

Distr.: General
14 February 2018
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة السابعة عشرة

٢٣-٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

إعداد المؤسسات والسياسات من أجل تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠: تعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة التي سيجري استعراضها بشكل معمق في إطار المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة لعام ٢٠١٨ والأهداف الأخرى

تعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضو اللجنة لويس مويلمان، بالتشاور مع كل من كريستينا دوارتي، وجيرالدين فريزر - موليكيتي، وبريدجيت كاتسريكو، وما هزو، وجوان منديس.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* E/C.16/2018/1

090318 080318 18-01069 (A)



تعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة

موجز

من الشروط الهامة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر التي ترد فيها بحلول موعدها المقرر، أي عام ٢٠٣٠، أن توضع أطر للسياسات ولتنفيذها وأطر إدارية ومؤسسية تكون أكثر اتساقاً. بيد أن عدم الاتساق المرتبط بالتجزؤ على الصعيدين السياسي والإداري وباتجاه التفكير الانعزالي لا يزال جلياً، كما أنه يؤدي إلى تكبد تكاليف بيئية واجتماعية واقتصادية هائلة.

وتتضمن هذه الورقة تحليلاً للكيفية التي يمكن بها للحكومات تنفيذ الدعوة الواردة في الهدف ١٧ من أهداف التنمية المستدامة إلى تحسين الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات. وهي تحدّد التدخلات الرامية إلى تحسين الاتساق، وتعرض بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة المتبعة للتغلب على أوجه التناقض بين السياسات ولتحسين التوجيه السياسي والوجود الإداري في جميع القطاعات السياسية وعلى مختلف مستويات الحكومة.

وسمة الاتساق هي حسن المنطق والتناسق، وهو مفهوم يختلف معناه باختلاف السياقات. ويتطلب تنفيذ الأهداف المشتركة تمايزاً على صعيد السياسات والحوكمة والآليات الإدارية فيما بين البلدان وفيما بين مستويات الحكومة. وينبغي، حتى لو بدت في ذلك مفارقة، أن يكون الاتساق وتمايز الممارسة متلازمين لأن أهداف التنمية المستدامة تحمل في طياتها الوحدة والتنوع في آن واحد. وتتيح خطة عام ٢٠٣٠ والأهداف المنبثقة عنها فرصةً لتحسين قدرة النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية وترتب مسؤوليةً عن القيام بذلك. وهذا تحدّي مشترك يواجهه الدول الأقل نمواً والدول الأكثر نمواً على حد سواء. وتواجه جميع البلدان تحدياتٍ شديدة التشابه فيما يتعلق بتحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ولكن العديد منها توصل بالفعل إلى حلول لبعض المشاكل. وينبغي دوماً إبطاء إنشاء آليات تدعم التبادل المنظم للممارسات الجيدة والدروس القيّمة المستفادة فيما بين البلدان.

وتحتوي هذه الورقة على ١٠ توصيات ملموسة من شأنها أن تمكّن تحقيق اتساق أفضل وأن توفر التوجيه والإرشاد للجهود المبذولة في تلك العملية. وسيطلب تنفيذ التوصيات توافر رعاية لها وجهات تبادر إلى اعتمادها وتأييدها في وقت مبكر.

وتشدد ثلاث من التوصيات على مبادئ تعزيز الاتساق على نحو ما يلي: (١) ينبغي أن يتم تعزيز الاتساق على صعيد السياسات بالتآزر مع تعزيزه على صعيد المؤسسات؛ (٢) ينبغي أن تكون الإجراءات المتخذة لتعزيز الاتساق متوائمة مع السياق الذي ستُنقذ فيه؛ (٣) ينبغي أن يشارك القطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية عن كثب في تعزيز الاتساق.

وتقترح أربع من التوصيات إجراءات ملموسة على نحو ما يلي: (٤) يتطلب التحسين المنظم للاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات وجود برامج عمل وطنية؛ (٥) ينبغي استعمال مزيج من

أنواع التدخل لتعزيز الاتساق؛ (٦) يمكن الجمع بين أدوات تكميلية لتعزيز الاتساق؛ (٧) ينبغي إعادة توجيه إصلاحات القطاع العام من أجل تحسين الأداء في مجال التنفيذ المتسق لأهداف التنمية المستدامة. وتشدد ثلاث توصيات على إجراءات محددة تتعلق بالتعلم: (٨) توجد حاجة إلى آلية عملية للتعلم من الأقران ابتغاء تعزيز الاتساق؛ (٩) ينبغي إنشاء شبكة عالمية من المنسقين الوطنيين المعنيين بتعزيز الاتساق؛ (١٠) ينبغي للمدارس الوطنية للإدارة العامة أن تُدرج تعزيز الاتساق من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في مناهجها الدراسية.

أولاً - نداء عاجل لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة

١ - الغرض من هذه الورقة هو تقديم توصيات ملموسة لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، استناداً إلى تحليل لما تحقق في ظل الاتساق السياسي والمؤسسي الحالي من نجاح وما جُوبه من فشل في دعم تنفيذ تلك الأهداف التي تحظى بتأييد عالمي. ويراد للتوصيات المعروضة في هذه الورقة أن تكون توصيات تنفيذية ذات منحنى عملي.

٢ - ويُشدّد في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ على الطابع المتكامل والعالمي غير القابل للتجزئة لأهداف التنمية المستدامة. فمن المهم جداً أن تُبنى أوجه التآزر فيما بين أبعاد التنمية المستدامة جميعها من أجل التنفيذ الفعال لتلك الأهداف. ولذلك تقوم الحاجة إلى وضع سياسات متكاملة تعالج العلاقات بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة وفيما بين القطاعات المختلفة. وفي عام ٢٠١٧، أقر المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، وهو المنبر الرئيسي لاستعراض تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، بأن العديد من البلدان قد أنشأ بالفعل آليات لتحسين التنسيق من أجل تنفيذ أفضل لتلك الأهداف. ومن الأمثلة على ذلك الأفرقة العاملة الحكومية المتعددة القطاعات واللجان التي تضم العديد من أصحاب المصلحة والمنسقون الرفيعو المستوى، ويسعى بعض البلدان إلى اتباع نهج أعم يشمل الحكومة بأسرها.

٣ - ومع ذلك، لا يزال العديد من البلدان يواجه صعوبات في وضع وتنفيذ سياسات تدمج الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة وتستفيد من أوجه التآزر بين مختلف الأهداف والغايات. ولتذليل هذه الصعوبات، من المهم إعادة التفكير في الهيكل التنظيمي للمؤسسات وطريقة أدائها عملها والأسلوب الذي تتبعه في رسم السياسات وتنفيذها واستعراضها. وللمؤسسات والبنية التحتية المؤسسية أهمية بالغة في تعزيز التنمية المستدامة.

٤ - ومن الشروط المسبقة الأخرى اللازمة لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة توافر القيادة الفعالة التي تمتلك الرؤية اللازمة لبناء المؤسسات ووضع السياسات الضرورية لأغراض تعبئة الموارد المحلية والمساءلة والشفافية، والتي تمسك بزمام المسؤولية في هذا الصدد. وهذه القيادة لا يمكن الاستعانة بخبراء خارجيين للنهوض بها، بل يجب أن تنبع من قدرات داخلية. وهي مطلوبة على أرفع مستويات الحكومة وعلى جميع مستويات الإدارة العامة أيضاً.

٥ - وقد دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة إلى وضع خطة عام ٢٠٣٠ في صلب أعمالها (انظر قرار المجلس ٢٠١٦/٢٦، الفقرة ٢)، فأوكل إلى اللجنة بذلك، وهي هيئة الخبراء الوحيدة في الأمم المتحدة المكرسة لمسائل الحوكمة والإدارة العامة، ولاية بالغة الأهمية تقتضي منها إسداء المشورة وتوفير التوجيه البرنامجي بشأن مختلف الجوانب المؤسسية ذات الصلة بتحسين اتساق السياسات وتعزيز النهج المتكاملة إزاء التنمية المستدامة. وقد أسدت اللجنة، منذ دورتها الأولى في عام ٢٠٠٢، المشورة فيما يتعلق بتعزيز الاستراتيجيات والمشاركة والشراكات على صعيد الإدارة بأسرها، وبشأن النهج العامة في إدارة مخاطر الكوارث، وتعدّد الحوكمة، ورسم السياسات بطريقة متكاملة، وتعزيز الكفاءة الإدارية، والترتيبات والاستراتيجيات المؤسسية الوطنية، واتساق السياسات في مجالات سياسية

محددة. وفي عام ٢٠١٧، خلّصت اللجنة إلى ضرورة توفر أدوات عملية لمساعدة واضعي السياسات على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٦ - وتوفر التقارير التجميعية للاستعراضات الوطنية الطوعية المقدمة إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى^(١)، وغيرها من المنشورات الصادرة مؤخرا، تحليلا لما تحقّق من نجاح وما جوبّه من فشل فيما يتعلق بالاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات في كثير من البلدان. ومع ذلك، لا تزال جهود الحكومة التي تبذلها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في ميدان الاستدامة جهودا تهيمن عليها، رغم النوايا الإيجابية والتدابير الواعدة، المركزية والتغافل عن تعقد التحديات وصعوبتها، مع اقتران ذلك بتهيج مبسطة بشكل مفرط إزاء المشاكل المشهودة في هياكل الحكومة الهرمية التقليدية (انظر E/C.16/2017/5). فالتفكير الهرمي يعزز التخصص الضيق الذي يؤدي إلى التجزؤ وإلى التفكير الانعزالي. وإضافة إلى ذلك، كثيرا ما يتم تجاهل البعد الثقافي للحكومة، بما في ذلك تحدياته المتعلقة بالاتساق^(٢).

٧ - ويمكن أن يعزى عدم اتساق السياسات إلى أوجه القصور في الحكومة، مثل انعدام الحوافز والترتيبات المخصصة لدعم العمل الشامل للقطاعات السياساتية المختلفة وفيما بين مستويات الحكومة. ويمثل غياب قدر كاف من التنسيق الأفقي والرأسي مشكلة خطيرة.

٨ - وتقدم هذه الورقة، إلى جانب التحليل العام الوارد فيها، تحليلا محددا لمسائل الاتساق المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة التي سيتم استعراضها بتعمق في اجتماع المنتدى السياسي الرفيع المستوى المزمع عقده في عام ٢٠١٨، وهي الأهداف ٦ و ٧ و ١١ و ١٢ و ١٥ التي تتناول على التوالي المياه والصرف الصحي، والطاقة، والمدن والمستوطنات البشرية، وأنماط الاستهلاك والإنتاج، والحياة في البر، وكذلك الهدف ١٧.

ثانيا - تعريف الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات

٩ - تدعو الغايات من ١٣ إلى ١٥ المنبثقة عن الهدف ١٧ من أهداف التنمية المستدامة إلى مواجهة التحديات العامة التي يطرحها الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ولئن كان مصطلحا "الاتساق" و "التكامل" يستخدمان كثيرا كمترادفين، فإن بينهما فارقا صغيرا ولكنه هام، وهو فارق له أهميته في سياق هذه الورقة. فتكامل السياسات يشدّد على وضع غايات القطاعات السياساتية الأخرى في الحسبان (مثل إدماج الشواغل البيئية في سياسات الطاقة) أو حتى دمج هذه الغايات. أما تعزيز اتساق السياسات، فيعني ضمان التوافق المنطقي والتناسق فيما بين السياسات والحيلولة دون تقويضها لبعضها البعض. ويتطلب ذلك أن يوجد بشكل ما "حارس" تكون وظيفته كفالة الاتساق عند وضع سياسات جديدة وعند تنفيذ السياسات.

(١) انظر: United Nations, Synthesis of voluntary national reviews. يمكن الاطلاع على هذه التقارير في الموقع الشبكي التالي: <https://sustainabledevelopment.un.org>.

(٢) انظر: Louis Meuleman, "Cultural diversity and sustainability metagovernance", in *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, Louis Meuleman, ed. (Heidelberg, Germany, New York, United States of America, Dordrecht and Amsterdam, Netherlands, Springer, 2013).

١٠ - ومن المفترض أن الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات ينطوي على حسن المنطق والتناسق، ولكن المصطلح له طابع ذاتي ويصطبغ بصبغة ثقافية، ولا يوجد إضافة إلى ذلك مقياس موضوعي للاتساق. ولذلك، فإن مصطلح "الاتساق" ينبغي أن يُستخدم دائماً في سياقه السليم. ومن ناحية أخرى، تسلّم قطاعات واسعة بأنه من الضروري وضع سياسات تتسم بالمنطقية والتناسق وإرساء مؤسسات قادرة على أداء واجباتها.

١١ - ويمكن للثقافتين السياسية والتنظيمية أن تعرقل الاتساق، سواء أفقياً داخل الإدارات الحكومية أو فيما بينها، أو رأسياً فيما بين مستويات الإدارة المختلفة. وكثيراً ما توجد اختلافات ثقافية كبيرة بين الإدارات القائمة على الإنفاق من جهة، ومن أمثلتها الإدارات التي تتعامل مع البنى التحتية، والإدارات التنظيمية من جهة أخرى، ومن أمثلتها الإدارات المعنية بالعدالة أو البيئة أو الشؤون المالية. وعلى الصعيد الدولي، يحدث ذلك فيما بين المنظمات المسندة إليها مهام متماثلة، ولكنها تنتمي إلى خلفيات ثقافية وطنية مختلفة. فاتباع سياسات الطاقة عبر الحدود الوطنية، على سبيل المثال، يمكن أن يكون أمراً صعباً، لأن هذه السياسات جرى في بعض البلدان خصخصتها إلى حد كبير، في حين لم يحدث ذلك في بلدان أخرى.

١٢ - وهكذا يتبين أن اتساق السياسات يستتبع تحقيق التناسق بين السياسات المتنوعة داخل القطاع الواحد وفيما بين القطاعات المختلفة، وعلى مختلف مستويات الحكومة أيضاً. ويستند اتساق السياسات لأغراض تحقيق التنمية المستدامة، ولا سيما أهداف التنمية المستدامة، إلى الخبرة الطويلة في اتساق السياسات لأغراض التنمية في مجال التعاون الإنمائي، التي تهدف إلى تحقيق الاتساق بين المعونة الخارجية وغيرها من مجالات السياسات التنموية، المتناقضة أحياناً، من قبيل الزراعة والتجارة والاستثمار والتكنولوجيا والهجرة^(٣). والقصد من كلٍّ من اتساق السياسات لأغراض التنمية واتساق السياسات لأغراض التنمية المستدامة، هو كفالة مواءمة الأدوات السياسية لدعم الأهداف نفسها. غير أن العديد من الاتفاقات العالمية الهامة يفترض إلى هذا الاتساق المطلوب في تنفيذه، مما يهبط بأداء هذه الاتفاقات إلى ما دون المطلوب من حيث الأثر والنطاق المنشودين لتتأخر. وعلاوة على ذلك، فإن القيادة السياسيين لا يخضعون في العادة للمساءلة عن اتساق السياسات.

١٣ - إن عدم الاتساق فيما بين السياسات يؤثر تأثيراً هائلاً على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. فالصدي لتغير المناخ (الهدف ١٣) تعترضه الإعانات الضخمة للوقود الأحفوري التي لم تتوقف بعد على الرغم من أن الهدف ٧ يشجع الحصول على الطاقة النظيفة بتكلفة ميسورة. والطاقة الكهربائية هي، بحسب الهدف ٧، من أنواع الطاقة المتجددة ولكنها تقوّض التنوع البيولوجي وحماية الطبيعة في البر (الهدف ١٥). وقد يسفر التحول إلى استعمال الطاقة المتجددة عن عرقلة الأولوية التي يوليها بعض البلدان لكفالة حصول السكان على الكهرباء. وتؤدي سياسات النقل إلى تلوث المدن، وهو ما لا يتماشى مع الهدف ٣ المتعلق بالصحة الجيدة والرفاه، والهدف ١١ المتعلق بالمدن المستدامة.

(٣) انظر: David O'Connor, James Mackie, Daphne Van Esveld, Hoseok Kim, Imme Scholz and Nina Weitz, "Universality, integration, and policy coherence for sustainable development: early SDG implementation in selected OECD countries", World Resources Institute working paper (Washington, D.C., World Resources Institute, 2016).

١٤ - ومن الأمثلة الأخرى على هذا الأمر عدم الاتساق بين التنمية الاقتصادية المستدامة والشاملة للجميع، على نحو ما يدعو إليها الهدف ٨، والسياسات الاقتصادية الوطنية التي تُرسم في العادة استناداً إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي. وقد اعتُبر النمو الاقتصادي المرتفع في أفريقيا على مدى السنوات الخمس عشرة إلى العشرين الماضية نبأً طيباً. غير أن هذا النمو لم يُنه حلقه الفقر المفرغة أو يكفل الرخاء للجميع. ويتناقض تركيز قياس النمو الاقتصادي (الهدف ٨) على معايير الناتج المحلي الإجمالي مع جملة أهداف أخرى منها الهدف ١ (القضاء على الفقر)، والهدف ١٠ (الحد من انعدام المساواة). وإيطاليا هي أول بلد أوروبي يعتمد مجموعة من مؤشرات التنمية تكمل أهداف التنمية المستدامة وتتركز على تحقيق الرفاه بشكل منصف ومستدام، فتنفذ بالتالي الغاية ١٩ المنبثقة عن الهدف ١٧. وتُستخدم تلك المؤشرات حالياً في رصد سياسات الموازنة الحكومية والمصادقة عليها.

١٥ - ويمكن تعريف الاتساق على صعيد المؤسسات بأنه إدماج معياري للترتيبات المؤسسية. فهو وسيلة لتحقيق اتساق السياسات الذي يشكل سبيلاً لتحسين نواتج السياسات. وقد خلصت لجنة الخبراء في عام ٢٠١٥ إلى أن المعوقات المؤسسية أمام اتساق السياسات تشمل عادة الهياكل ذات الطابع الهرمي المفرط، والافتقار إلى توجيه استراتيجي موحد للسياسات، وتغليب المصلحة الذاتية للقطاعات. ويمكن أن تتفاقم هذه التحديات الهيكلية من جراء عدم كفاية الآليات الرامية إلى تخصيص الموارد للمسائل الشاملة لعدة قطاعات وكفالة المساءلة المشتركة عن المسؤوليات المشتركة (انظر E/2015/44-E/C.16/2015/7، الفقرة ٥٥). وتحصل في كثير من الأحيان حالات توتر بين واضعي السياسات على المستوى الوطني ومنفذي السياسات على المستوى المحلي. وتظهر هذه التحديات، بدرجات متفاوتة، حتى في البلدان التي توجد فيها آليات تنظيمية واضحة للميزانية في مختلف مستويات الحكومة.

١٦ - وعيوب الاتساق المؤسسي هي التي تؤدي إلى الإخفاقات في مجال الحوكمة، بما في ذلك عدم اتساق السياسات، وتجزؤ المنظمات المسؤولة عن التحديات السياسية المعقدة، والتنافس بين المنظمات الإدارية المختلفة ولجوؤها إلى إجراءات تقوّض ما يقوم به غيرها. ويستلزم الاتساق المؤسسي المناسب ترتيبات رسمية أو غير رسمية. وللحيلولة دون وضع سياسات يقوّض بعضها بعضاً، يتعين على القيادات أن ترسي التسلسل الإداري المناسب وأن تضع الإرشادات الملائمة لتنظيم التنافس على موارد الميزانية. وقد يتحقق اتساق السياسات بشكل جيد، حتى عندما لا تكون الظروف المؤسسية داعمةً لذلك، ولكن الفوائد قد لا تدوم طويلاً عندما لا تتعاون المؤسسات المختلفة (مثل الوزارات القطاعية). ويمكن أن يطرح ذلك إشكالية أكبر عندما تكون هناك أحزاب سياسية مختلفة في الحكومة على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني/الاتحادي وتستخدم المؤسسات لأغراض سياسية.

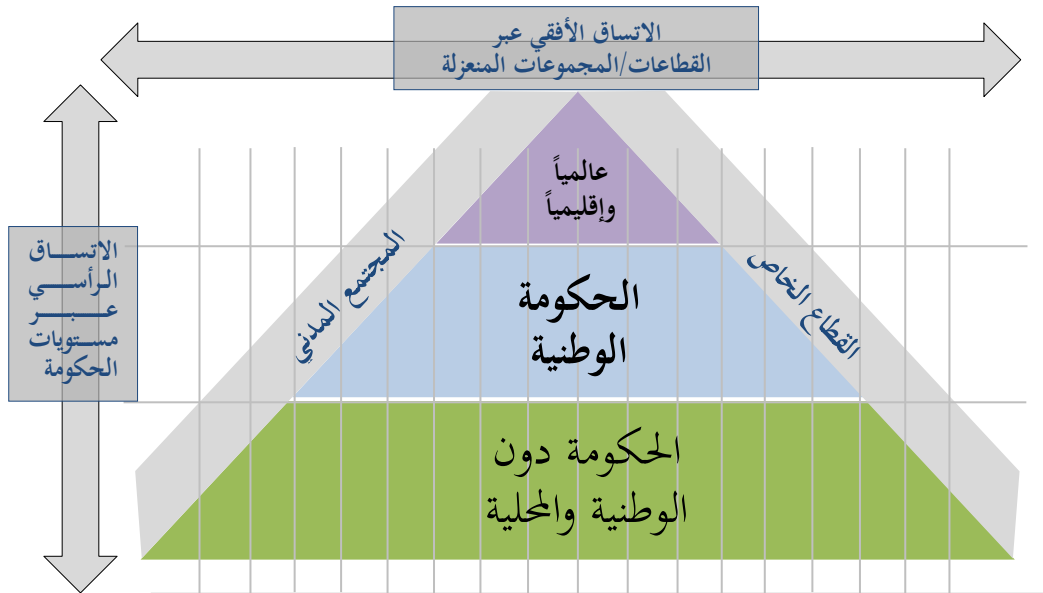
١٧ - ويشكّل بعدا الاتساق المتعلقان بالسياسات والمؤسسات جانبيين من جوانب حوكمة الاستدامة وهما متشابكان للغاية. وكلٌّ من هذين الجانبين يعتمد إلى حد ما على الآخر. فتوافر قدر من الاتساق على صعيد المؤسسات شرطٌ مسبقٌ لتحقيق الاتساق على صعيد السياسات. وينبغي على سبيل المثال تحفيز موظفي شؤون السياسات من وزارتي النقل والبيئة على العمل معاً من أجل التصدي لمشكلة الاحتناق المروري. ولكن قد يكون اتساق السياسات مطلوباً أيضاً من أجل تعزيز الاتساق المؤسسي. فعندما يتفق وزراء من مجالات سياساتية مختلفة على نهج مشترك للسياسات، يجب أن تيسر المنظمة الإدارية تنفيذه على الصعيد المؤسسي. وإحدى المشاكل المتأصلة هي أن السياسات والمؤسسات على حد سواء تنحو إلى فقدان الفعالية مع مرور الوقت. إذ إن المنطق الذي تستند إليه (النظريات السياسية

أو المنطق المؤسسي) قد يصبح بعد مضي ١٠ سنوات أو ٢٠ سنة غير منطبق لتغير الظروف. فبناء السدود، على سبيل المثال، خيارٌ جيد للحماية من المياه، ما لم يستمر ارتفاع مستويات المياه؛ ففي هذه الحالة، ينبغي تغيير النظرية السياسية لتكييفها مع ارتفاع منسوب المياه عوضاً عن محاولة التصدي له، على نحو يؤدي إلى إيجاد ”مساحات للأثمار“ (هولندا). وربما يكون من الضروري تغيير المنطق المؤسسي الذي يتمخض عن مسارات منعزلة محددة الملامح - وهي مسارات مفيدة للمساءلة - وذلك بغية تيسير وضع برامج شاملة لعدة قطاعات. وينبغي بالتالي أن يكون تعزيز الاتساق تحدياً دينامياً. وفي السياق نفسه، تتخذ مسائل الاتساق أشكالاً مختلفة خلال دورة السياسات. فقد يواجه إطاءً وطني متنسق للسياسات والمؤسسات يراد به معالجة تغير المناخ مشكلةً عدم الاتساق خلال عملية التنفيذ على المستوى دون الوطني؛ وفي المقابل، قد تُعطلّ المبادرات المحلية بسبب الافتقار إلى التنسيق بين الوزارات والوكالات الوطنية.

١٨ - ومن أجل تحسين فعالية السياسات، قد تكون هناك ضرورة لتحسين الاتساق المؤسسي، على سبيل المثال، عن طريق إنشاء أفرقة للمشاريع أو البرامج مشتركة بين الإدارات أو منظمة على شكل مصفوفة و/أو استخدام نهج المجموعات. وفي كثير من الأحيان، يعتبر دمج الإدارات حلاً سريعاً لتعزيز الاتساق. فمن الواضح مثلاً أن السياسات المتعلقة بالمناخ والطاقة ينبغي أن تكون متكاملة قدر الإمكان، وقد أدى ذلك في بلدان عديدة إلى دمج هذين الموضوعين في وزارة واحدة. ولكن ليس واضحاً على الإطلاق ما إذا كان هذا الدمج سيؤدي إلى معالجة العلاقة بين المناخ والطاقة بشكل أفضل ولا ماهية الظروف التي تيسر ذلك، أو ما إذا كان هذا النهج ملائماً للبلدان التي تعاني شحاً في الطاقة.

١٩ - وتبين التجربة أن الجهود الرامية إلى تعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات ينبغي أن تركز على ما يلي: (أ) التحديات الماثلة على المستوى الأفقي عبر القطاعات، بسبب منها التغلب على اتجاه التفكير الانعزالي؛ (ب) التحديات الماثلة على المستوى الرأسي عبر مستويات الإدارة المختلفة؛ (ج) إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في جميع المراحل، بدءاً بوضع السياسات وحتى التنفيذ والتقييم (انظر الشكل).

الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، على المستويات الأفقية والرأسية والشاملة



٢٠ - وتتطلب معالجة عدم اتساق السياسات والمؤسسات مُنحاً وأدوات استراتيجية يمكن أن تشمل كلا التحديين في آن واحد. وفي هذه الورقة، تُقترح تسعة نُهج أو أنواع تدخل قد تكون مفيدة في هذا الصدد حيث تبينت جدواها على صعيد التطبيق، وهي: التنسيق؛ والتكامل؛ والمواءمة؛ والحوكمة المتعددة المستويات؛ والتوافق؛ والمصالحة؛ والإصلاح؛ وبناء القدرات؛ والتمكين. وتناقش هذه النُهج في الفرع الرابع أدناه. وفي الفرع الثالث، تُستعرض استعراضاً موجزاً احتياجات الاتساق المتعلقة تحديداً بأهداف التنمية المستدامة التي ستجري مناقشتها بتعمق في اجتماع المنتدى السياسي الرفيع المستوى للتنمية المستدامة لعام ٢٠١٨.

ثالثاً - الاتساق بوصفه أحد تحديات الحوكمة في مجال تنفيذ أهداف التنمية المستدامة: أمثلة متعلقة بخمسة أهداف

الهدف ٦: المياه النظيفة والصرف الصحي

٢١ - تنبثق عن الهدف ٦ من أهداف التنمية المستدامة غايتان متعلقتان بالحوكمة، هما الغاية ٦-أ التي تتناول التعاون الدولي ودعم بناء القدرات في البلدان النامية في مجال البرامج المتعلقة بالمياه والصرف الصحي، والغاية ٦-ب التي تتناول تعزيز مشاركة المجتمعات المحلية في تحسين إدارة المياه والصرف الصحي. ومن التحديات الماثلة في هذا المجال تحديداً، وهو مجال يغلب عليه تقليدياً الخطاب التقني، أن الأبعاد المؤسسية لإدارة المياه وصنع القرار لا تراعي احتياجات الأسر المعيشية الفقيرة مراعاة فعالة. وقد أدى ذلك إلى عدم تزويد الأسر المعيشية الفقيرة بتوصيلات من موردي المياه أو عدم تقديمها طلباً للحصول على مثل هذه التوصيلات. وهذا مثال على الحاجة إلى مزيد من الاتساق السياسي والمؤسسي على المستوى الرأسي، إضافةً إلى ضرورة تشجيع الجهات الفاعلة غير الحكومية على اتخاذ إجراءات غير رسمية بغية دعم الأسر المعيشية الفقيرة.

الهدف ٧: الحصول على الطاقة النظيفة بتكلفة ميسورة

٢٢ - تؤدي الطاقة دوراً جوهرياً في التنمية وتستلزم تفكيراً جريئاً على مستوى الحوكمة وانطلاقاً من مسعى تيسير الحصول عليها. وترمي الغاية ٧-أ إلى تعزيز الوصول إلى بحوث وتكنولوجيا الطاقة النظيفة وتشجيع الاستثمارات ذات الصلة. وتهدف الغاية ٧-ب إلى توسيع نطاق البنى التحتية وتحسين مستوى التكنولوجيا من أجل تقديم خدمات الطاقة الحديثة والمستدامة، وبخاصة في أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة والبلدان النامية غير الساحلية.

٢٣ - وفيما يتعلق بالغاية ٧-١ المتعلقة بحصول الجميع على الطاقة، تجدر الإشارة إلى أن إنتاج الطاقة في بلدان كثيرة قد انتقل من الخدمات العامة (المحلية) إلى المؤسسات الخاصة، ثم أصبح في يد شركات نافذة تعمل في مجال إنتاج الطاقة تكاد تحتكر الإنتاج. وفي رد فعل مضاد، ظهرت مبادرات محلية في العديد من البلدان من أجل تحقيق اللامركزية في إنتاج الطاقة والعودة بالطاقة المتجددة إلى فئة المنافع المتاحة على المشاع. وفي بعض البلدان، حدثت عملية انتقال حوكمي، من الحوكمة الهرمية على مستوى الدولة أو المستوى المحلي إلى حوكمة السوق (مخصصة إنتاج الطاقة)، وهو ما أدى إلى فشل الأسواق، ثم عودةً إلى المستوى المحلي من خلال الشبكات التي توجهها وتملكها السلطات المحلية و/أو المواطنين. وفي بلدان أخرى، خضع إنتاج الطاقة للخصخصة وأسند إلى شركات احتكارية منذ البداية. وإنتاج الطاقة واستهلاكها عابران للحدود الوطنية إلى حد كبير؛ وبناءً على ذلك، فإن زيادة الاتساق بين الدول على

صعيد السياسات من شأنه أن يتيح زيادة الاعتماد على الطاقة المتجددة. ومن الناحية المؤسسية، قد يستلزم تيسير حصول الجميع على الطاقة أن تكون النظم المركزية لإنتاج الطاقة مستعدةً للتكامل مع المبادرات المحلية الصغيرة أو لإقامة تحالفات معها وقادرةً على ذلك. واعتُبرت برامج الطاقة المستدامة في كرواتيا ومنغوليا ناجحةً، حيث جمعت آليات حوكمة السوق (على مستوى القطاع الخاص) وحوكمة الشبكة (على المستوى التعاوني) والحوكمة الهرمية (على المستوى المركزي). وفي حالةٍ نجحت فيها الجهود التنظيمية، تمكنت غانا من الحدّ بصورة كبيرة من استهلاك الطاقة الكهربائية لتشغيل أجهزة التبريد في المنازل التي لا توجد بها مكيفات هوائية، وهو ما كان يشكل نحو ٧٠ في المائة من استهلاك الكهرباء ويتسبب في انقطاع التيار الكهربائي.

٢٤ - وتنطبق الحالة المذكورة أعلاه أيضاً على الغاية ٧-ب المتعلقة بتوسيع نطاق البنى التحتية للطاقة وتحسين مستوى التكنولوجيا في مجال الطاقة. ففي حالات كثيرة، تتأثر سياسات البنى التحتية للطاقة تأثيراً شديداً بقوى السوق والأولويات المالية والجغرافية السياسية. وقد يستلزم تحقيق الهدف ٧ على نحو يستلهم تماما روح خطة عام ٢٠٣٠ تأثيراً أقوى على الصعيد التنظيمي من جانب الحكومات، وكذلك المبادرات المنطلقة من القاعدة (التي يراد بها ألا يُترك أحد خلف الركب). وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي الربط بين المناقشات المتعلقة بالاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات والمبادرات العالمية القائمة حالياً في مجال الطاقة، ومن أمثلتها مبادرة الطاقة المستدامة للجميع والعهد العالمي لرؤساء البلديات من أجل المناخ والطاقة.

الهدف ١١ : استدامة المدن والمجتمعات المحلية

٢٥ - تبنثق عن الهدف ١١ ثلاثة غايات متعلقة بالحوكمة، هي: الغاية ١١-أ التي تتناول تعزيز تخطيط التنمية الوطنية والإقليمية للربط بين المناطق الحضرية وغير الحضرية؛ والغاية ١١-ب المتعلقة بتعزيز اعتماد السياسات والخطط المتكاملة من أجل شمول الجميع، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، والتخفيف من تغير المناخ والتكيف معه، والقدرة على الصمود في مواجهة الكوارث، ووضع وتنفيذ الإدارة الكلية لمخاطر الكوارث؛ والغاية ١١-ج التي تتناول دعم أقل البلدان نمواً، بما في ذلك من خلال المساعدة المالية والتقنية، في إقامة المباني المستدامة والقادرة على الصمود باستخدام المواد المحلية.

٢٦ - والمدن مراكز حيوية للابتكار والثروة، وهي أيضاً بؤر للفقر المدقع. وفي أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، هناك مدن سريعة النمو لم تعتمد بعد الاستدامة كأولوية مهمة من أولوياتها. ومن الناحية الإيجابية، أصبحت مدن عديدة رائدةً في مجال التصدي لتغير المناخ ولغير ذلك من القضايا البيئية والتحديات الاجتماعية. ومن التحديات الكبرى تحقيق الاتساق على المستوى الرأسي بين السياسات الوطنية والمحلية من جهة والترتيبات والولايات المؤسسية من جهة أخرى. وترد شكوى عامة من المدن الكبرى الرائدة في تحقيق التنمية المستدامة مفادها أن حكوماتها الوطنية تعرقل إحراز تقدم في هذا المجال لعدة أسباب منها البيروقراطية.

٢٧ - وقد أدى التوجه العام نحو المدن إلى ضعف الاستدامة في المناطق الريفية وإلى نمو تجمعات واسعة من المناطق المحيطة بالحضر. وتشكل العلاقة بين المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بها والمناطق الريفية تحدياً على صعيد الاتساق الأفقي. ويظهر مثال على الممارسات الجيدة في كيب تاون، بجنوب أفريقيا، حيث ينظم عمدة المدينة اجتماعات شهرية مع البلديات المحيطة بها التي لا تحصل على موارد كافية، بهدف

تمكين تلك البلديات من الاستفادة من القوة الشرائية للمنطقة المتروبولية الأكبر عن طريق الحصول على المعدات والخدمات اللازمة بأسعار أدنى. وتُنَاقَشُ في تلك الاجتماعات أيضاً أشكال أخرى من التعاون.

٢٨ - وإضافة إلى ذلك، يميز الطابع غير الرسمي العديد من مبادرات الاستدامة على الصعيد المجتمعي. وبناءً على ذلك، تستحق مساعي تحقيق التنمية بالقدرة الذاتية، استناداً إلى التقاليد والقيم والقيادات القائمة داخل المجتمعات المحلية، مكانةً بارزة كبديل للتنمية المستندة إلى مبادرات من خارج المجتمعات المحلية.

الهدف ١٢: الاستهلاك والإنتاج المسؤولان

٢٩ - الغرض من الهدف ١٢ ضمان وجود أنماط استهلاك وإنتاج مستدامة، الأمر الذي يتطلب تغييراً عاماً. فالهدف ١٢ هدفٌ عميق الأثر من حيث القطاعات والجهات الفاعلة الاقتصادية التي يشملها. ويُتَوَقَّعُ من الحكومات الوطنية أخذ زمام المبادرة فيما يتعلق بالاستهلاك والإنتاج المستدامين، وتعزيز الكفاءة في استخدام الموارد الطبيعية، وتقليص هدر الغذاء إلى النصف، وتحقيق الإدارة السليمة للمواد الكيميائية والنفايات، والتقليل من النفايات، وتعزيز استدامة أنشطة الشراء الحكومي، وتحسين توافر المعلومات. ويُتَوَقَّعُ من الشركات الخاصة، ولا سيما الشركات الكبيرة وعبر الوطنية، أن تعتمد ممارسات مستدامة وأن تدرج معلومات متعلقة بالاستدامة في دورات الإبلاغ الخاصة بها. وقد أعرب الأمين العام، في تقريره لعام ٢٠١٧ عن التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة (E/2017/66)، عن شواغله المتعلقة بتزايد استخدام الموارد الطبيعية في جميع أنحاء العالم، ولا سيما في شرق آسيا - وهو اتجاه يتعارض مع تنفيذ الهدف ١٢ - وتلك المتعلقة بضعف تنفيذ الاتفاقات الدولية بشأن النفايات الخطرة والملوثات العضوية الثابتة. ويُذكر أن الغايات السياساتية المشمولة بالهدف ١٢ تركز على ثلاث غايات متعلقة بالحكومة تتناول العلم والتكنولوجيا وأدوات رصد السياحة المستدامة والقضاء على تشوهات الأسواق، بما في ذلك عن طريق إعادة هيكلة الضرائب والتخلص التدريجي من الإعانات الضارة بالبيئة.

٣٠ - ويتطلب تحقيق الهدف ١٢ إطاراً وطنياً قوياً للاستهلاك والإنتاج المستدامين يكون مدمجاً في الخطط الوطنية والقطاعية، وفي الممارسات التجارية المستدامة وسلوك المستهلكين، إلى جانب التقيّد بالمعايير الدولية المتعلقة بإدارة المواد الكيميائية والنفايات الخطرة. ومن أوجه القصور المحتملة في مجال الحكومة أن يُظن أن الانتقال إلى الاقتصاد الدائري وإلى المسؤولية الاجتماعية للشركات إنما هو في الأساس تحدّي حوكمي يتعلق بالشبكات غير الرسمية، وأن آليات السوق قادرة على التعامل مع التحديات الأصعب. فهذا النهج لا يأخذ في الحسبان أوجه الضعف التي تعترى حوكمة الشبكات، ومن أمثلتها المناقشات المطولة والافتقار إلى القواعد وإلى المساءلة الديمقراطية. وقد تنشأ الحاجة إلى دعم من آليات الحكومة الهرمية (التنظيمية). ومن المسلم به كقاعدة عامة أنه حينما يسوء أداء إطار حوكمي معين، قد تؤدي إضافة عنصر نابع من أسلوب حوكمة "مهمل" إلى تحسين الوضع. وفي حالة الهدف ١٢، قد يسفر اضطلاع الحكومات وسلطاتها التشريعية بدور أقوى عن تحسين فعالية النهج الطوعية القائمة. ويعني ذلك أنه ينبغي، من منطلق الاتساق السياسي والمؤسسي، أن تكون المبادرات والاتفاقات الطوعية وغير الرسمية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني (مثل "الصفقات الخضراء") جزءاً لا يتجزأ من إطار تنظيمي للاتساق يحدّد قواعد التعاون بين الأطراف المختلفة. وفيما يتعلق بدور قطاع الأعمال، أصبح من الجلي أن الشركات التي التزمت بالوفاء بما عليها من مسؤولية اجتماعية تريد أن تكون جزءاً من تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وباتت شبكات متنوعة للمسؤولية الاجتماعية للشركات، مثل الشبكة

الدولية للمسؤولية الاجتماعية للشركات التي تعمل بالأساس في البلدان الأفريقية، تفهم أن الجودة العالية في الحكومة والحكومة ضرورية لبلوغ أهدافها.

الهدف ١٥ : الحياة في البر

٣١ - يتضمن الهدف ١٥ ثلاث غايات تتصل بالحكومة، وهي كالاتي: الغاية ١٥-أ التي تتناول الموارد المالية اللازمة لحفظ التنوع البيولوجي والنظم الإيكولوجية واستخدامها على نحو مستدام؛ والغاية ١٥-ب المتعلقة بتمويل الإدارة المستدامة للغابات، وتوفير ما يكفي من الحوافز للبلدان النامية من أجل تعزيز تلك الإدارة؛ والغاية ١٥-ج التي تتناول تعزيز الدعم العالمي للجهود الرامية إلى مكافحة الصيد غير المشروع لأنواع المحمية والاتجار بها، وذلك بوسائل تشمل زيادة قدرات المجتمعات المحلية.

٣٢ - ويشدّد الهدف ١٥ على الحاجة إلى زيادة التمويل الموجّه لحفظ التنوع البيولوجي والنظم الإيكولوجية. ولكن هذا الأمر قد يشكل استراتيجية غير فعالة أو يقدّم على أقل تقدير قيمةً بخسة مقابل المال، في وقت توجد فيه بالتزامن مع ذلك سياسات مقوّضة ومناقضة في مجالات أخرى مثل الزراعة، والنقل والبنى التحتية، والتعدين، والتنمية الاقتصادية. ولذا فإن اتساق السياسات، مدعوماً بالاتساق على صعيد المؤسسات، مطلب بالغ الأهمية، كما أن توافر القيادة القوية على المستوى المركزي يبدو شرطاً مسبقاً.

٣٣ - وجميع أهداف التنمية المستدامة مترابطة فيما بينها، وهي تواجه كلها تحديّ الاتساق. فالهدف ١ المتعلق بالقضاء على الفقر، يتطلب اتساقاً على صعيد السياسات والمؤسسات مع الهدف ٨ المتعلق بالنمو وخلق الوظائف؛ ومع الهدف ١٠ المتعلق بالحد من انعدام المساواة؛ والهدف ١٢ المتعلق بالاستهلاك والإنتاج المستدامين. وعلاوة على ذلك، يقتضي الهدف ١ المتعلق بالقضاء على الفقر إيلاء الأولوية للهدف ٦ المتعلق بالمياه والصرف الصحي والهدف ٧ المتعلق بالطاقة.

رابعا - النهج المتعلقة بتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

٣٤ - يقدم الجدول أدناه لمحةً عامة عن تسعة أنواع من التدخل القصد منها تحسين الاتساق، مع إبراد أمثلة مختارة. وتوصف التدخلات التسعة بمزيد من التفصيل في الفقرات أدناه.

أنواع التدخل لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة: أمثلة للممارسات الناجحة

أمثلة للممارسات الجيدة في تعزيز الاتساق على صعيد السياسات (”س“) والمؤسسات (”م“)

نوع التدخل

التدخلات التي تستلهم الحوكمة الهرمية

التنسيق: تعاون منظم يُسترشد فيه بمبادئ/قواعد	مشاركة منظّمة من جانب البرلمان (إثيوبيا، الأرجنتين، ألمانيا، ترينيداد وتوباغو، الهند) (”م“)
	ترتيبات تنسيق رفيعة المستوى داخل الحكومة (”م“)
	استراتيجية وطنية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة (بلدان عديدة) (”س“)
	استعراضات وطنية تُجرى طوعاً فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة (”س“)
التكامل: أخذ سياسات أخرى في الحسبان أو دمج السياسات أو المؤسسات	سياسة الشراء الحكومي الخضراء (التكامل بين مجالي البيئة والاقتصاد) (هولندا والمفوضية الأوروبية) (”س“)
المواءمة: تكييف متبادل لسياسات/مؤسسات، من خلال تعاون رسمي أو غير رسمي	إدخال العمل بالمجموعات السياسية عبر الإدارات المختلفة ومع الجهات الفاعلة غير الحكومية (كابو فيردي) (”س“ و”م“)
	اجتماعات دورية بين عُمد المدن المتروبولية والمجتمعات المحلية المحيطة بها (جنوب أفريقيا) (”س“)
الحكومة المتعددة المستويات: تعاون منظم بين المستويات الإدارية	تعميم مراعاة أهداف التنمية المستدامة على المستوى دون الوطني (الداغرك، ملديف، نيبال، هولندا) (”س“)
	تشكيل لجنة وطنية تعنى بالتنمية المستدامة وتشمل جميع مستويات الحكم (بلجيكا، البرازيل) (”س“ و”م“)

التدخلات التي تستلهم حوكمة الشبكات

التوافق: جعل السياسات/المؤسسات المتباينة تعمل سوياً مع الحفاظ كل منها على طابعه	”صفقات خضراء“ بين الحكومة والشركات والمجتمع المدني (هولندا) (”م“)
المصالحة: تسوية النزاعات، مع تحقيق تعاون أفضل	تخفيف التوترات في مناطق النزاع من خلال الإدارة البيئية (معالجة المياه المستعملة في قبرص) (”س“)
بناء القدرات: التوجيه/التدريب وإرساء الشعور بالمسؤولية عن تحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات	أنشطة لبناء القدرات لفائدة أصحاب المصلحة (إندونيسيا) (”س“ و”م“)
	معمل أهداف التنمية المستدامة: حل المشاكل بشكل تعاوني عن طريق الإنتاج المشترك (البرازيل) (”س“)
	تعزيز النظم المحلية لإدارة المالية العامة (هندوراس) (”م“)

التدخلات التي تستلهم حوكمة السوق

إصلاح القطاع العام: تغيير شكل منظمات القطاع العام و/أو هيكلها و/أو ثقافتها	وضع معايير مستدامة لسوق الأوراق المالية الوطني (إندونيسيا، بوتسوانا، نيجيريا، اليابان) (”م“)
التمكين: تكليف أشخاص بالعمل سوياً عبر الإدارات والمستويات المختلفة أو بما يتجاوزها	تشكيل أفرقة أو مديريات للمشاريع مشتركة بين الإدارات (بلدان عديدة) (”م“)
	تكوين ”أفرقة ملفات“ مشتركة بين الإدارات لزيادة الاتساق على صعيد السياسات (هولندا) (”م“)

التنسيق

٣٥ - التنسيق، أو التعاون المنظم المسترشد بمبادئ/قواعد، هو أفضل نهج معروف لتعزيز الاتساق. وقد يكون إرساء ترتيبات عمل بين المؤسسات التي تمثل قطاعات سياساتية مختلفة من أجل تنسيق السياسات والمؤسسات أكثر فعالية وكفاءة وسرعة، إذا ما قورن بالشروع في عملية إعادة تنظيم رسمية للدمج فيما بينها. فعمليات إعادة التنظيم عادة ما تصحبها فترة طويلة من التوتر والارتباك. وقد أنشأ عدد من البلدان لجانا (رفيعة المستوى) مشتركة بين الوكالات/الوزارات لمعالجة المسائل المتشابهة وتحسين التكامل في رسم السياسات. ففي بوتان، تشرف لجنة تحقيق السعادة الوطنية الشاملة، التي يرأسها رئيس الوزراء، على الاتساق السياسي والمؤسسي معاً من أجل تحقيق التنمية المستدامة. وفي بلدان أخرى، تتولى قيادة الجهود وزارات متنوعة، مثل وزارة التخطيط (توغو)، أو وزارة الشؤون الخارجية (الصين ومصر)، أو وزارة المالية (البرازيل وليبيريا)، أو وزارة الطاقة (ملديف)، أو وزارة التنمية الإقليمية (أوكرانيا)، أو وزارة البيئة/التنمية المستدامة (بلجيكا). وتوفر التقارير التجميعية للاستعراضات الوطنية الطوعية المقدمة إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة^(١) عينة غنية من الهياكل التنسيقية الرفيعة المستوى، التي أحيانا ما تكون مكرسة في الدستور (بلجيكا وبوتان) أو في قانون (لكسمبرغ). وفي بعض البلدان، توجد لجان تنسيق رفيعة المستوى يرأسها رئيس الوزراء (كوستاريكا). وعيّن البعض الآخر منسقاً رفيع المستوى أوكل إليه دور رقابي فيما يتعلق بالاتساق (بنغلاديش ونيجيريا).

التكامل

٣٦ - يعتبر التكامل نهجاً مقبولاً آخر لتحقيق الاتساق. والتكامل يستتبع أخذ سياسات أخرى في الحسبان أو الدمج الكامل للسياسات أو المؤسسات. ويمكن أن يكون ذلك وسيلة لتحسين الاتساق والتناسق، لكنه بعيد عن أن يكون الوسيلة الوحيدة لتحقيق ذلك. والتكامل الأفقي للسياسات هو الأنسب لتلبية متطلبات الاتساق لأهداف التنمية المستدامة على صعيد التخطيط الاستراتيجي الوطني أو الإقليمي أو في المدن الكبرى. ويتمثل التكامل في تعميم مراعاة جانب معين في جميع السياسات ذات الصلة. وقد تقوم الحاجة إلى تكامل السياسات للتصدي لتحديات التنمية المستدامة المعقدة، مثل الصلة بين المياه والزراعة أو الصلة بين الطاقة والنقل.

٣٧ - والتنمية المستدامة ذاتها هي مفهوم سياسي متكامل له أبعاد اقتصادية واجتماعية وبيئية. وتدعو دساتير بلجيكا وبوتان وبلدان أخرى إلى إدماج التنمية المستدامة في جميع السياسات. وتتضمن المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي مادةً أساسية تتعلق بإدماج البيئة في جميع القطاعات، من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ويوحى التكامل المؤسسي في العادة بدمج الإدارات. فدمج السياسة البيئية وتلك المتعلقة بالبنى التحتية في وزارة واحدة، مثلاً، قد يساعد في حل مشاكل الاحتناق المروري وتلوث الهواء، ولكنه لا يضمن تحقيق النجاح. وقد أدى دمج الزراعة والبيئة في وزارة واحدة إلى مزيد من الاتساق السياسي في بعض البلدان وأسفر عن إضعاف السياسات البيئية في بلدان أخرى. ومن الممكن أن يُشكّل دمج وظيفة رصد المجالات السياسية، بما فيها جمع الإحصاءات أو البيانات، نهجاً قوياً. فمن شأن ذلك أن يجعل الصلة بين سياستين بعينهما أكثر وضوحاً، وهو ما يتسم بأهمية خاصة حينما تكون السياستان متضاربتين.

المواءمة

٣٨ - مواءمة السياسات نُهج لتعزيز الاتساق أكثر مرونة من الناحية المؤسسية. فهو يستتبع التكيف المتبادل للسياسات/المؤسسات من أجل إيجاد أوجه تآزر بينها أو الحيلولة دون تقويض بعضها لبعض، وذلك عن طريق إقامة شراكات أو تحالفات بين الجهات الفاعلة الحكومية الرئيسية وبين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، على سبيل المثال. ولهذا النهج شرطٌ مسبق يتمثل في التغلب على التجزؤ عن طريق التخلص من ذهنية الجزر المنعزلة داخل الحكومة وفي العلاقات بين الحكومة وأصحاب المصلحة، عن طريق تنظيم اجتماعات غير رسمية، وبناء الفهم والثقة المتبادلين، وبالتالي إيجاد منبر للتعاون المثمر (نُهج المنفعة المتبادلة). وقد يتيح ذلك المجال أيضاً لوجود "سفرء" أو مضاعفين يكونون أول من يلحظ بالركب من أصحاب المصلحة.

٣٩ - ولا ينبغي الخلط بين المواءمة والدعوة الأوسع إلى التخلص من الجزر المنعزلة المؤسسية: فبدون هذه الجزر المنعزلة، يقل التركيز وتضعف الهياكل وتراجع المساءلة والشفافية. ويتعين تشجيع الموظفين العموميين على مناقشة تحديات الاستدامة بطريقة أكثر انفتاحاً مع الأطراف الفاعلة الأخرى، بما في ذلك الأطراف غير الحكومية المعنية، وتكليفهم بذلك. وقد تكون مواءمة السياسات طريقة فعالة لإدخال تدابير بسيطة، حينما لا تقوم الحاجة إلى تدخلات واسعة، ومن الممكن أن تمهد الطريق وأن توجد التأييد لتغيرات انتقالية أوسع نطاقاً. وتشمل أمثلة هذه التدخلات تقاسم المعارف وتبادل الخبرات والمناصرة. وربما يكون ظهور التطورات الجديدة، مثل تكنولوجيا سلاسل نقل البيانات، سبباً يجعل المواءمة أمراً مطلوباً أو اضطرارياً، الأمر الذي يوجد حاجة إلى بناء القدرات المتعلقة بالتكنولوجيات الجديدة.

٤٠ - ومن الأمثلة على الممارسات الجيدة في مجال المواءمة السياساتية والمؤسسية إدخال العمل بنهج المجموعات داخل الحكومة وفي العلاقات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. والمجموعة، بحسب التعريف المعروف لمايكل إ. بورتر، هي "مجموعة متقاربة جغرافياً من الشركات ذات العلاقات المتشابكة والمؤسسات المترابطة في ميدان معين، تجمعها أوجه تشابه وأوجه تكامل"^(٤). وأسلوب الجمع في مجموعات يحفز رصد تأثير السياسات والإبلاغ به على نحو يتجاوز الهياكل المنعزلة القائمة. وهو يوفر إطاراً يمكن من خلاله مواءمة الأهداف والحوافز السياساتية للمجال المراد تنسيقه، وتجميع المصالح المختلفة المقترنة بمختلف الجهات (العامة والخاصة) صاحبة المصلحة. ومن شأن الأدوات العملية التي يُجمع فيما بينها على النحو الواجب في منبر موحد تترابط فيه جميع الإدارات/القطاعات أن توفر الأساس لعملية صنع قرار ذات جودة أعلى ومن ثم ركيزة للاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات تكرسه آلية فعالة لتخصيص الموارد (الميزنة - البرمجة).

٤١ - ومن منظور السياسات العامة والمنظور المؤسسي، يُشكّل النهج المستند إلى المجموعات أداة قوية لتحديد العراقيل المؤسسية التي تعطل التنافسية والإبداع ولإدارتها من خلال إقامة الحوار بين جميع الجهات صاحبة المصلحة. وهو يمثل أساساً جيداً لإرساء الشراكات في مجالات مختلفة، مثل البنى التحتية والبحوث والتدريب والتنظيم، مما يتيح اعتماد نُهج متكامل ومنسّق. وفي الاتحاد الأوروبي، كان الهدف المعلن المتعلق بإطلاق سياسة بحرية أوروبية متكاملة سبباً في إيجاد مجموعات وطنية داخل الاتحاد الأوروبي كوسيلة

(٤) انظر: Michael E. Porter, "Location, competition and economic development: local clusters in a global economy", *Economic Development Quarterly*, vol. 14, issue 1 (February 2000).

لضمان الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات. وفي كابو فيردي، جرى تنظيم استراتيجية التنمية الوطنية للأجلين المتوسط والطويل في مجموعات من أمثلتها البحار، والطيران التجاري، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والسياحة. وقد تمثل عامل التجميع، في حالة المجموعة الخاصة بالبحار، في الموقع الجغرافي الاستراتيجي للبلد كعنصر للميزة التنافسية والنسبية. واستُغلت مجموعة البحار، خلال عملية التخطيط - الميزنة، كمنبر تشارك فيه جميع الجهات صاحبة المصلحة لتحديد السياسات، وهو ما أسهم في تحقيق بعض الاتساق.

الحكومة المتعددة المستويات

٤٢ - الحكومة المتعددة المستويات، أو التعاون المنظم بين المستويات الإدارية، هو شكل خاص من أشكال تحقيق الموازنة بين السياسات، وهو أمر مهم لجميع أهداف التنمية المستدامة. ولكي تؤدي الحكومة المتعددة المستويات دورها على نحو جيد، يجب تحديد مسؤوليات السلطات دون الوطنية بوضوح، ويجب أن يتماشى ما لديها من موارد ومهارات مع ما يُسند إليها من مسؤوليات. وبالإضافة إلى ذلك، تؤثر نوعية التفاعل بين مستويات الحكومة المختلفة تأثيراً كبيراً على فعاليتها.

التوافق

٤٣ - لما كان عدم اتساق السياسات أو المؤسسات متأصلاً في القيم الثقافية أو التقاليد السائدة ونظراً لأن التركيبة السكانية في العديد من البلدان أبعد ما تكون عن التجانس، فإن كفاءة التوافق يمكن أن تكون نخباً جيداً. ويستتبع التوافق جعل السياسات/المؤسسات المختلفة/المتناقضة تعمل مع بعضها البعض، مع الإبقاء على أوجه الاختلاف الأساسية بينها (القيم والأهداف الأساسية على سبيل المثال) دون تغيير. وكثيراً ما يُنظر إلى التعددية الثقافية القائمة (والمتنامية) في أغلب البلدان على أنها تهديد للتنمية المستدامة، ولا سيما الاستدامة الاجتماعية. ولهذا السبب كان الموقف السائد إزاء ذلك أن استيعاب الآراء الثقافية والإثنية (الذي اعتمد على تسميته 'التكامل' تليفاً لمعناه) أمر ينبغي تعزيزه. ويتجاهل هذا الموقف أن حوكمة الاستدامة تستند إلى القيم الثقافية بوصفها قوة دافعة للتحويل الاجتماعي. ويمكن اتباع نهج بديل، لا يركز على الجوانب المجتمعية أو القيم المشتركة، بل على التوافق^(٥). ويقر نهج التوافق بأن هناك (في الأساس) اختلافات (لها قيمتها) قد تسبب في حدوث توترات وتؤدي إلى تضارب. ولا ينبغي أن تُزال هذه الاختلافات، بل ينبغي أن تُنظّم. ويقتضي ذلك أن تعمل الحكومة باستمرار على حماية قيم التعاطف والتسامح وتقدير التعددية.

المصالحة

٤٤ - يرتبط نهج المصالحة بنهج التوفيق. فعندما يقترن عدم الاتساق على صعيد السياسات أو المؤسسات بمنازعات طويلة الأمد بين القطاعات والإدارات السياسية، يمكن أن يكون نهج المصالحة مفيداً. ويمكن العمل على تصحيح المشاكل الناتجة عن النزاع وتوفير التدريب على نهج المنفعة المتبادلة. ومن الضروري أن تتوفر القيادة لتحديد اللحظة المناسبة للتدخل وإدارة تلك النهج والعمليات.

(٥) انظر: Arie De Ruijter, "Cultural pluralism and citizenship", *Cultural Dynamics*, vol. 7, issue 2 (1995).

بناء القدرات

٤٥ - هناك حاجة ماسة إلى الاستثمار في مجال بناء القدرات من أجل فهم ما ينطوي عليه الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات وتيسير تولى الأطراف المعنية زمام المسؤولية عن تعزيز هذا الاتساق. ويشمل ذلك التوجيه والتدريب على اعتماد رؤية أشمل، وعلى فهم النطاق الكامل لأهداف التنمية المستدامة، وعلى المهارات الدبلوماسية ومهارات التفاوض المفضية إلى تحقق المنفعة المتبادلة اللازمة للتغلب على تضارب المصالح الذي يحول دون اتساق السياسات، وعلى مبادئ الإدارة الحديثة وأدواتها. ومن الضروري صياغة أنواع جديدة من أدوات السياسة العامة إلى جانب الأشكال التقليدية من القواعد والضرائب والحوافز والتمويل، من بين أمور أخرى، واختبارها أيضا. وينبغي أن تأخذ مدارس الإدارة العامة ومنظمات التدريب بزمام القيادة في هذا الشأن. ويمكن تطوير برامج توجيه الأقران بين الحكومات من بلدان مختلفة.

إصلاح القطاع العام

٤٦ - يعد إصلاح القطاع العام أو تغيير شكل السياسات أو المؤسسات و/أو هيكلها و/أو ثقافتها، هو النهج الأكثر تشددا. وقد ركزت الإصلاحات في الآونة الأخيرة على الاستعانة بمصادر خارجية، وتحقيق مكاسب على مستوى الكفاءة وعلى مستوى الإنتاجية، كما هو الحال في القطاع الخاص. وتشمل هذه الإصلاحات غالبا عمليات دمج/إدماج للإدارات أو إسناد للمهام إلى مؤسسات خارجية، مما قد يأتي بمردود عكسي على صعيد تعزيز الاتساق. وقد تؤدي إصلاحات القطاع العام التي تسترشد بتوفير التكاليف إلى إنهاء الترتيبات المقررة لإشراك أصحاب المصلحة وعموم المواطنين، وهو ما يتعارض مع مبدأ عدم ترك أحد يتخلف عن الركب الوارد ضمن خطة عام ٢٠٣٠. وهناك مجموعة واسعة من المؤلفات الأكاديمية التي تتناول إصلاح القطاع العام من منظور مقارن والتي يمكن استخلاص الدروس منها^(٦). ومن هذه الدروس أن إصلاح القطاع العام من أجل تعزيز الاتساق ينبغي أن يركز تركيزا أقل على الكفاءة وتركيزا أكبر على الفعالية. ويشمل ذلك تكوين شراكات جديدة وغيرها من الهياكل التنظيمية التي تحسّن الربط بين الوحدات الداخلية المنعزلة عن بعضها البعض والربط بين الجهات الفاعلة الداخلية والخارجية. وتسهم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في هذا التحول.

٤٧ - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تركز إصلاحات القطاع العام على تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فإدارة القطاع العام التي تتسم بالكفاءة والفعالية والابتكار لا تسفر من تلقاء نفسها عن نتائج أكثر استدامة. وينبغي أن يكون تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وتحقيق مستويات الاتساق اللازمة جزءا من أي برنامج إصلاحي. ولأن هذه البرامج قد تمتد لعدة سنوات، ينبغي الاهتمام بإعادة توجيه مسار الإصلاحات الجارية من أجل تحسين تحقيق الأهداف.

٤٨ - ومن الأمثلة الجيدة على كيفية تعزيز الاتساق من خلال إصلاح القطاع العام استحداث كابو فيردي لنظام منسّق البنية للتخطيط - الميزنة. وتهدف الغاية ١٧-١٣ المنبثقة عن أهداف التنمية المستدامة إلى تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي على الصعيد العالمي، بوسائل تشمل تنسيق السياسات

(٦) انظر، على سبيل المثال: Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., (New York, Oxford University Press, 2011).

وتحقيق اتساقها. ويستلزم تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي اتساق السياسات والمؤسسات على أساس مستمر وطويل الأجل. ونظم التخطيط - الميزنة هي أطر لا غنى عنها لتحقيق هذا الهدف، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه النظم، ما أن يبدأ العمل بها، تضغط على المنظمات على نحو إيجابي لاعتماد إجراءات وعمليات جديدة (إعادة هيكلة المنظمة) من أجل إنجاز الأهداف. ويمكن إتاحة التنسيق والتكامل والمواءمة وغير ذلك من أنواع التدخل ضمن نظام محدد للتخطيط - الميزنة من أجل إدارة عملية اتخاذ القرار سعياً لإنجاز الأهداف بكفاءة وفعالية. ويستلزم تحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من خلال نظم التخطيط - الميزنة اعتماداً الأدوات التالية: (أ) وضع رؤية/خطة متوسطة إلى طويلة الأجل تقوم على أساس تشاركي وتعتمد نهج المجموعات؛ (ب) استراتيجية متوسطة الأجل للديون (هي استراتيجية التمويل المستدام التي تكفل استقرار الاقتصاد الكلي في إطار الرؤية/الخطة)؛ (ج) إطار مالي متوسط الأجل؛ (د) إطار إنفاق متوسط الأجل؛ (هـ) ميزانية/برامج على مدى سنوات متعددة؛ (و) نظم رصد وتقييم؛ (ز) نهج للإدارة قائم على النتائج.

التمكين

٤٩ - يعني التمكين أن يُكلف الأشخاص بالعمل معاً عبر الإدارات المختلفة وأن تسند إلى الأشخاص في الرتب الوظيفية الأدنى مسؤوليات وسلطة تقديرية تتيح لهم اتخاذ قرارات مناسبة. ويتبع هذا النوع من التدخلات المنطق القائل بأن الأشخاص الذين يعملون بالقرب من التحديات السياسية والمؤسسية هم الأقدر على تقييم ما ينبغي القيام به في كثير من الحالات غير الاعتيادية. وتشمل هذه الفئة من "الموظفين المتعاملين مع الجمهور مباشرة" ضباط الشرطة والمعلمين والعاملين في مجال الرعاية الصحية. ويمكن منح سلطة تقديرية مماثلة إلى موظفي السياسات القائمين على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على مختلف المستويات.

خامساً - المبادئ الأساسية والأدوات العملية لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات

٥٠ - لا يوجد مخطط عام لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فالاختلاف الكبير في ظروف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لا يسمح بذلك. وينبغي توخي الحرص في التعامل مع الممارسات الناجحة المستمدة من بلدان أخرى، فما ينجح في بلد قد يخفق في آخر. ولذلك، فمن الأصوب أن نطلق على هذه النجاحات اسم نماذج ملهمة أو ممارسات جيدة، بدلا من وصفها بأفضل الممارسات.

٥١ - وتنفيذ النهج المختلفة الرامية إلى تحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات ينبغي أن يتم من خلال آليات وأدوات أثبتت نجاحها في بلد معين. ولا تُستثنى الأدوات المستخدمة لتحقيق الاتساق من القاعدة التي تقول إن الأدوات لا تكون أبداً بمعزل عن القِيم: فهي أدوات تستند إلى افتراضات تتعلق بجملة أمور منها دور الحكومة والتوقيت الذي ينبغي أن تُستخدم فيه الأدوات القانونية أو الأدوات غير القانونية. وتكون القِيم والافتراضات التي تقوم عليها الأدوات الفعالة متسقة في الغالب مع الثقافة التنظيمية للإدارات الحكومية، التي تعكس في معظم الأحوال الآراء والقيم والافتراضات الأساسية للثقافة والتقاليد الوطنية. وهذا الأمر يجعل فهم الهوية الثقافية والتنوع الثقافي داخل البلدان

وفيما بينها شرطا أساسيا للحوكمة الفعالة من أجل تحقيق الاتساق فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة. وفي الوقت نفسه، تتسم هياكل الحوكمة العالمية بالترابط أكثر من أي وقت مضى، تدفعا في ذلك التكنولوجيات الرقمية والبيانات التي تنبثق عنها، بالإضافة إلى إمكانية تدفق البيانات بسهولة. ولذلك، فإن السعي إلى بلوغ الهدف المشترك المتمثل في تحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات يتطلب أساليب حوكمة متميزة على أرض الواقع.

٥٢ - وتشير الرؤى الحالية في مجال الفعالية الإدارية وحوكمة الاستدامة، على وجه الخصوص، إلى أن مشكلة عدم الاتساق قد لا يكون مرجعها الوحيد إلى وجود هياكل تتسم بطابعها الهرمي المفرط. فالطابع الهرمي قد يمثل مشكلة، ولكن قد يكون حلا أيضا. وفي البلدان التي لا تعتمد الهيكل الهرمي، قد تكون هناك حاجة إلى قواعد لتسيير المناقشات بين أصحاب المصلحة والحكومة، تماما كما يمكن للحكومة المركزية أن تستفيد من تدفق المعرفة والقبول المترتين على إشراك أصحاب المصلحة. والبلد ذو السوق الحرة قد يعزز آليات عالية الكفاءة، ولكنها غير فعالة، من أجل تحقيق الاتساق، حيث يسير في ذلك على شعار "ما قلّ ودلّ". فعندما تم، على سبيل المثال، تحويل مكتب مساحي تابع لوزارة وطنية يحقق حجم معاملات سنوية بقيمة ٣٠٠ مليون يورو إلى مؤسسة، أصبحت مهمة التفاعل بين الوزارة والمؤسسة، التي تتسم بأهميتها السياسية، منوطة بموظف واحد فقط لأسباب تتعلق بتحقيق وفورات في التكاليف، الأمر الذي أدى إلى مخاطر مؤسسية تتمثل في حدوث مشكلات على صعيد الاتساق.

٥٣ - ومن الممكن تجميع الآليات والأدوات الرامية إلى تحقيق اتساق السياسات والمؤسسات في ثلاث فئات لها قيم أساسية متماثلة إلى حد ما، هي: أدوات الحوكمة الهرمية، وحوكمة الشبكات، وحوكمة السوق. وتشمل أدوات الحوكمة الهرمية التي يمكن استخدامها لتعزيز الاتساق القواعد، وإجراءات التنسيق، ورصد الامتثال، ووضع أحكام لضمان المساءلة. ومن الأمثلة على أدوات حوكمة الشبكات تكوين أو دعم الشراكات والتحالفات غير الرسمية وتنظيم أنشطة الدعم والاستعراض بين الأقران. أما حوكمة السوق، فتستتبع استعانة الحكومات بالأدوات التي تستخدمها عادة الجهات الفاعلة الاقتصادية وتعميم استخدامها داخلها. وتشمل هذه الأدوات: تدابير تعزيز الكفاءة الرامية إلى القضاء على البيروقراطية التي تعرقل الاتساق؛ وتمكين المسؤولين عن وضع السياسات العامة؛ وإتاحة تعاون أفضل؛ وإنشاء المؤسسات؛ والخصخصة؛ والحوافز المالية أو الضرائب؛ والمشتريات الحكومية.

٥٤ - ويستلزم تعزيز الاتساق أن تتاح هذه الأدوات أو الآليات جميعها في "صندوق أدوات" واحد، وأن تستخدم بطرق تتفق مع الثقافات الوطنية/التنظيمية وتتسم في الوقت ذاته بالابتكار قدر المستطاع. ويمكن أن ينطوي هذا الأمر على تحديات عندما يكون نمط حوكمة معين هو النمط السائد في بلد أو منظمة إدارية؛ وقد تكون هناك حاجة إلى تطوير المهارات اللازمة لتشغيل مجموعات الأدوات الأخرى.

٥٥ - وربما تقتضي الحاجة تطبيق الأدوات الرامية إلى تحقيق الاتساق بالاقتران مع بعضها البعض. وقد يستلزم نصح الشراكات عبر القطاعات السياساتية المختلفة إبرام اتفاق رسمي أو صياغة قواعد رسمية. كما أن الإبقاء على خيار الالتزام القانوني أو إعادة التنظيم كمالأخير - يكون مع ذلك على مرمى البصر - يمكن أن يؤدي إلى تحفيز الجهات الفاعلة المعنية على العمل معاً على أساس طوعي. والجمع بين أدوات

الحوكمة في إطار دينامي يستدعي التفكير من وجهات نظر متعددة. وقد ظهر هذا النهج القائم على "الحوكمة المزجية" (حوكمة الحوكمة) بوصفه نموذجاً ناجحاً يقلل من إخفاقات الحوكمة ويخفف من أثرها^(٧).

٥٦ - وبالإضافة إلى الإلمام بجميع الأدوات المتاحة، ينبغي أن تتمتع القيادات الإدارية المسؤولة بعقلية منفتحة وأن تكون مكلفة بولايات واضحة بما يتيح لها اختيار الأدوات من مختلف أساليب الحوكمة والجمع بينها في إطار حوكمة تشغيلي من أجل تحقيق اتساق السياسات واتخاذ الترتيبات المؤسسية المناسبة.

٥٧ - وفي المستقبل، ستكون هناك طرق أفضل لتتبع الأثر الآني للقرارات المتعلقة بالسياسات ولتكييفها بمرونة. ومن الأمثلة على هذا النوع من التكيف الذي ظهر بالفعل، إعادة توجيه المرور أو تقييده عندما تكون مستويات التلوث مرتفعة للغاية. ومن شأن أدوات محاكاة السياسات أن تتيح لواقعي السياسات إمكانية تغيير بارامترات معينة في مزيج السياسات المتوافر في صندوق أدواتهم ومن ثم معرفة ما قد يترتب على ذلك من أثر. فأى أثر قد يترتب مثلاً على زيادة الضرائب بنسبة ١ في المائة؟

٥٨ - وقد يكون من المجدي النظر، على وجه التحديد، في استخدام أداة لتقييم الأثر من أجل تبين الفوائد والتكاليف المحتملة للتدابير المراد بها تحسين الاتساق على صعيد السياسات أو على صعيد المؤسسات. وفي الوقت الراهن، تخضع التشريعات والسياسات لتقييمات كهذه بغية تبين أثرها (التنظيمي أو غير ذلك)، ولكن الأمر لا يزال يتم بشكل استثنائي بالنسبة للتدابير الرامية إلى تحقيق الاتساق رغم أن التكاليف المجتمعية وغير المجتمعية لمحاولات تعزيز الاتساق التي تبوء بالفشل يمكن أن تكون هائلة.

٥٩ - ويتطلب تعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات إشراك جميع الجهات صاحبة المصلحة، وهم الحكومة، وكيانات الإدارة العامة، والجامعات والمؤسسات البحثية، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والشركاء الدوليون، ضمن أطراف أخرى. وباعتماد ترتيبات مؤسسية من أجل تحقيق اتساق السياسات، مثل النهج المذكور سابقاً والقائم على المجموعات في إطار نظام للتخطيط - الميزنة، يمكن إنشاء مجالات سياساتية تتيح دمج أو موازنة رؤى جميع الجهات صاحبة المصلحة وشواغلها وذلك من خلال قاسم مشترك بينها. وبذلك يتوافر لجميع الجهات المذكورة منبر مخصص للحوار وتحديد الحلول الابتكارية وتلك المعطلة. غير أن هذا الأمر يتطلب نظاماً قوياً للمعلومات. وفي السنوات الخمس الماضية، شكل مفهوم البيانات الضخمة تحدياً لنظم المعلومات. وقد أصبحت البيانات الضخمة حقيقة واقعة في العالم المتقدم النمو. وأصبحت المجتمعات مجتمعات معلومات، بمعنى أن بلايين 'البايتات' (bytes) تُنتج وتُجمع من جانب منصات مختلفة على أساس يومي. ويتمثل التحدي في إنشاء نظم للمعلومات تجمع هذه المعلومات من أجل الصالح العام. وفي حالة أفريقيا، على سبيل المثال، تتيح البيانات الضخمة فرصة إحداث طفرة في بعض مراحل التنمية الوسيطة عن طريق تحسين إمكانية حصول المزارعين في توقيت جيد وعلى نحو فعال من حيث التكلفة على معلومات تمهيم بشكل خاص تتعلق بأفضل الممارسات وبالأسواق والأسعار.

٦٠ - ويمثل تعزيز الاتساق تحدياً خاصاً لما يسمى بالدول المهشة. وتواجه تلك الدول مشاكل في طائفة واسعة من المجالات، مثل الأمن المادي، والمؤسسات السياسية الشرعية، والإدارة الاقتصادية السليمة، وتقديم الخدمات الاجتماعية. ويرتبط الاتساق على صعيد السياسات من أجل تحقيق أهداف التنمية

(٧) انظر: Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*

(Heidelberg, Germany, Physica-Verlag, 2008).

المستدامة في هذه البلدان بتحديات ماثلة في مجالات الأمن والجريمة ومشروعية التدخلات الحكومية. وسيكون من الصعب تطبيق أدوات حوكمة الشبكات في تلك الدول. ووفقاً لتصنيف عام ٢٠١٧ الذي وضعه مجمع الفكر المعروف باسم 'صندوق السلام'، لا يتعدى عدد الدول التي يمكن اعتبارها مستدامة جداً أو مستدامة أو مستقرة ٥٤ دولة (٢٩ في المائة) من أصل ١٧٨ دولة يجري رصدها حالياً^(٨). واستناداً إلى تقييم الصندوق، يندرج ما يقرب من ٧٠ في المائة من البلدان الخاضعة للرصد في فئتي "إنذار" أو "خطر شديد جداً" فيما يتعلق بالهشاشة. وقد يتعين النظر في ترتيبات محددة، مثل مشاريع التوأمة بين البلدان أو حشد الدعم من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني التي تسعى إلى إعمال المسؤولية الاجتماعية للشركات.

٦١ - وثبت أن الاستعانة بجهات خارجية لرسم السياسات وتحديد مسار الابتكار المؤسسي ليس أفضل الطرق لإحداث تغيير طويل الأمد. فالاستعانة بجهات خارجية يمنع التعلم على الصعيد الداخلي ويجول دون الشعور بامتلاك زمام المسؤولية. وينبغي التخلي عن الدعوات التقليدية إلى الحصول على دعم خارجي (خدمات استشارية) لإعداد واقتراح سبل الابتكار الاستراتيجي والاستعاضة عنها، حيثما أمكن، بالتوجيه المقدم إلى العاملين أثناء تأديتهم وظائفهم. وعلى هذا النحو، سوف يساهم تنفيذ التدخلات الرامية إلى تعزيز الاتساق إسهاماً مباشراً في بناء القدرات. وينبغي أن يستفاد من المهام الصعبة بالتعلم منها على الصعيد الداخلي، أما العمل الأقل تعقيداً فيمكن الاستعانة بجهات خارجية للقيام به.

٦٢ - وبالنسبة للدول الجزرية الصغيرة النامية، يكون النطاق الفعلي في كثير من الحالات ضيقاً بحيث لا يستوجب اكتساب الخبرة اللازمة لاستحداث أدوات تعزيز الاتساق أو التعاقد مع من يمتلكونها. وقد تكون هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير لتحقيق وفورات في الحجم عن طريق التعاون الوثيق، بدعم من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. والدول الجزرية الصغيرة النامية من أشد البلدان النامية ضعفاً، وأوجه الضعف التي تعاني منها فريدة من نوعها وخاصة بها. ويمكن أن يكون صغر الحجم ميزةً لتحقيق اتساق السياسات؛ فالاتصال الشخصي الأكثر كثافة مثلاً يمكن أن ييسر تواصلًا أوثق بين الموظفين العموميين في الوزارات المختلفة.

٦٣ - وأخيراً، يكثر في عدد من البلدان تغيير الإدارات السياسية، سواء أكان ذلك عن طريق انتخابات أو بدونها. ويكمن التحدي الخاص، في تلك الحالات، في الافتقار إلى الاتساق على المدى البعيد. ويصعب الحفاظ على ثبات جودة الإدارة على أعلى مستوياتها حيثما يكون استبدال العديد من موظفي الخدمة المدنية لدى تولي حكومة جديدة مقاليد السلطة أمراً تقليدياً. وتحدث هذه الأوضاع المتغيرة في الدول المتقدمة النمو والدول النامية على السواء، ولا سيما أينما كان النظام الديمقراطي يستند إلى حكم الأغلبية كما هو الحال في العديد من البلدان. وفيما يتعلق بالاتساق على صعيدي السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، تعتبر هذه المسألة مع الأسف مشكلة عامة، وإن كانت بعض الحلول قد وُجدت لها. فعلى سبيل المثال، قد يكون الاستثمار في البرلمان ككل نهجاً جيداً للحيلولة دون عرقلة العمل بعد تغيير الحكومة، على نحو حدث في جامايكا. وفي ترينيداد وتوباغو، أنشأ

(٨) انظر: The Fund for Peace. Fragile States index. ويمكن الاطلاع على هذا المؤشر في الموقع الشبكي التالي:

<http://fundforpeace.org/fsi/data/>

البرلمان لجنة مختارة مشتركة تُعنى بالبيئة والتنمية المستدامة، والتزم بالمساعدة على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في جميع التشريعات التي يسنها، بما في ذلك مخصصات الميزانية.

٦٤ - وينبغي لأي برنامج عمل يهدف إلى تعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات: (أ) أن يكون سهلاً وواضحاً لا يتسم بشدة التعقيد؛ (ب) أن يستند إلى تحليل لكيفية الجمع في حالة معينة (بلد، أو منطقة دون وطنية، أو مدينة) بين عدة نُهج ومبادئ وأدوات مما يراود به تحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات، على أن تكون تلك النُهج والمبادئ والأدوات متآزرة ولا يقوّض بعضها بعضاً؛ (ج) أن يشمل آليةً للتعلم من الممارسات الناجحة وغير الناجحة في البلدان ذات الظروف المتشابهة والمتباينة.

٦٥ - ولن ينجح تعزيز الاتساق دون أن نتعلم من بعضنا البعض. وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠ أمر على درجة من الإلحاح والصعوبة تقتضي منا ألا نحاول إعادة اختراع العجلة. ولذلك يُنصح بإعادة توجيه ما هو قائم حالياً من مشاريع وبرامج استعراض الأقران والتعلم من الأقران والتوأمة المتصل جميعها بأهداف التنمية المستدامة، بحيث يتسنى تخصيص نسبة كبيرة (١٠ في المائة على سبيل المثال) من موارد التعلم والتبادل من أجل تعزيز الاتساق. والتعلم من الأقران مثلاً فعال من حيث التكلفة على أدوات التعلم من ذلك النوع. وينبغي النظر في استحداث أداة عالمية للتعلم من الأقران من أجل تعزيز الاتساق. ويُقصد بهذه الأداة أن تُمول تكاليف سفر وإقامة خبراء بلد محدد ممن أبدوا استعدادهم لتقديم المشورة إلى بلد آخر بناءً على طلب منه، من خلال بعثات الخبراء أو الزيارات الدراسية أو حلقات العمل المصغرة. وتمثل أدوات التبادل بين الأقران التي استحدثتها المفوضية الأوروبية بغية تنفيذ سياسات البيئة والتنمية الإقليمية الخاصة بالاتحاد الأوروبي ممارسةً جيدة، بما في ذلك فيما يتعلق بتعزيز الاتساق.

٦٦ - وبالإضافة إلى ذلك، يُوصى بإقامة شبكة عالمية من المنسقين الوطنيين المعنيين بتعزيز الاتساق لتمكين المناقشة وتبادل المعلومات بشأن نماذج النجاح والفشل. وقد قامت عدة بلدان بالفعل (مثل نيجيريا) بتعيين منسقين رفيعي المستوى لأهداف التنمية المستدامة، ويمثل الاتساق جزءاً من اختصاصاتهم.

سادسا - التوصيات

٦٧ - ترد فيما يلي ١٠ توصيات مقترحة لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وهي توصيات تركز على الحكومات الوطنية، ولكنها تنطبق أيضاً على مستويات أخرى. ويتطلب تنفيذ التوصيات توافر جهات راعية لها وجهات تبادر إلى اعتمادها وتأييدها في وقت مبكر من بين هيئات الأمم المتحدة ودولها الأعضاء علاوة على أصحاب المصلحة الآخرين.

مبادئ من أجل تحقيق اتساق أفضل

١ - تعزيز الاتساق على صعيد السياسات بالتآزر دوماً مع تعزيز الاتساق على صعيد المؤسسات. لتحقيق ذلك، لا بد من استراتيجيات وأدوات ملموسة لمواجهة التحديات ومنع التضارب على حد سواء. وينبغي أن تكون هذه الأدوات في متناول منظمات القطاع العام.

٢ - تكييف التدابير الرامية إلى تعزيز الاتساق مع خصوصيات أهداف التنمية المستدامة ومع السياق الذي ستتفقد في إطاره. ينطبق مبدأ ”حوكمة مشتركة وإن كانت متباينة“^(٩) انطباقاً تاماً على مسألة الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات: فالممارسات المتسقة والمتمايزة ينبغي أن يقترن بعضها ببعض.

٣ - إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية في إجراءات ملموسة لتعزيز الاتساق. سيؤدي ذلك إلى الحصول على شركاء لا غنى عنهم يتمتعون بالمعارف الأساسية بشأن الأمور التي يحسن تنفيذها وتوقيت اللجوء إليها. ويكتسب ذلك أهمية متعاظمة بسبب نشوء الشراكات داخل القطاع الخاص (بين الأعمال التجارية والمجتمع المدني) في مختلف المجالات.

التخطيط والتصميم والتنفيذ من أجل اتساق أفضل

٤ - وضع برامج عمل وطنية من أجل تعزيز الاتساق. يمكن أن تتضمن برامج العمل هذه أهدافاً وأدوات لكل من الأجل القصير والمتوسط والطويل، وأن تسترشد بتقييم لكيفية الجمع بين استراتيجيات وأدوات مختلفة لتحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات تكون بينها أوجه تآزر ولا يقوض بعضها بعضاً. وينبغي أن تشمل برامج العمل آلية لرصد فعاليتها، وألا تمثل عبئاً إدارياً إضافياً.

٥ - الجمع بين نهج متعددة تهدف إلى تعزيز الاتساق. هناك سبل شتى لتعزيز الاتساق. وترد في هذه الورقة تسعة نهج، هي: التنسيق، والتكامل، والمواءمة، والحوكمة المتعددة المستويات، والتوافق، والمصالحة، وبناء القدرات، والإصلاح، والتمكين. وينبغي النظر فيها مع وضع التآزر فيما بينها في عين الاعتبار.

٦ - الجمع بين أدوات للاتساق يكمل بعضها بعضاً. اختيار أدوات لتعزيز الاتساق من نهج الحوكمة الهرمية (التنظيمية) وحوكمة الشبكات (التعاون) وحوكمة السوق (الكفاءة/الحوافز) والجمع فيما بينها. وتعتبر مجموعات الأدوات الثلاث تلك عن قيم وتقاليديد وافتراضات ثقافية مختلفة تتسم بالتناقض في بعض الأحيان، ولكنها تكاملية من حيث المبدأ. ويتطلب تعزيز الاتساق على صعيد السياسات والترتيبات المؤسسية ذات الصلة أن تكون تلك الأدوات كافة في متناول اليد وأن تتوفر المهارات اللازمة لاستخدامها.

٧ - إعادة توجيه إصلاح القطاع العام لإنجاز أهداف التنمية المستدامة. معظم الإصلاحات موجهة حالياً نحو تحسين الكفاءة والفعالية عموماً؛ ولكن يجب إعادة توجيهها لتعزيز الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات بغية النهوض بتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠.

التعلم من أجل اتساق أفضل

٨ - استحداث أداة عالمية للتعلم من الأقران هدفها تعزيز الاتساق. تموّل هذه الأداة تكاليف سفر وإقامة خبراء بلد محدد ممن أبدوا استعدادهم لتقديم المشورة إلى بلد آخر بناءً على طلبه،

(٩) انظر: Meuleman, L., and Niestroy, I. (2015). Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work, *Sustainability* 12295–12321.

من خلال بعثات الخبراء أو الزيارات الدراسية أو حلقات العمل المصغرة. ويمكن أن تستند تلك الأداة إلى أدوات التبادل بين الأقران القائمة.

- ٩ - إنشاء شبكة عالمية (شبكة ممارسة مهنية) لمنسقين وطنيين يعنون بتعزيز الاتساق. من شأن ذلك أن يؤدي إلى تسريع وتيرة التعلم المتبادل وتقاسم المعلومات عن الممارسات الجيدة والمحاولات التي باءت بالفشل بين أولئك المسؤولين على الصعيد الوطني عن التقدم في تحقيق الاتساق. ويمكن وضع برامج للتوجيه من قبل الأقران فيما بين حكومات البلدان المختلفة. ويمكن أن يصبح التوجيه، من جانب المستشارين الفنيين والخبراء الاستشاريين أيضاً، النموذج الجديد للتعجيل بتحقيق الاتساق على صعيد السياسات والمؤسسات. ويمكن إشراك الشبكات القائمة، مثل مركز الامتياز المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية.
- ١٠ - التدريب هو الأساس: ينبغي للمدارس الوطنية المعنية بالإدارة العامة أن تدمج تعزيز الاتساق من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في مناهجها الدراسية على سبيل الأولوية. وينبغي للمدارس والجامعات الأخرى الانضمام إلى هذا الجهد.