيرة للتغيير في السنوات الأخيرة، ويعزى ذلك في جزء كبير منه إلى درجة تعرضـــها للكوارث الطبيعية والتغيرات البيئية، وتدابير

(4) Francis Fukuyama, “The thing that determines a country’s resistance to the coronavirus”, *The Atlantic*, 30 March 2020.

التقشف المالي، والقدرة المؤسسية المحدودة، والرغبة في تعزيز الكفاءة من خلال جهود تحويل القطاع العام. وثمة اعتراف بأنها، لكي تظل قادرة على الاستمرار، لم تعد قادرة على الاستجابة ببساطة للتغيرات في بيئتها، بل ينبغي لها أن تكون مؤثرة في بيئتها بشكل استباقي لتحقيق أقصى قدر من فعاليتها ولتصبح مرنة. ولا يقتصر هذا التحول على تجاوز أزمة ما فحسب، بل يتطلب أيضا انضباطا ماليا وتنميةً للموارد البشرية ومرونة بيئية وتحسينا لبيئة الأعمال. وتتجاوز المرونةُ التخفيفَ من حدة الضعف الاقتصادي والبيئي. ولم يعد من الممكن تطبيق نموذج الأعمال التقليدي المتمثل في مجرد الرد على التغييرات؛ وعوض ذلك، ينبغي توقع إدخال تغيير، ومن المهم أن يكون القطاع العام سريع التحرك بما يكفي للعمل على ذلك.

19 - ومن العبر الهامة المستقاة من إدارة أزمة كوفيد-19 أهميةُ بناء قدرات زائدة أو غير مستخدمة في الأوقات العادية - ما يعني إجراء مراجعة لتركيز الإدارة العامة الجديدة على الكفاءة أو فعالية التكلفة أو تحسين الموارد. ويُبرِز كمٌ متزايد من البحوث دورَ القدرات القوية لنظم الرعاية الصحية في مواجهة الجائحة (في ألمانيا وسنغافورة مثلا). ومع ذلك، لا تزال القدرة تقاس عموما بالموارد المادية، مثل توفُّر أسرّة المستشفيات، في تجاهلٍ لدور القدرات غير المستخدَمة للقوة العاملة في القطاع العام - على سبيل المثال، العاملون في مجال الرعاية الصحية أو القوات العسكرية التي يمكن إعادة فرزها بمرونة لإدارة حالة طوارئ صحية.

20 - وكما أظهرت تجربة سنغافورة في المراحل الأولى من الجائحة، فإن القدرة على تعبئة الموظفين المختصين من أجزاء أخرى من القطاع العام، مثل ضباط التحقيق من قوات الشرطة والجيش، أسهمت إسهاما كبيرا في قدرات الحكومة على تتبع المخالطين. وفي الوقت الراهن، تخضع الظروف لهذه الاستراتيجية في كثير من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، رهنا بإصلاحات إدارية عامة جديدة تركز على الكفاءة، لقيود شديدة، ما يتطلب توجها جديدا لبناء القدرات.

21 - وتحتاج الحكومات القادرة على الصمود أيضا إلى بناء القدرات والذهنيات والخبرات والمهارات والأدوات اللازمة للتوقع الاستراتيجي وإدارة المخاطر. وتختلف هذه المهارات عن المهارات المطلوبة لمواجهة أزمة مستمرة وتشير إلى القدرة على توقع الصدمات في المستقبل. ولدى القوة العاملة المشاركة في هذا المسعى توجه طويل الأجل في تجنب التركيز على الإجراءات والأعمال الروتينية التشغيلية. وإضافة إلى ذلك، يتعين توسيع نطاق هذه القدرات لتشمل شبكات التعاون الدولي بما يراعي الطابع المتخطي للحدود الذي تتسم به معظم الأزمات المعقدة التي قد يواجهها العالم.

22 - ومن المفيد أن يُنظر إلى الحكومة بمعناها الواسع، بما في ذلك لا الحكومة على الصعيد الوطني فحسب، بل أيضا وقبل كل شيء على الصعيد دون الوطني، سواء كانت في شكل خدمات جرى تفويضها أو في شكل حكومات محلية ومناطقية. وأظهرت جائحة كوفيد-19 الدور الحيوي الذي تؤديه الحكومات المحلية في الخطوط الأمامية في مواجهة الجائحة، لا سيما من خلال إعلام السكان وتوعيتهم، وتوزيع معدات الوقاية أو الحماية، فضلا عن الإفساح في المجال أمام الحصول على الرعاية والخدمات العامة الأساسية مثل المياه والكهرباء والنقل العام.

23 - وتشير إدارة الأزمات إلى الدور الهام للهيكلية المؤسسية المرنة التي تتيح اتخاذ القرارات استنادا إلى مشورة الخبراء (مثل الوكالات الناظمة المستقلة). وتشمل قدرة القطاع العام أيضا وجود عدد كاف من الموارد البشرية المزودة بالتدريب والمهارات المناسبة لتنفيذ المهام التي تكلَّف بها، سواء كانوا من رجال الإطفاء

المحليين أو ضباط الشرطة أو العاملين الصحيين أو المديرين التنفيذيين الحكوميين أو الخبراء الذين يتخذون قرارات رفيعة المستوى في قضايا من قبيل الحَجْر الصحي وعمليات الإنقاذ. ويمكن للركائز المؤسسية الصلبة (مثل عمليات صنع القرار المستقلة والموظفين المهنيين عوض الموظفين المعينين سياسيا) أن تشكل طوقا يعزل دور القادة السياسيين الاستبداديين الذين يحاولون تهميش الوكالات الرئيسية وخبراء السياسات.

24 - ويتعين على المواطنين أن يكونوا على يقين من أن حكوماتهم ستلبي احتياجاتهم وتوقعاتهم وأولوياتهم باستخدام الخبرة والمعرفة التقنية والقدرة والحياد لاتخاذ أفضل القرارات الممكنة استنادا إلى المعلومات المتاحة. ويطرح ذلك تحديا بشكل خاص في أوقات الاستقطاب الحزبي، حيث تتموضع مواقف النخب والمواطنين تبعاً لانتماءاتهم الحزبية[5]. ومع ذلك، وفي مواجهة الأزمة، تبرز حاجة خاصة إلى اتباع سياسات قائمة على الأدلة وحلول تركز على المواطنين. وتشير بحوث مستجدة إلى أن الناس، مع بقاء الأمور على ما هي عليه، يثقون في المعايير المستندة إلى خبراء أكثر من المعايير السياسية[6].

25 - وكثيرا ما تحرز البلدان النامية نتائج هزيلة في ما يتعلق بقدرات القطاع العام، بما في ذلك قدرات الموارد البشرية، ما يجعلها أكثر عرضة مما هي عليه للأزمات. وتبيَّن بنتيجة استقصاء أجري مؤخرا في سبعة بلدان، على سبيل المثال، وجود نقص مثير للقلق في الأقنعة في العديد من المستشفيات[7]. وإضافة إلى ذلك، كُشف عن حالات نقص خطيرة في أجهزة التنفس، وأسرّة وحدات العناية الفائقة، والموارد البشرية مثل الأطباء والممرضين، بسبب محدودية قدرات الصحة العامة.

26 - وفي العقود الأخيرة، طالبت أحيانا مشروطيات المعونة، مثل برامج التكيف الهيكلي، بتخفيضات ضريبية و/أو شجعت على خصخصة القطاع العام الصحي مع ما يترتب على ذلك من آثار ضارة على القدرات الصحية[8]. ومع ذلك، اعتمدت بعض البلدان النامية بشكل خلّاق على استراتيجيات هامة لبناء حوكمة معززة، كما هو مبين في الفرع الثالث.

ثالثا - الحوكمة المعززة باعتبارها نهجا ديناميا للمرونة دعما لأهداف التنمية المستدامة

27 - باتت جائحة كوفيد-19 تذكيرا صارخا بأن صحة الإنسان مرتبطة ارتباطا وثيقا بصحة وعافية الكوكب والاقتصاد والمجتمع. وإضافة إلى ذلك، يمكن اعتبارها اختبارا إضافيا يضاف إلى تحديات أخرى، مثل الفيضانات الهائلة والجفاف والتدفقات الكبيرة من اللاجئين، ما يزيد من التحديات التي تصادفها قدرات القطاع العام. وستستمر المشاكل المثيرة للاضطراب - المتأثرة بأحداث مفاجئة وغير متسقة وغير متوقعة وغير مؤكدة - في الحدوث وستستلزم حوكمة معززة.

(5) James N. Drukerman, Erik Peterson and Rune Slothuus, "How elite partisan polarization affects public opinion formation", *American Political Science Review*, vol. 107, No. 1 (February 2013).

(6) Victor Lapuente, "El leviatán contra la COVID", presentation during the conference of the Centro Latinoamericano de Administracíon para el Desarollo, Bogotá, November 2021.

(7) هذه البلدان هي أفغانستان وبنغلاديش وجمهورية تنزانيا المتحدة وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسنغال ونيبال وهايتي.

(8) Anis Z. Chowdhury and K.S. Jomo, "Responding to the COVID-19 pandemic in developing countries: lessons from selected countries of the global south", *Development*, vol. 63, Nos. 2–4 (December 2020).

28 - وتشير استراتيجيات الحوكمة المعززة إلى ”قدرة واحد أو أكثر من صناع القرار على دعم أو تحقيق خطة أو وظيفة أو قيمة عامة في مواجهة التحدي والإجهاد الناجمين عن أحداث وعمليات مثيرة للاضطراب من خلال التكيف المرن والتعديل السريع وإعادة التوجيه العملي للحلول التي تقدمها الحوكمة“(9). وبتعبير آخر، تشير الحوكمة المعززة إلى القدرة الدينامية على الصمود، وإشراك الجهات الفاعلة في البحث التكيفي عن نظام جديد ناشئ عوض استعادة توازن سابق.

29 - وتتطلب الحوكمة المعززة مؤسسات عامة وبرامج وقوة عاملة مرنة وسريعة الحركة قادرة على التحول والتكيف في الأوقات العصيبة. فالبيروقراطيات المغلقة المتسمة بالتسلسلات الهرمية المجزأة والمنعزلة الكبيرة، والمهن والوظائف، وبالأعمال الروتينية الموحدة وإنتاج الخدمات العامة، والنظم الإدارية التي تركز على الرقابة، وبثقافةٍ تحاذر الوقوع في أخطاء قانونية، كلها عوامل تطرح تحديا أمام الابتكار والحلول القابلة للتطوير التي توفر حوكمة معززة.

30 - وفي الماضي، اعتمد العديد من البلدان المنخفضة الدخل أو المتوسطة الدخل بمهارةٍ استراتيجيات الحوكمة المعززة. ويشار إلى حكومة ولاية كيرالا في الهند وحكومة فييت نام مثلا كحالتين بارزتين تطبقان نموذجا فعالا، متكيفا مع الزمن والسياق، قامتا فيه بحشد طاقات المجتمع الأوسع وبإشراكه.

31 - وفي فييت نام، أدى دمجُ وحدات مختلفة من النظام الصحي ضمن مركز مكافحة الأمراض باعتباره منظمة للنظام الصحي إلى توفير موارد هائلة. وقد ساعد الإنشاء المبكر للجنة رسمية لمواجهة الجائحة في توحيد كامل استراتيجية للصحة العامة. وأدى حشدُ جهات معنية ومجتمعات محلية مختلفة إلى إضافة موارد وتيسير التنفيذ المتزامن لاستراتيجيات المواجهة، حتى عندما انطوت تلك الاستراتيجيات على تضحيات شخصية أو مالية كبيرة. وكان التدريب الوطني على علاج كوفيد-19 لمزاولي مهنة الرعاية الصحية في منظومة المستشفيات برمّتها مفيدا لتوسيع نطاق توفُّر الخدمات الصحية. وساعدت المبادئ التوجيهية للاستجابة التي نُشرت بسرعة على تفعيل كل مستوى من مستويات النظام الصحي وإشراك كل قطاع من قطاعات المجتمع(10).

32 - وفي المغرب، وضعت لجنة مشتركة بين الوزارات تمثل جميع الجهات المعنية خريطة طريق صلبة تهدف إلى جملة أمور منها الإعلام والتوعية، وضمان توزيع مواد ومعدات الوقاية والحماية، وإنشاء الهياكل اللازمة لعملية التلقيح الوطنية، ودعم القطاعات المتضررة من الأزمة، وتعبئة الموارد. وبفضل ذلك، أمكن إيراد المغرب ضمن البلدان التي واجهت الجائحة بشكل جيد.

(9) انظر Christopher Ansell, Eva Sørensen and Jacob Torfing, “The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems”, *Public Management Review*, vol. 23, No. 7 (2021); John M. Anderies, and Marco A. Janssen, “Robustness of social-ecological systems: implications for public policy”, *Policy Studies Journal*, vol. 41, No. 3 (August 2013); and Michael Howlett, Giliberto Capano and M. Ramesh, “Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design”, *Policy and Society*, vol. 37, No. 4 (2018).

(10) Huy Van Nguyen and others, “An adaptive model of health system organization and responses helped Vietnam to successfully halt the COVID-19 pandemic: what lessons can be learned from a resource-constrained country”, *The International Journal of Health Planning and Management*, vol. 35, No. 5 (September 2020).

33 - ولا تزال مجموعة استراتيجيات الحوكمة المعززة آخذة بالتطور، ولكن بعض الاستراتيجيات الأولية التي وُضعت أثناء الجائحة تشير إلى أماكن محتملة ينبغي تطويرها، ولا سيما في ما يتعلق بالقوة العاملة في القطاع العام.

34 - وكان اتّباع نهج يشمل الحكومة بأسرها من أجل التنسيق الفعال بين الإدارات الحكومية المختلفة على مختلف مستوياتها أمرا أساسيا في البلدان التي تعاني من قدرات شحيحة للقطاع العام. فعلى سبيل المثال، أنشأت حكومة ولاية كيرالا في الهند 18 لجنة مشتركة بين الإدارات تضم جميع فروع الحكومة، تجتمع يوميا لتقييم الوضع. وفي الأرجنتين، أنيطت برئيس مجلس الوزراء المسؤولية عن وحدة التنسيق العامة في ما يتعلق بالخطة الشاملة للوقاية في أحداث الصحة العامة ذات الأهمية الدولية(11).

35 - إن قابلية توسيع نطاق التطبيق هامة من أجل تعبئة الموارد وصرفها بمرونة عبر المنظمات والمستويات والقطاعات فهي تتيح توسيع نطاق توفير حلول محددة من أجل تلبية الاحتياجات والمتطلبات المتغيرة. ولمواجهة المطالب الملحة المتصلة بكوفيد-19، أنشأت بعض الحكومات بنكا لوظائف الدولة يضم متدربين أو متقاعدين في مجال الرعاية الصحية أو طلاب طب وتمريض. وحشدت حكومة ولاية كيرالا أكثر من 000 300 متطوع للمساعدة في تنفيذ مختلف تدابير مكافحة العدوى. وأدت هذه القوة العاملة الإضافية المشارِكة طوعا أو لقاء أجر دورا هاما في مساعدة العاملين في مجال الرعاية الصحية. غير أن النظم البيروقراطية المتصلبة ذات التركيبة الرسمية الصارمة في مجال الموارد البشرية قد تواجه صعوبات تشغيلية في التكيف بسرعة مع تدابير السياسة العامة الجديدة هذه وفي تنفيذها.

36 - وتؤكد التجارب السابقة المحدودة المتصلة بالأزمة الحاجةَ إلى شراكة تعاونية قائمة على زيادة الاتصال، إلى جانب تحسين التنسيق وتعزيز التعاون داخل المنظمات والجهات المعنية المختلفة، بما في ذلك الجمهور، وفيما بينها. إن هذا التعاون القائم على نهج متكامل هو عنصر أساسي في إدارة الكوارث أو الأزمات، بغضّ النظر عن حجمها أو نوعها، ولا سيما على الصعيد المحلي(12). وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يصبح أيضا التعاون بين الجهات الفاعلة المتعددة الذي ينشأ ويترسخ في أوقات الأزمات شبكةً هامة تدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

37 - ويهدف التعاون بين الجهات الفاعلة المتعددة إلى تكوين التزام باستراتيجية شاملة مع تشجيع الجهات الفاعلة على التكيف مع الظروف المتغيرة على الأرض. وسُجلت حالات مثيرة للاهتمام شهدت تعاونا بين البلديات المحلية ومديري المدارس والمعلمين والأهل لإيجاد طرق آمنة ومسؤولة لإعادة فتح المدارس بعد الإغلاق جراء كوفيد-19 استنادا إلى الأنظمة الصحية الوطنية التي تتطلب تفسيرا وتكييفا لتناسب الظروف المحلية. ودعت حكومةُ ولاية كيرالا الزعماءَ الدينيين والهيئات المحلية والمنظمات غير الربحية إلى المشاركة في تصميم السياسات وتنفيذها، وتجنُّب استخدام مصطلح "التباعد الاجتماعي"، الذي له دلالات طبقية، وشددت عوض ذلك على "التباعد البدني" في إطار نهج أكثر شمولا من الناحية الاجتماعية يتماشى مع ممارسات التنمية التي تركز على الناس المستندة إلى التضامن الاجتماعي. ونجحت

---

(11) Chowdhury and Jomo, "Responding to the COVID-19 pandemic".

(12) Claire Connolly Knox, Vanessa Lopez-Littleton and Tonya E. Thornton, "The nexus between emergency management, public health, and equity: responding to crisis, and mitigating future hazards", *Public Administration Review* (November 2021).

الحكومة في حشـــد منظمات المجتمع المدني لدعم حملة التوعية المعنونة ”كســـر الحلقة“ التي تهدف إلى الترويج لأهمية نظافة اليدين والتباعد البدني وآداب السـعال، وتحفّز العديد من المؤسـسـات الصـغرى على إنتـاج مطهرات لليـدين وأقنعـة، وتوزيع قروض من دون فوائـد بقيمـة 200 مليـار روبيـة على الأسر المحتاجة[13].

38 - وقد يسـاعد التفكير التصـميمي على تغيير ثقافة القوة العاملة في القطاع العام من خلال تشـجيع الفرق على ابتكار حلول جديدة سـهلة الاسـتخدام، فضـلا عن تطوير واختبار النماذج الأولية من خلال التجريب. ويتعين إقامة وتنمية ورعاية علاقات تعاونية مع الجهات الفاعلة ذات الصـلة والمتضـررة وعبر الصـوامع البيروقراطية. إن أوجه التعاون بين الجهات الفاعلة المتعددة لتحقيق الأغراض الرئيسـية أسـاسـية لتعبئة الموارد ذات الصـلة وتعزيز تبادل المعارف والابتكار. وخلال أي أزمة، يقع المديرون المحليون في شـرك يحصـرهم بين الطابع السـياسـي للأزمة، وألعاب تقاذُف اللوم، من جهة، وتلبية احتياجات المواطنين الذين يخدمونهم، من جهة أخرى. وسـيكون من السـاذج تخيُّل مسـتقبل من دون وجود ضـغوط كهذه. ومع ذلك، فإن الخبرة السـابقة في التعاون بين القطاعين العام والخاص بنَت ثقة في العلاقة وأشـاعت سـمعة إيجابية أقوى ويسَّرت التعاون خلال الأزمات المضطربة أو لتحقيق الأهداف.

39 - إن اتباع نهج في الإدارة يتسـم في الوقت نفسـه بالتكيف والمرونة يطرح تحديا، كما تشـير إليه معضـلة اللامركزية. فمن ناحية، تطبيق اللامركزية ضـروري بغية التكيف مع الظروف المحلية، ومن ناحية أخرى، المركزية أساسية للتنسيق الذي، بدوره، يسهّل التكيف. ويشكل المثال الهولندي الذي جرى فيه تطوير تطبيق تعقب وتتبع كوفيد-19 بالهاتف الذكي تجسـيدا لهذه النقطة. وأعلنت الحكومة مركزيا عن ”مسـابقة“ لتشـجيع المطوِّرين على الإسـراع في إنتاج مجموعة متنوعة من التطبيقات المحتملة. وفي مشـروع لامركزي، يتعين على الشـركات المختلفة أن تطور تطبيقاتها بالتوازي، وسـيجرى تقييم كل اقتراح في مناسـبة مركزية يُختار فيها الاقتراح الأفضل. وكان النهج مرنا جدا، إذ أدى إلى تطوير سبعة تطبيقات في أسبوع واحد. ومع ذلك، استُبعدت كلها بسرعة بسبب قضايا متعلقة بالخصوصية بعد تمحيص دقيق أجرته هيئة حماية البيانات (المركزية) في هولندا. وقد أعاق هذه الاسـتراتيجيةَ عدمُ وجود مؤسـسـات قائمة لتيسـير هذا التنسـيق، مثل الأنظمة المناسـبة المتعلقة بالخصـوصـية التي يمكن دمجها بسـهولة في تطوير التطبيقات (وهي جزء من التصاميم المؤسسية المرنة المذكورة أعلاه)، رغم وجود أساليب مرنة[14].

40 - وأخيرا، تتطلب المرونة الدينامية إقامة علاقة أوثق مع المواطنين الذين يصـبحون مشـاركين في استنباط حلول الحوكمة المعززة ومشاركين في تنفيذها. ولبناء الدعم الشعبي، الضروري للتغلب على الاستياء من الحلول التجريبية، يتعين على الحكومات التقرب من المواطنين، بدعوتهم إلى المشـاركة في وضـع الاسـتراتيجيات اللازمة لإيجاد حوكمة معززة. وللقيادة السـياسـية دور أسـاسـي في التواصـل مع المواطنين. فقد نظمت حكومة ولاية كيرالا مؤتمرات صـحافية يومية قدم فيها وزير الصـحة والوزير الأول معلومات وبائية أسـاسـية رئيسـية لمسـاعدة المواطنين على فهم التهديد والقضـايا ذات الصـلة بشـكل أفضـل، وضـمان الامتثال للتدابير الاحترازية المقررة، وتجنب الذعر. وفي فييت نام، نُشـرت على الفور عبر البوابة الإلكترونية لوزارة

(13) .Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”

(14) Marijn Janssen and Haiko van der Voort, “Agile and adaptive governance in crisis response: lessons from the COVID-19 pandemic”, *International Journal of Information Management*, vol. 55, .art. 102180 (December 2020)

الصحة كل حالة جديدة تضمنت تفاصيل تشمل مكان حصولها وطريقة تفشيها والإجراءات المتخذة لمواجهتها. وكانت الحكومة خلّاقة في استنباط الحلول إذ تعاونت مع اثنين من مغني البوب المشهورين لإنتاج وترويج وبث أغنية تثقيفية عن التهديد الذي تشكله جائحة كوفيد-19 وعن طريق تعبئة قادة الشباب المؤثرين لبث رسائل داعمة ترفع معنويات المحجورين وغيرهم.

41 - وفي حالات التردد في أخذ اللقاحات، تكون الثقة التي قد يبنيها المجتمع مع القوة العاملة في الخطوط الأمامية ذات صلة بشكل خاص من حيث الفوائد القصيرة والطويلة الأجل. والتمثيل البيروقراطي (من حيث العرق والإثنية والجنس، تبعاً للسياق) واستراتيجيات إدارة السمعة الأكثر تطورا ضروريان لبناء هذه الثقة.

رابعا - نهج جودة عمل الحكومة

تعريف وأمثلة

42 - تعكس معظم الخصائص المرتبطة بتحقيق استجابة قوية لإدارة الأزمات جودة عمل الحكومة، التي يعرّفها بعض المنظرين بأنها القدرة على تنفيذ السياسات العامة بتجرّد في حين يعرّفها آخرون بقدرة الحكومة على وضع وتنفيذ السياسات بطريقة تتسم بالكفاءة(15).

43 - وما برح نهج جودة عمل الحكومة عاملا أساسيا في فهم الارتباط بين القوة العاملة في القطاع العام والتنمية الاجتماعية والاقتصادية أو الحد من الفساد. وفي الواقع، تشير سلسلة من الدراسات الأكاديمية إلى أن البيروقراطيات الفيبرية [نسبةً إلى ماكس فيبر] المتجردة، التي تتسم بالاستقلالية السياسية وبنظام للموارد البشرية قائم على الجدارة، تميل إلى أن تكون مرتبطة ارتباطا إيجابيا بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية وبمنع الفساد. كما أن البيروقراطية المستقرة والمهنية ترتبط أيضا بالمشروعية السياسية، وبالرضا عن الحكومة، وبتقديم الدعم إلى الديمقراطية.

44 - وبتعبير آخر، تميل البيروقراطيات القائمة على الجدارة، التي تنحو إلى العمل بشكل مستقل عن المجال السياسي، إلى أن تكون أكثر فعالية من الناحية الإدارية وإلى منع الفساد بشكل أفضل. وعندما يكون موظفو الخدمة المدنية مستقلين عن رؤسائهم السياسيين، تكون لديهم حوافز للتحقق من القرارات السياسية التي يحتمل أن تكون متحيزة ولتحقيق التوازن فيها، مع الحفاظ على آرائهم بشأن المعايير المهنية. وقد احتوت بعض البلدان، مثل جمهورية كوريا أو الدانمرك تفشي كوفيد-19 باعتماد نهج تكيُّفي، بفضل جاهزية موظفي الخدمة المدنية الخبراء ومناقبيتهم المهنية وقدراتهم في مجال التكنولوجيا.

45 - ويرى فيكتور لابوينتي أن هذا النهج يحسن مواجهة الجائحة بطريقتين هامتين: الأولى بشكل مباشر، لأن القطاع العام يتشاطر قدرا أكبر من القدرات على تقديم الخدمات، ويعمل بشكل عاجل على

---

(15) انظر Bo Rothstein and Jan Torell, "What is quality of government? A theory of impartial government institutions", *Governance*, vol. 21, No. 2 (April 2008); Carl Dahlström and Victor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2017); and Brink Lindsey, "State capacity: what is it, why we lost it, and how to get it back", Niskasen Center, 18 November 2021.

إعادة تحديد أولويات الميزانية في الوقت المناسب وبطريقة متسمة بالكفاءة؛ والثانية بشكل غير مباشر، لأن هذا النهج يولد ثقة المجتمع في المؤسسات، وهو أمر أساسي لتوليد التقبل الاجتماعي للقرارات التي تحمل في طياتها أعباء اجتماعية هائلة (مثل إغلاق المدارس والمؤسسات التجارية). وعموما، تميل البلدان التي لديها قوة عاملة محايدة أو فيبرية في مجال الخدمة العامة، مثل ألمانيا أو جمهورية كوريا، إلى أن تكون لديها استجابة أكثر فعالية لإدارة الأزمات.

46 - وعند تفشي الجائحة، عمدت حكومات كثيرة إلى تفعيل بروتوكولاتها السابقة لإدارة الأزمات، الأمر الذي يسّر التنسيق على أعلى مستوى. ويشكل وجود بروتوكول لإدارة الأزمات مثالا على الإجراءات البيروقراطية التي تيسر رد الفعل والتكيف السريعين. ويشير بروتوكول حكومة هولندا لإدارة الأزمات، على سبيل المثال، إلى أنه يتعين تفويض مهام التنسيق إلى الوزراء الرئيسيين (وزير العدل والأمن، ووزير الصحة والرعاية الاجتماعية والرياضة ورئيس الوزراء) وتوزيعها في ما بينهم وإلى أن يُعهد بدور استشاري رئيسي إلى المعهد الوطني للصحة العامة والبيئة. وقد يسّر ذلك اتخاذَ الوزراء الرئيسيين للقرارات بسرعة وكفل توفُّر المعارف الأساسية.

عناصر هذا النهج

47 - من المهم تحديد العوامل المؤثرة في جودة عمل الحكومة. العنصر الأول هو جودة القوة العاملة في مجال الخدمة العامة، التي يستعاض عنها بتسمية البيروقراطيين، في إشارة إلى الموظفين غير المنتخبين الذين يشغلون وظائف إدارية وتنظيمية داخل الدولة. وهذه القوة العاملة هي مظهر من مظاهر الحكومة العاملة والوجه العلني للسياسات. إن للتركيز على سياسات الموظفين ذات الصلة - في ما يتعلق بالتوظيف أو الاختيار أو الترقية أو الفصل أو خطط التعويض - أهمية خاصة لفهم كيفية تطور قدرات القطاع العام ودورها في دعم تحقيق الأهداف.

48 - ويسلط فيكتور لابوينتي الضوء على بعض الأبعاد الهامة التي تحدد جودة عمل الحكومة[16]. إن القوة العاملة في مجال الخدمة العامة المهنية والقائمة على الجدارة - التي يجرى توظيفها وترقيتها من خلال العمليات التنافسية القائمة على الجدارة بمعزل عن أي تدخل سياسي - مرتبطة بشكل إيجابي بتقديم خدمات عامة أكثر فعالية، وبإنفاق حكومي أكثر كفاءة، وبفساد أقل. وفي عام 2018، أوصت اللجنة بتعزيز عمليات التوظيف القائمة على الجدارة باعتبارها استراتيجية هامة في مجال التأهيل المهني المستمر للخدمة المدنية وشددت على ضرورة تحقيق التوازن بين هذه الاستراتيجية وعمليات التوظيف والاختيار الأكثر مرونة مع ضمان التركيز على المهارات الموجهة نحو المستقبل وتعزيز تنوع القوة العاملة في القطاع العام. وتتسم هذه التوصيات بأهمية خاصة بالنسبة إلى الوكالات المسؤولة عن وضع السياسات وتصميم البرامج وتنفيذ الأهداف، التي تتطلب موظفي خدمة مدنية يتمتعون بقدرات أساسية على التحليل والرصد، فضلا عن وضع نماذج أولية أو تصميم مستقبلي لجملة أمور منها مهارات التكامل.

49 - إن القيام يوميا بتجهيز ونشر البيانات والإحصاءات المتعلقة بالإصابات والوفيات الناجمة عن كوفيد-19 يتطلب موثوقية لا يمكن أن توفرها إلا البيروقراطية المختصة. ولولا البيروقراطيات الرسمية التي لها مسؤوليات محددة بوضوح، وصلاحيات ومهل رسمية، لما تمكنت هذه الإحصاءات من بلوغ مستوى كاف

(16) Lapuente, “El Leviatán contra la COVID”.

من الموثوقية، وبالتأكيد لما كان في الإمكان تجهيزها بالقدر نفسه من الانتظام. إن البيانات الشفافة، المفتوحة أمام تدقيق الإعلام والمنظمات غير الربحية، أساسية للحفاظ على شرعية المعلومات الرسمية، حتى في السيناريوهات التي تتأثر بالتبعات السلبية للمعلومات الكاذبة أو المضللة أثناء تفشي الأمراض.

50 - وتشير البحوث إلى أن التأهيل المهني البيروقراطي عملية مُعدِية ومتآزرة داخل الحكومة[17]. وبتعبير آخر، إن القوة العاملة المهنية لا تعتمد حصرا على التوظيف، بل يمكن تحفيزها داخل الحكومة، لأن موظفي الدولة يميلون إلى اكتساب خبرة أكبر عندما يدخل إلى المعترك الوظيفي موظفون متعلمون جدد ينافسونهم على الجوائز التي تقدمها المنظمات داخل القطاع العام أو خارج الحكومة.

51 - وإضافة إلى ذلك، فإن الموارد البشرية والإجراءات البيروقراطية الأكثر مرونة التي تتكيف مع المطالب الجديدة تؤدي، على النقيض من النظم البيروقراطية المغلقة التي تسودها امتحانات الخدمة المدنية الصارمة والتي لا يُتبع فيها الدخول الوظيفي الأفقي، دورا هاما في جودة عمل الحكومة، وتاليا، في تنفيذ السياسات العامة بكفاءة. وتيسر الموارد البشرية والإجراءات المرنة استراتيجيات الحوكمة المعززة، ما يتيح توسيع نطاق تطبيقها في مواجهة الأزمات المضطربة على نحو ما سبقت مناقشتُه أعلاه. وتحقيقا لهذه الغاية، قد يكون من المفيد تحويل الوظائف القائمة تقليديا على الامتثال في مجال إدارة الموارد البشرية بحيث تدعم قطاعا عاما يسعى إلى أن يصبح مرنا ومدمجا في الأعمال التجارية ومدفوعا بالبيانات وماهرا إلى حد بعيد في استقطاب المواهب والاحتفاظ بها وتنميتها. وهذه الممارسات هي أكثر العوامل قدرة على المستوى الاستراتيجي في الحكومة على دفع عجلة التغيير، وجذب المواهب، وتنمية المهارات، والتكيف مع أي سياق جديد، والاستفادة إلى أبعد حد من إمكانات كل موظف حكومي. إن مؤسسات القطاع العام مدعوة بقوة إلى إعادة النظر في استراتيجياتها في مجال إدارة الموارد البشرية وفي استخدام التكنولوجيا كعنصر رئيسي لضمان الاستجابة وتحقيق قيمة مضافة للنتائج التنظيمية.

52 - وكثيرا ما يجرى تكييفُ التكنولوجيات الرقمية القائمة مع استراتيجية مرنة لإدارة الجائحة، واستخدامُها، على سبيل المثال، لإجراء فحوص طبية عبر الإنترنت؛ وتسليم المواد الغذائية واللوازم عبر الإنترنت؛ وتشخيص حالات كوفيد-19 ومتابعتها وتتبعها. وتتطلب الإجراءات البيروقراطية الصارمة التي كانت موجودة من قبل الموافقة السريعة على إطار قانوني جديد في بعض البلدان، مثل البرازيل. وقد تكون التكنولوجيات الأكثر مرونة المستخدمة في أماكن أخرى، مثل سنغافورة، بما في ذلك أجهزة الرصد الإلكترونية، التي تستخدم عددا غير معروف من أجهزة الاستشعار والكاميرات التي تتيح للحكومة رصد مجموعة متنوعة من المجالات - من نظافة الأماكن العامة إلى كثافة الحشود، أو الحركة الدقيقة لكل مركبة مسجلة محليا، أو إمكانية انتشار الأمراض المعدية داخل المباني - أكثر إثارة للجدل[18]. ورغم الفوائد الواضحة التي يمكن تحقيقها من منظور إدارة الأزمات الصحية، تثير بعض التكنولوجيات الرقمية هواجس متعلقة بالمشروعية إن من جهة المركزية السياسية أو من جهة السلطوية الناعمة. ومع أن استخدام التكنولوجيا الرقمية في بعض البلدان جعل من الممكن التصدي للجائحة على نحو أفضل، فإن الفجوة الرقمية

(17) Kim Sass Mikkelsen and others, "Bureaucratic professionalization is a contagious process inside government: evidence from a priming experiment with 3,000 Chilean civil servants", *Public Administration Review* (2021).

(18) Ahmed Mohammad Abdou, "Good governance and COVID-19: the digital bureaucracy to response the pandemic (Singapore as a model)", *Journal of Public Affairs*, vol. 21, No. 4 (November 2021).

لا تزال قائمة وتؤثر على العديد من البلدان والمناطق الإقليمية مثل أفريقيا، الأمر الذي يتطلب معالجة عاجلة.

خامسا - القوةُ العاملة في وظائف الدولة والضعفُ الاجتماعي

53 - يمكن النظر أيضا إلى آثار جائحة كوفيد-19 على أنها توليفة من التفاعلات البيولوجية والاجتماعية المتشابكة التي من المهم فهمها تمهيدا لتشخيص المرض وعلاجه، وكذلك لوضع السياسات الصحية بشكل أعم. ومن نتائج هذه التفاعلات أن الجائحة أثرت بشكل غير متناسب على البلدان الضعيفة، التي تعاني من عدم مساواة اجتماعية واقتصادية، وكذلك على الفئات الضعيفة في المجتمعات المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. وعلى وجه التحديد، يتفاعل مرض كوفيد-19 مع مجموعة من الأمراض غير المعدية، التي تصيب عادة الفئات الاجتماعية وفقا لأنماط عدم المساواة المتجذرة بعمق في المجتمعات.

54 - ووفقا لتقرير صدر مؤخرا عن البنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، فإن الأطفال في العديد من البلدان، ولا سيما في البلدان النامية، الذين انقطعوا أكثر من 40 أسبوعا عن المدارس بسبب الإغلاق مقارنة بأقل من 20 أسبوعا في البلدان المتقدمة النمو، خسروا معظم أو كل التعلم الأكاديمي الذي كانوا سيحصلون عليه عادة في المدرسة، وكان الأطفال الأصغر سنا والأكثر تهميشا في كثير من الأحيان هم أكبر الخاسرين في التعليم[19]. ولم يتعلم طلاب المدارس الابتدائية والثانوية في ساو باولو، البرازيل، سوى 28 في المائة مما كانوا ليتلقونه في قاعات الدراسة بالحضور الشخصي، وزاد خطر التسرب أكثر من ثلاثة أضعاف. وفي البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، سترتفع نسبة الأطفال الذين يعيشون في ما يسمى ”فقر التعلم“ - الذي كان يبلغ أصلا نسبة 50 في المائة قبل تفشي الجائحة - ارتفاعا حادا، قد يصل إلى 70 في المائة، نظرا لإغلاق المدارس لفترة طويلة وتفاوت جودة وفعالية التعلم من بُعد.

55 - وباتت عواقب أوجه التفاوت الحاد أكثر وضوحا جراء الجائحة، ما يشير إلى أن مصير الحل الطبي الحيوي الأحادي البُعد للتغلب على الأزمة سيكون الفشل. ومن الضروري اتباع نهج متكامل، مقترن برؤية أوسع، يشمل التعليم والعمالة والغذاء والسكن والبيئة، لا للتغلب على أزمة كوفيد-19 فحسب، بل أيضا لتحقيق الأهداف.

الحاجة إلى استراتيجيات مستندة إلى الإنصاف

56 - تتشاطر المؤسسات العامة وموظفوها الالتزام المشترك المتمثل في حماية المواطنين من دون تمييز، ويتعين عليهم الاعتراف بوجود أوجه عدم مساواة اجتماعية هيكلية وبما تشكله من تحديات جسام. ويمكن أن يؤدي تجاهل أوجه التفاوت وأوجه عدم المساواة هذه إلى إعاقة النتائج الإيجابية للسياسات وتقويض الثقة في الحكومة ومشروعيتها. وتنعكس أوجه عدم المساواة الاجتماعية أيضا في انعدام مشروعية القرارات الصعبة التي تُتخذ عادة أثناء الأزمات، مثل الحَجر الصحي، ما قد يؤدي إلى تحدٍ أو احتجاجات أو أعمال شغب فعلية. وتبين تجربة سنغافورة كيف أن أوجه القصور السابقة في اعتراف القطاع العام بالتحديات التي

(19) World Bank, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and United Nations Children's Fund, *The State of the Global Education Crisis: a Path to Recovery* (Washington, D.C., Paris and New York, 2021).

يطرحها العمال الأجانب، الذين يعملون بموجب تصاريح عمل في قطاعات البناء والتنظيف والخدمات الأساسية، والذين يقيمون في مهاجع مكتظة، وباحتياجات أولئك العمال باتت تشكل موطن ضعف رئيسيا في إدارة أزمة كوفيد-19. وبعدم إدراك الحكومة لأوجه ضعفها، فإن القدرات التشغيلية الزائدة التي دُمجت في نظام الرعاية الصحية في البلد بالكاد كانت كافية للتعامل مع المستويات المرتفعة بشكل غير متوقع من الإصابات بفيروس كوفيد-19 الذي ظهر فجأة[20].

57 - إن استراتيجيات منع الوصم الاجتماعي ودعم الإدماج تتطلب إجراءَ تقييم شامل للأعباء الإدارية[21] التي تواجهها الفئات الاجتماعية الفقيرة والمهمشة في تعاطيها اليومي مع القوة العاملة في القطاع العام والعمل على الحد منها. فالأعباء الإدارية تجعل معرفة دور خدمات القطاع العام وكيفية الاستفادة منها مكلفا وصعبا على حد سواء. وفي باكستان مثلا، يواجه الخواجة سيرا - وهم أفراد يُعرفون ثقافيا بأنهم لا رجال ولا نساء - أعباء إدارية أعلى عند سعيهم إلى الحصول على هوية قانونية.

58 - إن تخفيف الأعباء الإدارية أمر أساسي للوعد الذي قطعته خطة عام 2030 بعدم ترك أحد خلف الركب. كما يتطلب منعُ الوصم الاجتماعي اتباعَ نهج خلاق أكثر في إدارة الأزمات. وخلال الجائحة، اعتمدت حكومة ولاية كيرالا في الهند على دعم منظمات المجتمع المدني والقادة المحليين لتقديم وجبات مجانية بشكلٍ خفي في مطابخ المجتمعات المحلية إلى المصابين بالفيروس، من دون الكشف عن هويتهم. كما أن فييت نام لم تكشف عن هوية المصابين مكتفية بالإشارة إليهم بأرقام حالاتهم. وتدخلت القيادة السياسية أيضا لصالح اتباع نهج أكثر شمولا من خلال إثارة الموضوع علنا لدى الإفادة عن قيام بعض الشركات المحلية بإقصاء الأجانب. وكان هذا النهج أساسيا لتشجيع المواطنين على إبداء قدر أكبر من الانفتاح وعلى التعاون التام في مجال تتبع المخالطين والفحص والعلاج[22]. وفي المغرب، لم تقتصر المنافع الناجمة عن التدابير المتعلقة بكوفيد-19 على النساء والفئات الضعيفة، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة، بل تعدّتها أيضا لتشمل المهاجرين الذين عوملوا في هذا الصدد شأنهم شأن المواطنين.

59 - وفي الختام، من الضروري أن يصبح اتباع نهج قائم على الإنصاف هدفا أساسيا للقطاع العام، وهو أمر حيوي بالنسبة إلى الاستجابة لأي أزمة ولتحقيق الأهداف.

التصدي لعدم المساواة داخل القوة العاملة في القطاع العام

60 - لن يتمكن نهج قائم على الإنصاف إزاء المواطنين الضعفاء من المضي قدما من دون مواجهة أوجه عدم المساواة الموجودة أحيانا داخل القوة العاملة في القطاع العام. وأوجه عدم المساواة هذه موجودة بأشكال عدة: الاختلافات الكبيرة في الأجور وخطط التعويضات داخل الوظائف المختلفة في القطاع العام؛ وظروف العمل السيئة ورواتب العاملين في الخطوط الأمامية؛ وعدم وجود قوة عاملة متنوعة في القطاع

(20) J.J. Woo, “Policy capacity and Singapore’s response to the COVID-19 pandemic”, *Policy and Society*, vol. 39, No. 3 (2020).

(21) Pamela Herd and Donald P. Moynihan, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means* (New York, Russell Sage Foundation, 2019).

(22) Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

العام، التي تتسم بجملة أمور منها النقص في التمثيل (من حيث العرق والجنس والانتماء الإثني، تبعاً للسياق)، بما في ذلك على أعلى المستويات الهرمية.

61 - ويتعين إبراز أوجه التفاوت الكبيرة التي لا تزال قائمة بين ظروف عمل موظفي الحكومة المركزية وظروف عمل الإدارات العامة المحلية والإقليمية في النظم اللامركزية، بما في ذلك من حيث الأجور والعلاوات، والحصول على التدريب وبناء القدرات، واحترام التنوع والتقاعد، خصوصا وأن ذلك يمكن أن يجعل الحياة المهنية في الحكومات المحلية أو الإقليمية أقل جاذبية للشباب، وهي غالبا ما تبقى خيارهم الأخير أو الملاذ الأخير لأنهم يفضلون عليها العمل للحكومة المركزية أو المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمنظمات الدولية والجهات المانحة أو حتى الهجرة إلى بلدان أخرى.

62 - ويتعين إيلاء الأولوية للاستراتيجيات الرأسية والأفقية بغية تعزيز التمثيل البيروقراطي، فضلا عن إصلاحات القطاع العام الرامية إلى تحقيق المساواة بين موظفي القطاع العام.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

63 - كما أكدت الجمعية العامة في قرارها 236/74، تكمن تنمية الموارد البشرية في صميم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، كما أن الصحة والتعليم هما في صلب تنمية الموارد البشرية. إن الاستراتيجيات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل الهادفة إلى إيجاد قوة عاملة متعلمة وماهرة ومعافاة ومتحمسة وقادرة ومنتجة وقابلة للتكيف هي الأساس لتحقيق نمو وتنمية اقتصاديين مستدامين ومنصفين وشاملين للجميع.

64 - واتباع نهج متكامل في مجال قدرات القطاع العام ومشروعيته يجعل من الممكن بناء مؤسسات للقطاع العام مرنة وقادرة على التكيف يمكن تفعيلها في أوقات الأزمات والاضطرابات المجتمعية في المستقبل، مع التعجيل بتحقيق الأهداف ورصدها. وينبغي تفسير شعار "إعادة البناء بشكل أفضل" على أنه "بناء بشكل أفضل للمضي قدما" من خلال القيام بجملة أمور منها إدماج المرونة اللازمة للتعامل مع الاضطرابات المجتمعية المقبلة في المؤسسات العامة.

65 - وفي حين تشير قدرات القطاع العام إلى المهارات والقدرات والموارد اللازمة لتنفيذ السياسات العامة وإدارة الأزمات، فإن مشروعية القطاع العام تراعى من خلال ثقة المجتمع في الحكومة والمؤسسات العامة، وهي ثقة ذات صلة بصفة خاصة في مواجهة القطيعة المتزايدة بين الناس والمؤسسات التي تخدمهم.

66 - وقد جرى في هذه الورقة إبراز استراتيجيات تعزيز القدرات والمشروعية، مع التركيز بوجه خاص على القوة العاملة في القطاع العام. وتشير العبر المستخلصة من جائحة كوفيد-19 إلى الطريقة التي تمكنت بها الحكومات في البلدان المتقدمة النمو والنامية من بناء رصيد من الكفاءات والقدرات والموارد لإدارة الأزمات يمكن أن تصبح لبنةً لاستراتيجيات أكثر مرونة لمواجهة الأزمات المقبلة ولتحقيق الأهداف. ويمكن لهذه الممارسات الفضلى أن تشكل دراسات حالة لجهات أخرى. إن الدور الهام الذي تؤديه القدرات الإضافية في إدارة الأزمات هو شكل هام من أشكال تعلم السياسات، ولا سيما في مواجهة الإصلاح الجديد للإدارة العامة وتركيزه المفرط على الكفاءة، مما يتطلب توجها جديدا في بناء القدرات.

67 - ويوصى بالتحلي بعقليات وسلوكيات جديدة في المؤسسات العامة تكون مقترنة بالخبرات والأدوات اللازمة للتوقع الاستراتيجي وإدارة المخاطر، وذلك توخيا لتأهب أفضل لمواجهة طابعها المتشابك وما تشيعه

من أوجه عدم يقين. وتؤدي شبكات التعاون عبر الوطني دورا هاما في التعامل مع الطابع المتخطي للحدود للأزمات المعقدة في المستقبل، مثل الجائحة التي يواجهها العالم حاليا.

68 - ويوصى في هذه الورقة بالتركيز على التأهيل المهني للقوة العاملة في القطاع العام وعلى تنمية خبراتها وتحفيز دوافعها نظراً إلى دور القوة العاملة في بناء المؤسسات المرنة، وتحسين جودة عمل الحكومة، وتعزيز ثقة المواطن في المؤسسات العامة. ويكتسي ذلك أهمية خاصة في أوقات الاستقطاب الحزبي والشعبوية الاستبدادية ونشر المعلومات الكاذبة أو المضللة عبر وسائل الإعلام الرقمية والمادية.

69 - وتبرز الحوكمة المعزَّزة كنهج دينامي للمرونة لتحقيق الأهداف، الأمر الذي يستلزم مؤسسات وبرامج وقوة عاملة في القطاع العام تتسم جميعها بالمرونة وبسرعة التحرك وتكون قادرة على التحول والتكيف في الأوقات العصيبة. وقد اعتمدت البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بمهارة سلسلة من استراتيجيات الحوكمة المعززة عن طريق إشراك المجتمع الأوسع في إدارة الأزمات، بما في ذلك من خلال: التنسيق عن طريق نهج شامل للحكومة بأسرها ونهج شامل للمجتمع بأسره؛ وقابلية لتوسيع نطاق تطبيقها تجعل من الممكن تعبئة الموارد وصرفها بمرونة بما يتيح التكيف مع الاحتياجات والمطالب المتغيرة؛ والتعاون والشراكة مع جهات فاعلة متعددة.

70 - بيد أن جميع هذه الاستراتيجيات تتطلب مؤسسات قانونية راسخة ولكن أكثر مرونة وأسرع تحركا، وتسلسلا هرميا بيروقراطيا أقل صرامةً رسمية وتجزئة وانعزالا، وعلاقات أوثق مع المواطنين باعتبارهم مشاركين في استنباط حلول الحوكمة المعزَّزة ومشاركين في تنفيذ تلك الحلول. ولا يمكن لمؤسسات القطاع العام أن تمضي في العمل في ظل نفس المجموعة القائمة من الحواجز التنظيمية، مثل محدودية التخطيط، والإحجام عن تبادل المعلومات، والمواقف النابعة من الثقافة السائدة، وانعدام الثقة، والإحجام عن التحلي بالمرونة، والافتقار إلى التنسيق والتعاون، والنظم البالية، وعدم كفاءة العمليات المتبعة في أماكن العمل، وعدم فعالية تكنولوجيا أماكن العمل، وسوء تصميم الهياكل والوظائف. وعليه، فإن تغيير طريقة تسيير الأمور سيكون حيويا لضمان بقاء واستمرارية تلك المؤسسات. وهذا يعني اعتماد وتوسيع لا نطاق الاستراتيجيات والممارسات المتعلقة بالموارد البشرية فحسب، بل أيضا الذهنيات المرتبطة بتلك الموارد. وينبغي تشجيع مؤسسات القطاع العام على وضع تصوّرات وعلى التفكير بشكل غير تقليدي وتكييف وتنفيذ الأنشطة باعتبارها جزءا من عملية مستدامة تهدف إلى تحسين تقديم الخدمات إلى المواطن، في حدود الموارد المتاحة. وقد يصبح تعلُّم السياسات الذي نشأ عن الأخطاء والنجاحات في إدارة أزمة كوفيد-19 عنصرا هاما لجعل الإدارة العامة أكثر فعالية لتحقيق الأهداف.

71 - ووفقا لنهج جودة عمل الحكومة، فإن البيروقراطيات المهنية القائمة على الجدارة والتي تعمل بشكل مستقل عن المجال السياسي لا تميل إلى أن تكون أكثر فعالية من حيث السياسات العامة وكبح جماح الفساد فحسب، بل أيضا إلى تحسين الاستجابة للأزمة الناجمة عن الجائحة وذلك بطرق هامة من قبيل الإفادة بشكل أعمّ من قدرات القطاع العام من أجل توفير الخدمات العامة في حينها وبشكل متسم بالكفاءة، وعن طريق تعزيز ثقة المجتمع في المؤسسات، وهو أمر أساسي لتوليد التقبّل الاجتماعي للقرارات الحكومية الصعبة وغير المحببة التي يكون من الضروري اتخاذها في الأوقات العصيبة.

72 - إن جودة القوة العاملة في القطاع العام هي أحد الدوافع الرئيسية لنهج جودة عمل الحكومة. ولا تزال القوة العاملة في القطاع العام القائمة على الجدارة والمهنية - التي يجرى توظيفها وترقيتها من خلال عمليات

التوظيف القائمة على الجدارة – قوة حيوية نظرا لما تحققه من فائدة في إشـــاعة التأهيل البيروقراطي الذي يشكل عملية متآزرة داخل الحكومة. وقد تؤدي الرقمنة إلى تنمية موارد بشرية أسرع قدرة على التحرك واعتماد إجراءات بيروقراطية أكثر مرونة يمكن أن تؤدي أيضا دورا هاما في تحسين جودة عمل الحكومة.

73 – ومن الضـروري مأسـسـة الحوار بين المؤسـسـات على جميع المسـتويات ومع ممثلي الموظفين وموظفي الخدمـة المدنيـة وغيرهم من العمـال، وتنظيمـه بقدر أكبر تلافياً للنزاعـات المحتملـة في الموارد البشرية، ولا سيما في أوقات الأزمات، وكذلك من أجل خلق ظروف عمل لائقة.

74 – وأخيرا، يتعين على القوة العاملة في القطاع العام أن تعترف بأوجه عدم المســـاواة الهيكلية العميقة التي أدت إلى آثار غير متناسـبة لأزمة كوفيد-19 على المجتمعات الضـعيفة. وينبغي لها أيضـا أن تحمي المواطنين من دون تمييز. إن تجاهل أوجه عدم المســـاواة يعوق تحقيق الأهداف ويقوض ثقة المجتمع في الحكومة. وعليه، فإن اســتراتيجيات دعم الإدماج، التي لا تترك أحدا (أو مكانا) خلف الركب، تتطلب تقييما وخفضـــا مدروســـا للأعباء الإدارية غير الضـــرورية التي تواجهها الفئات الاجتماعية المهمشـــة بشـــكل غير متناسب ووضعَ استراتيجيات لتجنب الوصم الاجتماعي.

75 – ويتعين على أي نهج قائم على الإنصـاف أن يكون شـائعا في القطاع العام لتحقيق الأهداف، وهو ما يتطلب أيضـــا التصـــدي لأوجه عدم المســـاواة داخل القوة العاملة في القطاع العام نفســـه، على جميع مستويات الحكم، رأسيا وأفقيا.

76 – وعليه، فسـيكون الاسـتثمار في القوة العاملة في القطاع العام، وتعزيز مهاراتها وقدراتها ومواردها، بما يتماشـى مع التحديات المقبلة، وتوعيتها بوجود أوجه التفاوت الاجتماعي، أمرا أسـاسـيا لا لإدارة الأزمات على نحو أكثر فعالية فحسب، بل أيضا لتنفيذ الأهداف.