



الآلية الأفريقية لمراجعة النظراء

مملكة ليسوتو

تقرير مراجعة رقم 12



يونيو 2010

1.1 تأسست ليسوتو قبل حوالي 200 سنة على يد الملك موشويشو وهي واحدة من عدد قليل من الملكيات الدستورية في العالم وفريدة من نوعها في أفريقيا في هذا الصدد. سكان البلاد متجانسون تماما من حيث التركيبة العرقية واللغوية، والديانة الرئيسية هي المسيحية.

1.2 تعتبر ليسوتو واحدة من أصغر الدول في أفريقيا، ويبلغ عدد سكانها 1.8 مليون نسمة (2006)، وتبلغ مساحتها الإجمالية 30,355 كيلومترا مربعا وإقتصادها في الغالب اقتصاد ريفي مع تواجد 76 في المائة من السكان يعيشون في المناطق الريفية. ينتشر الفقر في البلاد على نطاق واسع إذ يقدر عدد السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر بحوالي 56.7%. تحتل ليسوتو المرتبة 138 من بين 177 دولة (2007) من حيث مؤشر التنمية البشرية وقد إنخفض متوسط العمر المتوقع الذي كان يبلغ 59 عاما في 1990، إلى ما يقدر بحوالي 42.4 سنة (2006). إن تراجع معدل النمو السكاني في ليسوتو، إلى جانب ارتفاع معدل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية (HIV) ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) (23.2 في المائة) يعني أن مواردها البشرية في حالة نضوب مستمر.

1.3 تملك ليسوتو موارد طبيعية محدودة للغاية، بما فيها الأراضي الزراعية والمراعي، ولكنها غنية بالماء، وإلى حد ما، الماس والمعادن الأخرى. الماء هو المورد الطبيعي الأكثر أهمية. ويتم استغلالها من خلال مشروع مياه المرتفعات الذي يقدر بمليارات الدولارات.

1.4 تشكل ليسوتو وسوازيلاند وناميبيا وجنوب أفريقيا أيضا منطقة العملة والرقابة على الصرف المشتركة المعروفة باسم منطقة العملة المشتركة (CMA) وتوفر إيرادات الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي (SACU) الكثير من الدخل لليسوتو. وقد استفادت ليسوتو من قانون النمو والفرص في أفريقيا (AGOA). وبموجب هذا الترتيب، يسمح لمنسوجات ليسوتو الوصول غير المقيد إلى اسواق الولايات المتحدة (US). لا بد أن تحدث الأزمة المالية الحالية أثراً على البلاد من حيث تقليص الاستثمار الأجنبي المباشر وحصص التجارة التفضيلية، فضلا عن تقليص عدد عمال المناجم في جنوب أفريقيا.

1.5 منذ الاستقلال عن بريطانيا في عام 1966، هيمن عدم الاستقرار والخلاف والصراع على التاريخ السياسي لليسوتو، وامتد في بعض الأحيان إلى أعمال عنف. وقد شملت هذه الدينامية ثلاثة انقلابات (في 1970 و 1986 و 1994) و 23 عاماً من الحكم غير الديمقراطي (بما في ذلك سبع سنوات من الحكم العسكري). منذ العودة إلى الديمقراطية التعددية في عام 1993، شهدت البلاد أربعة انتخابات على فترات إمتدت لخمس سنوات، وبالتحديد في الأعوام 1993، 1998، 2002 و 2007.

2 ملخص للنتائج في المجالات المواضيعية الرئيسية

الديمقراطية والحكم السياسي الرشيد

2.1 أضيف دستور ليسوتو لعام 1993 الطابع المؤسسي على النظام الملكي الدستوري، الذي جاء تأكيداً من النظام التقليدي للحكم الذي يحظى بمكانة عالية ويقوم على قيم وأعراف الباسوتو التاريخية. ويعني الدستور أيضا أن الباسوتو يعترفون ويقبلون بأن النموذج التقليدي المتمثل في الحكم يجب أن يتعايش مع نظام خلفه المستعمر. وبموجب هذا الدستور، فإن الملك هو رئيس الدولة، في حين أن رئيس الوزراء هو رئيس الحكومة. موقف الملك وراثي ويتم تنظيم الانضمام إلى العرش من قبل مكتب وسام الملك رقم 14 لسنة 1990. ويتم تعيين رئيس الوزراء من قبل الملك وفقاً للشروط الواردة في الفقرة 87 من المادة 2 من الدستور.



2.2 تتكون السلطة التشريعية من مجلسين، مجلس الأمة الذي يضم 80 عضواً منتخباً و 40 ممثلاً نسبياً ليصبح المجموع (120)، ومجلس الشيوخ الذي يتكون من 33 عضواً، منهم 22 يتم تعيينهم بالوراثة، مع 11 آخرين يتم تعيينهم من قبل الملك بناء على مشورة مجلس الدولة الذي يتكون من كبار المسؤولين في الدولة من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ورئيس البلدية الاساسي(العمدة)، فضلاً عن أربعة من أصحاب الشأن غير الحكوميين ويتم تعيينهم بحكم مهاراتهم وخبراتهم ويتمثل دور المجلس في تقديم المشورة والمساعدة للملك في أداء مهامه.

2.3 يرأس السلطة القضائية رئيس المحكمة العليا، وتتكون من محكمة الاستئناف والمحكمة العليا ومحاكم الصلح والمحاكم المحلية. هناك نظام قانوني مزدوج تستخدم فيه المحاكم المشار إليها أعلاه القانون العام، في حين أن المحاكم التقليدية للعمد تستخدم القانون العرفي.

2.4 وقعت ليسوتو العديد من الاتفاقيات الدولية، بما في ذلك ميثاق الأمم المتحدة والقانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي ووثيقة إطار النيباد ومعاهدة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. بالإضافة إلى ذلك، وقعت البلاد اتفاقيات دولية أخرى متعلقة بما يلي: الاعتراف ب وحماية الحقوق المدنية والسياسية والثقافية وحقوق الإنسان (النساء والأطفال، والتمييز العنصري، ووضع اللاجئين، والعمل، والتعليم، الخ) وحرية تكوين الجمعيات السياسية، الحرب والصراع، الجريمة والفساد والاتجار بالبشر. ومع ذلك، تعتبر ليسوتو متخلفة في التصديق على وتوطين وتنفيذ والإبلاغ عن الاتفاقيات المختلفة. لم تتمكن الإدارة من الحصول على السجل المحدث من الاتفاقيات وموقف تطبيقها.

2.5 اتخذت ليسوتو خطوات مهمة منذ أجل حسم الصراعات السياسية الداخلية من خلال التشاور والحوار اللذين بلغا ذروتها في إصلاح النظام الانتخابي. يعود الفضل إلى إدخال نظام التمثيل الانتخابي ذو العضوية المختلطة في عام 2002 ودلذ لدوره في تعزيز الحوار المفتوح وتحقيق تمثيل سياسي أكثر شمولاً وأوسع نطاقاً في الجمعية الوطنية وبصفة عامة تحقيق السلام النسبي الذي ساد على مدى السنوات القليلة الماضية. على الرغم من ذلك، هناك شعور قوي بالحاجة إلى إضفاء الطابع المؤسسي على الآليات المحلية وكذلك تنمية القدرات من أجل التوسط في حل النزاعات وتسويتها، والتي ينبغي أن تضم اللجنة الانتخابية المستقلة والأحزاب السياسية، والكنائس، والزعماء التقليديين، والفعاليات المحلية من غير رجال الدولة.

2.6 تم تناول الصراعات المؤسسية داخل هيكل الدولة المختلفة من خلال إصلاحات القطاع الأمني التي تنطوي على تحقيق السيطرة المدنية على الجيش والشرطة وذلك تمشياً مع إعادة إنشاء نظام ديمقراطي في عام 1993. وقد سعت الإصلاحات التي نفذت منذ 1996 إلى توضيح مهام القيادة والسيطرة وإدارة الجيش، وأدخلت عملية عدم تسييس واحترافية قوة دفاع ليسوتو، كما تم اتخاذ تدابير إصلاحية مماثلة تهدف إلى تحسين تنظيم وإدارة وإنضباط جهاز الشرطة.

2.7 يرى الباسوتو عموماً أن هناك حكم دستوري طالما أن الترتيبات والممارسات المؤسسية يحكمها دستور ليسوتو لعام 1993. وعلى الرغم من ذلك، يتم تفسير مفهوم الفصل بين السلطات بشكل مختلف عن التعريف الغربي الكلاسيكي لهذا المصطلح بسبب تمركز الملك في حكم البلاد فهو يعتبر، كقائد تقليدي، عنصراً أساسياً في إدارة الدولة القومية، ويعتبر العاهل بوصفه موحد الأمة الباسوتية.

2.8 في الحقيقة، أعربت ليسوتو عن التزامها السياسي من خلال توقيع العديد من المواثيق المرتبطة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات. ورغم ذلك، فإن أوجه القصور في عمليات التصديق والتوطين والتنفيذ تشير إلى أن المرأة ورجال الملخص التنفيذي والأطفال والشباب والعمال وذوي الاحتياجات الخاصة وغيرهم من الفئات الضعيفة غير قادرين على التمتع الكامل بالحقوق التي من المفترض أن تكون مضمونة بموجب هذه الاتفاقيات. على الرغم من أن القيود المفروضة على القدرات البشرية والقيود المالية والمؤسسية غالباً ما يُنحى إليها باللائمة في هذه الدولة فقيرة التنفيذ، يبدو أن النوايا السياسية الحسنة يصعب بلوغها.

2.9 مازالت ليسوتو تواجه تحديات معقدة على الرغم من المكاسب المشجعة التي تحققت في مجالات الحكم الديمقراطي والسياسي والتي تشمل توطيد نظام ملكي دستوري، وإعادة بسط السيطرة المدنية على الجيش والشرطة، والإصلاحات الانتخابية والحل السلمي للخلافات السياسية، وإنشاء مؤسسات لفرض الديمقراطية مثل اللجنة المستقلة للانتخابات وديوان المظالم ومديرية الفساد والجرائم الاقتصادية وهيئة شكاوى الشرطة، الخ.



2.10 أولاً، هناك التهديد المتبقي من الصراع السياسي الداخلي الذي يمكن أن تغذيه التوترات داخل الأحزاب وفي أوساطها والتي يمكن أن تصرف الحكومة عن أعمالها العادية. ثانياً، هناك فرع تنفيذي مهيم في الحكومة يوازيه بقدر غير كاف برلمان ضعيف لا يخضع للمساءلة بما فيه الكفاية من قبل مؤسسات الرقابة الخاضعة له. ثالثاً، تفتقر الخدمة العامة إلى القدرات، وغير قادرة على تقديم الخدمات العامة بكفاءة وهي غير خاضعة للمساءلة إلى حد كبير كما أن اللامركزية غير مكتملة وتعاني من نقص القدرات وتتميز بتوترات منهكة بين المجالس التي أنشئت حديثاً والسلطات التقليدية. ويصاحب المساءلة العامة، التي تمثل إشكالية في حد ذاتها، المحسوبية والفساد. وفي الوقت نفسه، آليات مكافحة الفساد ضعيفة وغير فعالة. يتضاعف انعدام المساءلة بسبب عدم قدرة ليسوتو على تصديق وتوطين وتنفيذ وتقديم تقارير عن مختلف الاتفاقيات والمعايير والقوانين الدولية التي وقعت عليها، ويقترن ذلك بترامم مشاريع القوانين بشأن إصلاح القضاء التي لم يتم تمريرها وحقيقة أن هناك سياسات عامة يتم اعتمادها ولكنها لم تنفذ. كل هذه العوامل تجعل الأمر يبدو كما لو أن ليسوتو فشلت في الوفاء بالتزاماتها.

2.11 تصدر التحديات الأخرى من الوضع الجغرافي والاقتصادي الغريب لليسوتو إذ أن إقتصادها "إقتصاد جيوب" يعتمد اعتماداً كبيراً على المساعدات الخارجية. يواجه هذا الإقتصاد الصغير الذي يعتمد على المساعدات الخارجية، خطر وجود ديمقراطي وجدول أعمال حكم سياسي تحدده قوى خارجية قوية. ولذلك، تنشر أسئلة بشأن المدى الذي يمكن لليسوتو من تحديد وامتلاك سياساتها الوطنية وممارستها السياسية وحل مشاكل الفقر والبطالة وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز من أجل تعزيز التنمية. ومع ذلك، فإن الفريق يقر بإرادة الباسوتو السياسية وثقتهم في تدليل العقبات التي تقف في طريقهم وفي تطورهم كأمة موحدة ومزدهرة.

2.12 يوصي الفريق لليسوتو بأن: تخضع الاتفاقيات الدولية للتدقيق البرلماني والمناقشة قبل الانضمام إليها، وبأن تبذل جهوداً منسقة للتصديق على وتوطين أحكام المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية في قانون وطني وتطوير بنية سلام وطنية شاملة تتضمن هياكل ومؤسسات لإدارة الصراعات على المستويات القومية والإقليمية والمجتمعية وتعزيز مقدرات اللجنة الانتخابية المستقلة والأحزاب السياسية على إدارة الصراعات من خلال تطوير استراتيجيات وآليات للحوار داخل الأحزاب وتعزيز الديمقراطية الدستورية والفصل بين السلطات بإعادة التأكيد على استقلالية العمل في مؤسسات الحكم المختلفة وإصلاح مجلس الدولة ليعكس تركيبة وديناميكية ليسوتو بضم ممثلين للمجتمع المدني؛ وتعزيز السلطة القضائية من خلال زيادة عدد القضاة وموظفي الدعم، وتفعيل كافة المشاريع المعقولة؛ ومراجعة عملية اللامركزية بهدف تحديد التدابير التي يمكن أن تعجل بمؤسستها وتوفير اليقين فيما يتعلق بتوجهاتها. وتحسين تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات من خلال إنشاء لجنة لحقوق الإنسان، وزيادة الوعي بقضايا حقوق الإنسان من خلال التعليم العام ونشر المعلومات.

الحكومة الاقتصادية والإدارة

2.13 تأثر صنع السياسات الاقتصادية في ليسوتو، على مر التاريخ وبشكل رئيسي، ببعض الترتيبات الإقليمية والجغرافية بشأن التكامل الإقليمي وبترتيبات أخرى تجارية خاصة. ونظراً للتأثير الهائل لهذه العوامل، ظهرت حكومات متعاقبة في ليسوتو (حتى وقت قريب) لديها حافز ضعيف نحو تصميم وتنفيذ استراتيجيات التنمية الاقتصادية الشاملة طويلة الأجل لمعالجة المعوقات الرئيسية من أجل تحقيق النمو المستدام والتنمية في البلاد.

2.14 إن ليسوتو في الأساس بلد جبلية تقدر الأراضي الصالحة للزراعة فيها ب 9 في المائة فقط من المساحة الإجمالية البالغة 30,335 كيلومتراً مربعاً. ومع ذلك، توفر الزراعة فرص العمل والدخل بالنسبة لغالبية سكان البلاد.

2.15 إن يسوتو بلد غير ساحلية محاطة بالكامل بدولة واحدة – وهي جنوب أفريقيا. ولذلك، حتى في حالة غياب أية ترتيبات رسمية، فإن استراتيجيات التنمية في ليسوتو وسياساتها الاستثمارية وتجارتها، تأثرت بشكل وثيق بتلك الجنوب أفريقية مما يمثل مبرراً قوياً للبلاد للمشاركة في ترتيبات التكامل الإقليمي. بالإضافة إلى عضويتها في الجماعة الأفريقية، فإن ليسوتو من الدول الموقعة على الاتحاد الجمركي وهيئة السوق المالية التي تضم جنوب أفريقيا وليسوتو وناميبيا وسوازيلاند حيث توفر ترتيبات الاتحاد الجمركي تقاسم الإيرادات الجمركية بين الدول الأعضاء وفقاً لصيغة متفق عليها. وقد شكلت إيرادات الاتحاد الجمركي



أكثر من 50 في المائة من الإيرادات العامة السنوية في ليسوتو خلال الفترة من 2002 إلى 2008 وبالتالي تبقى هي المحدد الرئيسي لكل من الإنفاق العام والدخل القومي.

2.16 وفقا لترتيبات هيئة السوق المالية، يقرر البنك الاحتياطي لجنوب أفريقيا سعر صرف الراند ويحسب اللوتي (عملة ليسوتو) على قدم المساواة مع الراند الذي يتم التعامل به كعملة قانونية في ليسوتو. كما تسمح هيئة السوق المالية أيضا بالحركة غير المقيدة لرؤوس الأموال عبر الدول الأعضاء مما يقلل من تكاليف المعاملات ومخاطر الصرف الأجنبي فيما يتعلق بالتجارة بين ليسوتو وجنوب أفريقيا، وانخفاض معدل ويقلل من معدل تذبذب أسعار الصرف من خلال ربط العملة المحلية بعملة مستقرة نسبيا، ويشجع الانضباط المالي علاوة على تحسين إدارة الإحتياطي النقدي في ليسوتو، ولذلك فإن معدل الفائدة وديناميات التضخم في ليسوتو وجنوب أفريقيا ترتبط ارتباطا وثيقا ببعضها. ومع ذلك، فإن الترتيبات المؤسسية لهيئة السوق المالية لا تسمح لليسوتو بالسعي وراء تبني سياسة مستقلة لسعر الصرف. يقتصر دور السياسة النقدية في الحفاظ على استقرار الأسعار وتوفير الاحتياطيات الدولية الكافية لدعم سعر صرف راند / اللوتي كما يستخدم مصرف ليبيا المركزي أيضا عمليات السوق المفتوح لضبط السيولة المحلية من خلال بيع وشراء أدون الخزنة.

2.17 تشمل الترتيبات الخارجية الأخرى التي تؤثر على الحوكمة الاقتصادية والإدارة في ليسوتو اتفاقية الألياف المتعددة وقانون النمو والفرص في أفريقيا.

2.18 على الرغم من القيود المادية والحدود المفروضة على مدى تبني سياسات اقتصادية مستقلة، فإن إطار السياسة العامة لليسوتو واستراتيجياتها للتنمية التي تم تنفيذها في إطار هذه الترتيبات قد نجحت عموما في الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص للعمل كخطوة نحو الحد من الفقر حيث شهد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (RGDP) للفرد الواحد نموا بمعدل سنوي قدره 3.86 في المائة بين عامي 1990 و 2006. وفي الوقت نفسه، ساعد إطار الاقتصاد الكلي لليسوتو في السيطرة على التضخم والحفاظ عليه في معدل منخفض أحادى الرقم خلال معظم السنوات العشر الماضية، وعلى الرغم من ذلك، حافظت البلاد على الفوائض المالية والحسابية منذ حوالي عام 2004.

2.19 نفذت ليسوتو مختلف الإصلاحات والتدابير اللازمة لإزالة الجمود الهيكلي في القطاع المالي وزيادة الإقراض المصرفي في القطاع وتشمل: إنشاء المحكمة التجارية، وصدور قانون المؤسسات المالية وقانون البنك المركزي، وإعادة هيكلة بنك ليسوتو السابق، وإنشاء شركة ليسوتو الوطنية للتنمية ومؤسسة تنمية شركات الباسوتو. ومع ذلك، مازال الحصول على الائتمان محدودا، وخاصة في المناطق الريفية وبالنسبة للشركات المحلية، كما أن الوساطة المالية منخفضة. تنتمي جميع البنوك التجارية الكبرى في ليسوتو إلى البنوك الأصل في جنوب أفريقيا. وتفضل البنوك التجارية الاستثمار في أدون الخزنة أكثر من إقراض المستثمرين في القطاع الخاص وذلك بسبب عامل المخاطرة واعتبارات العائد.

2.20 على مر السنين، اعتمدت ليسوتو بشكل مفرط على إيرادات الإتحاد الجمركي كمصدر رئيسي للدخل لأن إسهام الإيرادات المحلية في الدخل ما زال منخفضاً. تتميز الموازنة العامة بالاعتماد الكبير على المساعدات وعائدات الإتحاد الجمركي وانخفاض معدلات التنفيذ، خاصة فيما يتعلق بالنفقات الرأسمالية. وقد كانت الفوائض العالية في الموازنة والمسجلة بين عامي 2003 و 2008 مجرد انعكاس لعدم القدرة على تنفيذ المشاريع وفقا للخطط. وفقا لذلك، غالبا ما يميل الإنفاق العام الفعلي نحو بنود الإنفاق الحالية، كما يعني التأخير في تنفيذ المشاريع أن العجز في البنية التحتية ما زال يحد من فرص الاستثمار وتقديم الخدمات بكفاءة. إن الإنفاق الضئيل في الموازنة، من سنة إلى أخرى، عادة ما يبلغ عنه من قبل الجهات الحكومية مما يترك انطبعا بالحصافة المالية لهذه الجهات، ولكنه، في الواقع، لا يتعدى أن يشير إلى القدرة المحدودة لهذه الإدارات في تنفيذ مقترحات موازاناتها.

2.21 تعني ترتيبات التكامل الإقليمي أن كلاً من المنتجين والعمال في ليسوتو يمكنهم الوصول بلا قيود إلى أسواق العمل والمنتجات الكبيرة في جنوب أفريقيا فقد بلغ عدد الباسوتو العاملين في قطاع التعدين في جنوب أفريقيا 127,000 في عام 1990 و 50,000 في عام 2007. ويقوم هؤلاء العمال بتحويل أكثر من 70 في المائة من أجورهم السنوية (قدرت ب 3.5 مليون في 2007) إلى ليسوتو لإعالة أسرهم. إن الشركات والبنوك الجنوب أفريقية هي المصدر الرئيسي للاستثمارات ورؤوس الأموال، فضلا عن قيامها بتوفير فرص العمل في ليسوتو. لقد أخذت تحويلات العاملين حاليا في الانخفاض نتيجة لعمليات التسريح لعمال



المناجم الباسوتو في جنوب أفريقيا، مما زاد من تفاقم حالة البطالة الحرجة السائدة في البلاد. ما زال معدل البطالة مرتفعاً بشكل حرج (30 في المائة)، كما ظلت معدلات الفقر مرتفعة بمعدل يقدر بـ 56.7 في المائة في عام 2007.

2.22 إن إطار السياسة العامة في ليسوتو مبني على بعض الركائز الأساسية وهي إطار الأهداف الإنمائية للألفية، ورقة استراتيجية الحد من الفقر، رؤية 2020 والإستراتيجية الجديدة للنمو يتيح الجمع بينها إطاراً للتخطيط والنمو المتسارع والمستدام وتنمية القطاع الخاص والحد من الفقر. في الأونة الأخيرة، وضعت الحكومة إطار الإنفاق متوسط الأجل كوسيلة لتحسين الروابط بين عمليات الميزانية واستراتيجيات التنمية الشاملة مثل استراتيجية الحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية. وقد تم تنفيذ إطار الإنفاق متوسط المدى في بعض الوزارات المعنية بإعداد موازنة 2006/2005.

2.23 في سعيها لوضع إطار مؤسسي يساعد على تسارع النمو وتحسين تقديم الخدمات، أصدرت ليسوتو قانون الحكم المحلي واللوائح كما أجرت انتخابات المجالس المحلية في عام 2005. ومع ذلك، مازالت الهياكل الحكومية المحلية تعتمد بشكل كبير على الحكومة المركزية. لقد عززت الحكومات المحلية الميزانيات وخطط التنمية، ولكن لم تنسق الحكومة حتى الآن أية قوانين أو لوائح لتمكين هذه الحكومات من القيام بمهامها في تحصيل الإيرادات.

2.24 على الرغم من أن ليسوتو تبنت العديد من السياسات والإصلاحات المؤسسية من أجل تحسين الشفافية والقدرة على التنبؤ ومصداقية سياساتها الاقتصادية، مازالت هناك ثغرات كبيرة في التنفيذ تظهر في تقديم الخدمات وتنفيذ الميزانية. إن محدودية القدرات البشرية والمؤسسية هي المسؤولة إلى حد كبير عن هذه الثغرات. إن عملية إعداد الموازنة حق مقصور على الحكومة إلا أن مشاركة أصحاب الشأن فيها لا تتم إلا بعد التصديق عليها من قبل البرلمان.

2.25 أجرت ليسوتو العديد من الإصلاحات المؤسسية لتحسين إدارة القطاع العام إلا أن إدارة المالية العامة والمساءلة تفشل في كثير من الأحيان في الالتزام بالمتطلبات المؤسسية كما أن الوزارات غالباً ما تكون غير قادرة على تقديم الحسابات للمراجعة في الوقت المناسب مما يثير المخاوف من أن البرلمان والحكومة يفتقران إلى الإرادة السياسية لإجبارها على الوفاء بالتزاماتها القانونية.

2.26 وبالمثل، فقد تبنت البلاد العديد من القوانين والنظم الأساسية وأنشأت مؤسسات مثل اللجنة العامة للحسابات وإدارة مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية ومكتب المراجع العام لمكافحة الفساد وغسل الأموال، ولكن يكمن التحدي الأكبر في بطء تنفيذ هذه القوانين. هناك تحديات مؤسسية خطيرة فيما يتعلق بمكافحة الفساد تتمثل في ضعف القدرة على إنفاذ القوانين، والنقص في الموظفين والموارد المحدودة لهيئات مكافحة الفساد. في الواقع، يبدو أن عدم كفاية القدرات البشرية أحد العوامل التي تقيد كفاءة هذه الهيئات.

2.27 بينما تحد ترتيبات التكامل المؤسسية الحالية لليسوتو من مدى تبني سياسة اقتصادية مستقلة، فإنها تعود بفوائد كبيرة على ليسوتو حيث تيسر هذه الترتيبات أنشطة التجارة والاستثمار عبر الحدود مثل السياحة، بالإضافة إلى تسلمها ما يزيد عن 50 في المائة من الإيرادات العامة من تجمع الاتحاد الجمركي سنوياً كما تتلقى ليسوتو ما بين 40 و 60 مليون راند سنوياً كتعويض عن الراند المتداول في البلاد.

2.28 ترتيب التكامل الإقليمي بلا شك هو الخيار الأمثل لليسوتو نظراً لصغر حجمها وموقعها الجغرافي داخل جنوب أفريقيا. إن التحدي الذي تواجهه هو تصميم وتنفيذ السياسات المناسبة لكي تتمكن من المشاركة بشكل أكثر جدية في ترتيبات التكامل الاقتصادي وتوسيع قاعدة سوقها بالإضافة إلى متابعة ترتيبات التجارة التفضيلية. إن إيجاد الموضع اللائق وزيادة المنافسة هي مفتاح التقدم في هذا الصدد.

2.29 يوصي الفريق ليسوتو بأن تحسن وضعها فيما يتعلق بجمع وتصنيف البيانات الملائمة وفي الوقت المناسب بما يتوافق مع المعايير الدولية كما ينبغي أيضاً أن تواصل البلاد جهودها في مجالات مثل: وضع السياسات وتنفيذها؛ وتعبئة الموارد المحلية وتحسين الاستفادة من الإيرادات؛ وتحسين بيئة الاستثمار من أجل جذب الاستثمار المحلي والأجنبي؛ وبناء القدرات من أجل تحسين إدارة القطاع العام؛ وتنفيذ اللامركزية؛ وتعزيز المؤسسات لمكافحة الفساد وغسل الأموال؛ وملخص تنفيذي 9 تعزيز



استراتيجيات لتحقيق أقصى قدر من المنافع من خلال التكامل الإقليمي وتخفيف الآثار السلبية للصدمات الخارجية على الاقتصاد المحلي.

حوكمة الشركات

2.30 تشترك ليسوتو في ثمانية من المعايير والقوانين الدولية والإقليمية بشأن تقييم حوكمة الشركات، ولكنها تفتقر إلى إحراز أى تقدم في التنفيذ وإلى وجود مدونة وطنية لحوكمة الشركات. هناك عدد قليل من المؤسسات الناشطة في تعزيز حوكمة الشركات، لا سيما مصرف ليبيا المركزي ومعهد ليسوتو للمحاسبين إلا أن مستوى الوعي بصفة عامة بمسائل حوكمة الشركات والمسؤولية الاجتماعية وسط الشركات منخفض.

2.31 تتميز بيئة الأعمال التجارية في ليسوتو بمؤسسات القطاع الخاص والمنظمات شبه الحكومية ويتوزع القطاع الخاص على وسائل النقل والتصنيع والتعدين والخدمات المصرفية والمالية فضلا عن توفير السلع والخدمات. وضع الشركات في ليسوتو كما يلي: متناهية الصغر (65 في المائة)، والصغيرة (20 في المائة)، والمتوسطة (12 في المائة) والكبيرة (3 في المائة). من هذه المؤسسات، 75 في المائة في قطاع الخدمات، و 24 في المائة فيقطاع التصنيع و 1 في المائة في قطاع الصناعة الأولية. في عام 2006، سُجّلت ملكية الشركات كما يلي: يمتلك الباسوتو 69.4 في المائة، والآسيويون 16.5 في المائة، وجنوب أفريقيا 5.9 في المائة وآخرون 8.2 في المائة .

2.32 يشمل الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم النشاط التجاري القوانين التالية: أوامرالمشاريع التجارية (1993)؛ لوائح تنظيم المشاريع التجارية (1999)؛ قانون المؤسسات المالية (1999)؛ قانون مقرضي الأموال (1989)؛ قانون الشركات (1967)، بصيغته المعدلة في عام 1984 و 1989)؛ إعلان الشراكات (1957)؛ إعلان الإعسار (1957). وينظم النظام الضريبي ثلاث تشريعات وهي قانون الجمارك والمكوس (1982) وقانون ضريبة الدخل (1993) وقانون ضريبة القيمة المضافة لعام 2001. ويعوق فعالية القوانين المذكورة أعلاه كون أن معظمها قديمة وبالية ولكن ثمة عدد من القوانين جديدة بالإطراء تجرى مراجعتها حاليا وهي قانون الشركات لسنة 1967 وقانون المحاسبين وقانون التأمين كما يتم أيضاً سن عدد من التشريعات الأخرى ذات الصلة بقطاع الأعمال مثل تشريعات الدائنين وتشريعات المنافسة. على العموم. إن العملية التشريعية طويلة بشكل غير عادي ويعود ذلك جزئيا إلى القيود المفروضة على القدرات علاوة على الجمود المؤسسي فعلى سبيل المثال، إستغرقت عمليات مراجعة قانون الشركات وقانون الأراضي خمس سنوات.

2.33 من ضمن القيود الأخرى المفروضة على إمكانية خلق بيئة أعمال مواتية: عدم كفاية البنية التحتية ورأس المال البشري وضعف القدرة على إدارة التنمية، وتأثير فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز فضلا عن الضعف المؤسسي، بما في ذلك الضعف في توفير حقوق الملكية ، والتأخير في الفصل في المنازعات التجارية وعدم كفاية فرص الحصول على التمويل .

2.34 يأمر دستور ليسوتو، في الباب 36، البلاد بحماية البيئة والإشترك في الاتفاقيات البيئية الدولية بما في ذلك إعلان ريو للأمم المتحدة لعام 1992. ومع ذلك، ما زالت ليسوتو تواجه تحديات بيئية مثل التلوث والتوسع في المستوطنات الحضرية وعمليات التعدين غير المنضبطة وسوء إدارة النفايات.

2.35 تعتبر معايير العمل في ليسوتو جيدة نسبيا بصفة عامة ويعزى ذلك إلى الجهود الفردية والجماعية من قبل الحكومة والنقابات والمشتريين الدوليين مثل المنظمات غير الحكومية و"حملة جمع الملابس النظيفة الهولندية". على الرغم من أن نظام قانون العمل في ليسوتو قوي جدا، هناك حاجة إلى تعجيل إنفاذه وقد خص أصحاب الشأن مصانع الغزل والنسيج والملابس الجاهزة بذلك القانون حيث لا يتم توفير ظروف عمل آمنة في معظم الأحيان. بالإضافة إلى ذلك، فإن معدل الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز المرتفع للغاية وسط عمال صناعة الملابس أدى إلى صراعات حول فوائد الخدمة مثل إجازات المرض والمأتم.

2.36 تحتفظ الشركات، مثل الهيئة العامة لتنمية المرتفعات في ليسوتو، ببرامج تختص بالمسؤولية الاجتماعية مثل برنامج تقييم الأثر البيئي للتخفيف من تأثير المشاريع على الناس والبيئة، فضلا عن برامج التنمية لمساعدة المجتمعات المحلية على إقامة مشاريع مدرة للدخل كما تتناول غرف المنسوجات والأعمال، من خلال مبادرات فيروس نقص المناعة البشرية ومرض الإيدز،



مسائل الوقاية والرعاية والعلاج للعاملين وأسرههم. ومع ذلك، مازالت النظرة إلى المسؤولية الاجتماعية للشركات وسط قطاع كبير لا تتعدى مجرد أنها مؤسسات خيرية وغير منظمة بما يكفي لمواجهة التحديات الاجتماعية التي تواجه البلاد.

2.37 من حيث الشراكات بين القطاعين العام والخاص، فإنها ما زالت تضاريس وليدة ولكن أعلن وزير المالية، في خطابه المتعلق بموازنة عام 2010/2009، نية حكومة ليسوتو وضع إطار واضح لاستخدام شراكات القطاعين العام والخاص في تمويل وتشغيل مشاريع البنية التحتية العامة بغرض تقديم الخدمات العامة. على الرغم من أن العلاقات بين القطاع الخاص والحكومة قد تحسنت على مر السنين، وفقاً لغرفة ليسوتو للتجارة والصناعة وغرفة موهلولي Mohloli للأعمال التجارية، فإن القطاع الخاص يرى أنه لا يملك المنتديات الاستشارية المطلوبة للتأثير على قرارات الحكومة.

2.38 مشروع مياه المرتفعات الشهير الذي تشارك فيه الجهات الفاعلة المحلية والدولية الذي أثار الاهتمام العالم بجهود الدولة في مكافحة الفساد. سنت ليسوتو قانوناً لمنع الفساد والجرائم الاقتصادية (1999) تتم إدارته من قبل إدارة مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية وتوجد تشريعات تتعلق بغسيل الأموال كما تم إنشاء مكتب أمين المظالم في عام 1996. وعلى الرغم من وجود هذه التدابير والمؤسسات إلا أن التصور العام هو أن الفساد ما زال يمثل مشكلة آخذة في الازدياد.

2.39 فيما يتعلق بمعاملة الشركات لأصحاب الشأن، يسلط التقرير الضوء على أوجه القصور في قانون الشركات العتيق الذي لم يوفر الحماية الكافية والمناسبة لحقوق المساهمين. إن حقوق المنافسة وحقوق حماية المستهلك وحقوق الملكية الفكرية وحقوق الدائن إما أن تكون لها أطر قانونية ضعيفة وبالية أو غير منصوص عليها في أي تشريع.

2.40 مساءلة الشركات والمديرين والموظفين ضعيفة بسبب عدم كفاية الأطر القانونية والتنظيمية ووكالات إنفاذ القوانين. وفقاً لتقرير المراجع العام، فإن العديد من الوزارات الحكومية لم تحتفظ بسجلات محاسبية محدثة وإن بعضها، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة، احتفظت بسجلات محاسبية ناقصة؛ على الرغم من التحسينات التي صاحبت تعيين أعضاء مجلس الإدارة، ذكرت الجهات المعنية أن الكثير ما زال يتعين القيام به من أجل ضمان تعيين المديرين في الوقت المناسب وعلى أساس الجدارة.

2.41 النتائج التي توصل إليها الفريق كشفت الجمود المؤسسي فيم يتعلق بتحقيق الأهداف الخمسة، بما في ذلك المعايير والرموز حيث وقف الفريق على العديد من المبادرات التي أطلقت، ملخص تنفيذي 11 ولكنها لم تكتمل بعد كما المح الفريق بالفعل إلى الإطار التشريعي وإلى العمليات المطولة في تنقيح القوانين حيث استغرق العمل في إنشاء الهيئة التنظيمية لحكومة الشركات خمس سنوات وما زال في طور التكوين. عملية إنشاء محكمة تجارية، على الرغم من أنها كادت أن توتي ثمارها، استغرقت وقتاً طويلاً ومازالت في أحسن الأحوال في طور التنفيذ وينسحب هذا الوضع أيضاً علي تنفيذ مشروع النافذة الواحدة الذي يعتبر بطيئاً للغاية.

2.42 يوصي الفريق حكومة ليسوتو بوضع اللمسات الأخيرة وسن عدد من التشريعات المتعلقة ذات الصلة بتعزيز حوكمة رشيدة بالنسبة للشركات مثل قانون الشركات. كما يجب بذل الجهود لوضع مدونة وطنية حول حوكمة الشركات وإنشاء هيئة مسئولة عن تعزيز الحوكمة الرشيدة للشركات في البلاد. وقيل كل شيء، هناك حاجة إلى زيادة الوعي ونشر المعلومات ذات الصلة بحوكمة الشركات والتقييم الذاتي حيث يمكن أن يلعب القطاع الخاص دوراً أكبر في هذا الصدد.

التنمية الاقتصادية والاجتماعية

2.43 إن إقتصاد ليسوتو في الغالب إقتصاد ريفي يتمركز 76 في المائة من سكانه في المناطق الريفية كما أن موارد البلاد الطبيعية، بما فيها الأراضي الزراعية والمراعي، محدودة للغاية ولكنها غنية بالموارد المائية، وإلى حد ما بالماس والمعادن الأخرى ولكن الأراضي الصالحة للزراعة فيها محدودة، حيث إن أرض البلاد في معظمها جبلية أو غير صالحة للزراعة. ينتشر الفقر في ليسوتو على نطاق واسع، مع وجود حوالي 56.7 في المائة من السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر. ويقدر متوسط العمر المتوقع ب 42 عاماً. بالإضافة إلى ذلك، تراجع معدل النمو السكاني إلى جانب ارتفاع معدل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز (23.2 في المائة أو 270,000 البالغين)، تشير إلى أن موارد البلاد البشرية في حالة نضوب متواصل.



2.44 التزمت حكومة ليسوتو على مر السنين، من خلال عدد من البرامج والاستراتيجيات الوطنية المختلفة، بتحسين مستويات معيشة شعبها ورفاهية مجتمع الباسوتو، فضلا عن استهداف توزيع للثروة والتنمية أكثر عدلا ومكاسب تنموية للشعب. إن رؤية 2020، التي تم إتمامها في عام 2005، أكدت عزم الحكومة على تحقيق عدد من الأهداف الوطنية، فضلا عن توفير إطار لصياغة إستراتيجيات وبرامج متنوعة لدعم هذا المنظور الجماعي. ومع ذلك، ما تزال ليسوتو تجد نفسها في بيئة موارد جغرافية وإقتصادية وبشرية مُقيدة نظراً لأن جنوب أفريقيا، شريكها التجاري الرئيسي، تحيط بالبلاد من كل الإتجاهات. تعتمد ليسوتو بشكل كبير على حصتها من إيرادات الاتحاد الجمركي والتحويلات المالية من قوى الباسوتو العاملة في جنوب أفريقيا كما أن نسبة كبيرة من تكوين رأس المال الثابت إما مموله من القروض والمنح الخارجية أو مملوكة للأجانب. إن التوجه الحكومي هو تعزيز قطاع التصدير ضمن الاتحاد الجمركي والجماعة الأفريقية وخارجها في سوق الولايات المتحدة من خلال ترتيبات قانون النمو والفرص في أفريقيا. وقد ساعد ذلك على توسيع نطاق البيئة الاقتصادية الخارجية للبلاد. علاوة على ذلك، فإن تغلغل صادرات ليسوتو في الأسواق العالمية تعتمد على القدرة التنافسية لمنتجات البلاد.

2.45 إن جهود البلاد نحو تحقيق الاعتماد على الذات والتنمية المستدامة وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وتحسين القدرة على تقديم الخدمات الأساسية وتنويع ورفع مستوى معيشة الشعب بشكل عام، مشروطة إلى حد كبير بالعوامل المذكورة أعلاه. حققت ليسوتو قدراً من الاعتماد على الذات من حيث الحفاظ على معدلات منخفضة نسبياً من الإنفاق العام والإحتفاظ بنسبة ضئيلة من التمويل الخارجي من إجمالي الإنفاق الحكومي، والكسب من تحويلات العاملين الباسوتو في جنوب أفريقيا ومن إيرادات الاتحاد الجمركي وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. ومع ذلك، هناك مناطق حرجة يتم التقدم فيها بصورة محدودة مثل انعدام الأمن الغذائي المزمن حيث تبلغ واردات البلاد حالياً نحو 70 في المائة من احتياجاتها الغذائية إضافة إلى عدم تنوع الإقتصاد بالرغم من النمو الذي طرأ على قطاع الصناعات التحويلية كما يعاني القطاع الزراعي في حد ذاته من تدهور التربة المريع على الرغم من تكثيف زراعة الحيازات الصغيرة منخفضة الإنتاجية. يمكن أن تساعد السياسات الأخيرة لتطوير الزراعة بنظام المجموعات على إحداث طفرة في إنتاج الغذاء ويمكن أن تشجع على تطوير الصناعات الزراعية. يتطلب التنوع الاقتصادي أيضاً إستغلال المجالات ذات الميزة النسبية الطبيعية، مثل السياحة والمياه.

2.46 إن التزام الحكومة بتحقيق الأهداف الإنمائية مدرج في الدستور علاوة على رؤية 2020 واستراتيجية الحد من الفقر (PRS) واستراتيجيات وبرامج القطاعات الأخرى. وقد وقعت الحكومة وصدقت على كافة القوانين والمعايير وذلك في إطار الآلية الأفريقية لمراجعة النظراء. وعلى الرغم من ذلك، فإن الإمتثال لعدد من المعايير والقواعد يشوبه الخلل. ولكن توجد هناك إنجازات ملموسة في تعزيز الرعاية الاجتماعية، والتي تشمل، من بين نجاحات أخرى، إنشاء معاش الشيخوخة لكبار السن من المواطنين في سن 75 عاماً أو أكثر. وتعتبر هذه المبادرة تاريخياً الثانية من نوعها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

2.47 انتشار الفقر وعدم المساواة في الدخل في البلاد تشير إلى أن شريحة كبيرة من المجتمع لا يمكن أن تحقق الاكتفاء الذاتي الفردي أو الجماعي حيث يُصنف حوالي 56.6 في المائة من السكان على أنهم فقراء. ينتشر الفقر على نطاق واسع في المناطق الريفية فضلاً عن المراكز الحضرية ويتفاقم بسبب ارتفاع معدلات البطالة بسبب عمليات التقليس الواسعة التي تمارسها مناجم جنوب أفريقيا على عمال ليسوتو. يبدو أن البلاد تفتقر إلى آلية بديلة يمكن الاعتماد عليها لإستيعاب هؤلاء العائدين في عمليات الإنتاج. وعلى كل حال، فإن الحكومة لديها عدد قليل من المبادرات لتدريب الشباب والمعوقين على وجه الخصوص لمساعدتهم على إقامة مشاريعهم الخاصة من خلال تحسين مهاراتهم في المجالات الأساسية. كل هذه الجهود المبذولة لا يمكن أن تعالج العلاقة الإنتاجية المنخفضة والفقر والبطالة على نحو فعال إلا من خلال التنويع والتحديث ومراعاة نوع الجنس من أجل التحول الجذري في إقتصاد ليسوتو.

2.48 بذلت ليسوتو بعض الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية مسجلةً نجاحات ملحوظة كما تم إحراز تقدم كبير في مجال التعليم للجميع (معدلات إتمام المرحلة الابتدائية، إلخ) علاوة على المساواة بين الجنسين والإستدامة البيئي. ومع ذلك، فإن البلاد تتخلف كثيراً عن الركب من حيث المؤشرات الخاصة بالفقر ووفيات الأطفال وداء السل كما يشكل وباء فيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز المعوق الأكبر والمدمر لتنمية في البلاد ومستقبلها إذ سجلت ليسوتو ثالث أعلى معدل لانتشار فيروس نقص المناعة البشرية بعد بتسوانا وسوازيلاند تراوح بين 28.9 في المائة و 31.7 في المائة حيث يتركز الفيروس بشكل غير متناسب في المناطق الحضرية. وقد كان رد فعل الحكومة فعالاً ومقدراً من أصحاب الشأن من خلال تبنيها خطة إستراتيجية



وطنية لمكافحته نالت إعجابا كبيرا من قبل الجهات المعنية. المؤشرات الصحية أيضا مثيرة للقلق، لا سيما في جوانب وفيات الأمهات والأطفال دون الخامسة.

2.49 لقد تم تحقيق نجاحات جديدة بالثناء في مجالات التعليم الابتدائي، ولكنها دون المستوى في مرحلة ما قبل المدرسة والمرحلة الثانوية ومستويات التعليم العالي إذ بلغ إجمالي معدلات الالتحاق الصافية لمستوى التعليم الابتدائي حوالي 72 في المائة في عام 2006. كما أن معدل إلتحاق الفتيات أعلى مما عليه الحال بالنسبة للبنين على جميع المستويات ماعدا المرحلة الابتدائية، حيث تم فيها تحقيق المساواة بين الجنسين. في عام 1999 وضعت الحكومة سياسة التعليم الابتدائي المجاني، وبدأت في تنفيذها في عام 2000 من خلال إلغاء الرسوم المدرسية تدريجيا وتم تزويد المدارس بأكثر من مليون نسخة من الكتب المدرسية والمواد التعليمية الأخرى بالمجان، كما تم رفع الميزانية السنوية المخصصة للتعليم تدريجيا من 18 في المائة في عام 2003/2004 إلى 26 في المائة في عام 2007/2008 ولتشجيع الالتحاق بالمدارس، تم تزويد تلاميذ المدارس الابتدائية بوجبات مجانية. تتجه ليسوتو نحو جعل التعليم الابتدائي إلزاميا.

2.50 لقد تم إحراز تقدم في توفير مياه الشرب إذ أن حوالي 74 في المائة من السكان يحصلون على المياه الصالحة للشرب من خلال مجموعة متنوعة من طرق إمدادات المياه، بما في ذلك احتياطي البلاد من المياه. أما الصرف الصحي فما زال متخلفا، خاصة وسط المجتمعات الفقيرة. تعاني البلاد أيضا من مستوى منخفض من الحصول على الطاقة، وخاصة الكهرباء، على الرغم من إمتلاكها لمصادر الطاقة المتجددة وغير المتجددة. فقد تراجعت قدرة البلاد على تلبية متطلبات إمداداتها الكهربائية ولذلك تبذل الحكومة حاليا جهودا مقدرة لسد نواقصها من الكهرباء من موزمبيق وجنوب أفريقيا. من المتوقع أن يؤدي تنفيذ برنامج للكهربة الوطنية يغطي السنوات الخمسة عشرة المقبلة، إلى زيادة كبيرة في إمدادات الكهرباء وأن صياغة استراتيجية للمعلومات والاتصالات من شأنها أن تحدث دافعا جديدا للبنية التحتية في البلاد كما يتوقع أيضا أن توفر السياسة الجديدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات إطارا لتحفيز عمليات تطوير البنية التحتية من أجل المساعدة في خلق بيئة تمكينية أفضل للقطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر.

2.51 إن الجهود المبذولة لتحقيق المساواة بين الجنسين لافته للنظر للغاية في ليسوتو. وقد مكن سن قانون الأراضي (1979) النساء وسمح لهن بالحصول العادل على الأراضي. عموما، هناك إرادة سياسية قوية لتعزيز المساواة بين الجنسين في ليسوتو ولذلك يجب إرجاع الفضل في ذلك إلى الحكومة حيث قامت بتعيين تسعة من النساء في مجلس الوزراء وهو ما يعادل نسبة تمثيل تبلغ 38 في المائة كما تحظى النساء بتمثيل جيد في المناطق والمجالس المحلية فقد حصلن على نحو 58 في المائة من عضوية المجالس المنتخبة للمجالس المحلية في عام 2005.

2.52 إن مشاركة أصحاب الشأن في عملية التنمية، قد تم التأكيد عليها بقوة من قبل الحكومة، وندت بها المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية على نطاق واسع ، ولكنها تحتاج إلى أن تصبح حقيقة ماثلة إذ أن أصحاب الشأن يمثلون الأجهزة الحيوية في صنع القرار ولذلك يجب تمكينهم من أن يصبحوا آليات فعالة في عمليات تنفيذ البرامج والرصد والتقييم. إن عملية التشاور ينظر إليها عموما من أعلى إلى أسفل. هناك حاجة ملحة إلى استراتيجية اتصال أكثر استنارة وفعالة لمعالجة هذه المسألة.

2.53 يحث الفريق على استكمال وتنفيذ مشروع استراتيجية النمو التي من شأنها معالجة المشاكل المتعلقة بعدم التنوع الإقتصادي فضلاً عن الإنتاجية الزراعية وتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية بشكل عام. وتشمل التوصيات الرئيسية الأخرى الواردة في التقرير الحاجة إلى: تعزيز قدرات الموارد البشرية؛ تحسين المساواة في القطاع العام بهدف تطوير عمليات تقديم الخدمات؛ وتحسين معدلات الالتحاق في التعليم لا سيما بين الأولاد؛ وزيادة فرص الحصول على العلاج المضاد للفيروسات الرجعية، وتحسين فرص الحصول على الكهرباء والاحتياجات الأساسية الأخرى وتعميق المشاركة على نطاق واسع في عملية التنمية.

3 الممارسات الجيدة وأفضلها

3.1 من خلال استعراض ليسوتو، تم تحديد أربعة من أفضل الممارسات يتم إيجازها فيما يلي:

إصلاحات قطاع الأمن

3.2 تضمنت إصلاحات قطاع الأمن إنشاء الرقابة المدنية على الجيش والشرطة وذلك تمثيا مع إعادة إنشاء نظام ديمقراطي منذ عام 1993 كما شملت إصلاحات القطاع التدابير المعنية بإحترافية وعدم تسييس الأجهزة الأمنية. وقد أسهمت هذه التدابير في تحقيق السلام والاستقرار النسبي في النظام السياسي.

الملكية الدستورية

3.3 أقام دستور ليسوتو لعام 1993 النظام الملكي الدستوري باعتباره القانون الأعلى الذي يحكم البلاد، وكان ذلك تأكيدا على الثقة والتبجيل اللذين يكنهما الباسوتو لنموذجهم التقليدي للحكم، وكذلك ثقتهم في أن هذا النموذج يمكن أن يتعايش مع نظام دولة مستمد من التأثيرات الخارجية. حددت أحكام الدستور مهام ومسؤوليات وأدوار الملك في ما يتعلق بأجهزة الحكم الأخرى؛ وبالتالي فإنها وضعت إطارا لعلاقات عمل منظمة يمكن التنبؤ بها وقللت من التقلبات السياسية والنزاعات المحتملة التي يمكن أن تزعزع استقرار البلاد.

إصلاح النظام الانتخابي

3.4 تأسست الهيئة المستقلة للانتخابات بعد إجراء تعديل دستوري في عام 1997 وهي مسؤولة عن إدارة إنتخابات الجمعية الوطنية والحكومة المحلية وإدارة الاستفتاءات. في عام 2002، تم اعتماد نظام التمثيل الانتخابي ذو العضوية المختلطة بعد مشاورات واسعة بين الأحزاب السياسية والجهات المعنية الأخرى. يجمع النظام بين انتخابات الدوائر الانتخابية لـ 80 عضوا في البرلمان على نظام (الفائز الأول) ونظام التمثيل النسبي التعويضي لـ 40 عضوا. ويحظى نظام التوافق التفاوضي بقدر كبير من التقدير لأنه أكد نضج الباسوتو في إجراء الحوار المفتوح وإيجاد الحلول الخاصة للصراع السياسي. يعود الفضل في تحسين الشمولية السياسية والتمثيل الواسع والشرعية الممنوحة للممارسات السياسية، إلى عمليات الإصلاح التي تمت في النظام الانتخابي. كل هذه العوامل ربما أسهمت في السلام والاستقرار النسبي الذي تشهده البلاد منذ عام 2002.

تعزير حقوق المرأة

3.5 أنشأت ليسوتو عددا من المؤسسات وسنت عددا من القوانين ووضعت مجموعة من السياسات لتعزيز حقوق المرأة مثل قانون الأهلية القانونية للأشخاص المتزوجين (قانون 9 لسنة 2006) الذي يحارب التمييز ضد المرأة في كافة مناحي الحياة (إلا في حالة الميراث) بما في ذلك النساء المتزوجات بموجب القانون العرفي. في عام 2000، تم إنشاء وحدة لحماية الطفل والنوع. ويتطلب قانون تعديل الحكومة المحلية لعام 2004 (القسم 4، الفقرة الفرعية 3) تخصيص 30 في المائة من مقاعد المجالس المحلية لتكون محفوظة لممثلات النساء. وقد عملت هذه الإصلاحات على تحسين وضع المساواة بين الجنسين والتمثيل السياسي للمرأة في النظام السياسي.

4 القضايا المتداخلة

4.1 كشف الاستعراض الموضوعي تسعة قضايا متكررة من شأنها التأثير على كل مجالات الحكم وتتطلب تدخلا شاملا من أجل إيجاد الحلول لها وتشمل الآتي:

تنفيذ القوانين والمعايير

4.2 تنفيذ القوانين والمعايير 6.2 وفقا لتقرير التقييم الذاتي للبلاد، فقد إنضمت ليسوتو إلى معظم معايير الحوكمة الدولية والإقليمية والرموز الموضحة في استبيان آلية مراجعة النظائر أمام كل مجال من المجالات المواضيعية للحكم، ولكنها لم تقدم معلومات مفصلة على مدى التصديق على وتوطين المعايير والرموز.

تراجع النمو السكاني

4.3 إن تراجع النمو السكاني في ليسوتو حالة فريدة من نوعها بالنسبة للبلدان النامية. تتلخص الأسباب المحتملة لتراجع النمو السكاني في الهجرة، وانخفاض معدلات الخصوبة وارتفاع معدل الوفيات وانخفاض متوسط العمر المتوقع عند الولادة ووباء فيروس نقص المناعة البشرية/الايدز . إذا استمرت الاتجاهات الحالية، ستواجه ليسوتو بمستقبل مشؤوم يتمثل في توقف نموها السكاني، أو إنخفاضه إلى ما دون مستوى الإحلال. ينبغي أن تثير هذه التوقعات قلقاً بالغاً في اوساط اللاد مما يستلزم وضع سياسات عاجلة لعكس هذه الاتجاهات في النمو السكاني.

تقديم الخدمات وثغرات تنفيذ السياسات

4.4 فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة فقد وجد الفريق أنه غير مؤثر وغير فعال كما وجد أن عملية تنفيذ السياسات تشكل نقطة ضعف رئيسية للحكم في ليسوتو وتستلزم إجراءات علاجية عاجلة. في القطاع العام، يعود ذلك إلى عدد من العوامل وهي الافتقار إلى التكنولوجيا وسوء الإدارة وبيئة العمل السيئة وانخفاض الروح المعنوية للموظفين. اما قطاع تقديم الخدمات فتكتنفه حالة من الغموض حول المسؤوليات، كما تتداخل العديد من الأدوار فيما بين الوزارات والإدارات والأقسام. ونتيجة ذلك هي استمرار الصراع على السلطة والصراعات بين الدوائر الحكومية. إن ضعف التنسيق داخل الحكومة يؤدي إلى التخطيط الضعيف. هنالك مجال آخر يتميز بضعف عملية تقديم الخدمات وهو الموازنة.

اللامركزية

4.5 تملك ليسوتو أطراً قانونية وسياسية لتحقيق اللامركزية وقد أنشأت عددا من الهياكل في هذا الصدد، بما في ذلك المجالس المحلية. وعلى الرغم من ذلك، هناك تحديات كبيرة أمام تحقيق اللامركزية: عدم كفاية قدرات أصحاب الشأن، من أعضاء المجالس إلى موظفي المجالس والوزراء المعنيين على مستوى الأقاليم إلى المجتمعات المحلية؛ اللامركزية المالية الضعيفة؛ عدم توفر الموارد لتطوير البنى التحتية في المناطق والأحياء مثل الطرق الفرعية والجسور وإمدادات المياه في القرى، وما إلى ذلك؛ والتوترات التي لم تحسم بين المجالس الناشئة حديثاً والزعماء التقليديين، خاصة في مجال تخصيص الأراضي والمواقع.

المساءلة العامة والفساد

4.6 ضعف مساءلة موظفي الخدمة العامة يؤثر سلباً على تقديم الخدمات العامة. إن تصور انتشار الفساد قوي أيضاً وللتصدي للفساد وتعزيز المساءلة العامة، ينبغي على ليسوتو النظر في إصلاح المحاسبة العامة، ومراجعة الحسابات ونظم الإبلاغ. إن توضيح أدوار ومسؤوليات مؤسسات تقديم الخدمات وبناء القدرات وتوفير الموارد الكافية لها من شأنها أيضاً تعزيز الكفاءة وتحسين المساءلة العامة. وبالنسبة للفساد على وجه التحديد، هنالك حاجة إلى بناء قدرات وكالة مكافحة الفساد وإعادة تعريف ولايتها وترشيد مهامها بحيث تركز فقط على محاربة الفساد.

الإفراط في الاعتماد على المساعدات

4.7 الاعتماد على المعونات يجعل ليسوتو عرضة للتطورات السلبية في الاقتصاد العالمي، لا سيما في البلدان المانحة. الاعتماد الكبير على المساعدات وخاصة ذلك الجانب منها الذي يغذي رأس المال، يمكن أن يشكل مخاطر على المدى الطويل لليسوتو من حيث تعزيز سياسة تمويل التنمية المستدامة والتخطيط لتنمية فعالة. وللحد من الضعف المحتمل الناشئ من الإفراط في الاعتماد على المساعدات، يجب على حكومة ليسوتو محاولة توسيع القاعدة الضريبية وتحسين كفاءة تحصيل الضرائب.

البطالة والعمالة المهاجرة

4.8 تميز المشهد الاقتصادي والاجتماعي ليسوتو على مر التاريخ بمستويات عالية من البطالة ولقترات طويلة بيد أن هجرة الأيدي العاملة من ليسوتو إلى جنوب أفريقيا أسهمت في الحد منها إلى حد ما. حالياً، تشكل الأعداد الكبيرة من العمال الباسوتو المهاجرين الذين تم تسريحهم من العمل تحديات إقتصادية وإجتماعية. ولذلك يوصي الفريق بإتخاذ عدة تدابير لتعزيز فرص العمل المحلي بما في ذلك تنمية المشاريع الأهلية كما أن هناك حاجة إلى التركيز على تطوير الآليات والتدابير التي تقوم على مبدأ تعظيم الميزة النسبية لجذب صناعات جنوب أفريقيا واختراق أسواقها. وفيما يتعلق بالحركة العمالية الحرة وحركة رأس المال الحرة ينبغي على ليسوتو أيضاً بدء المفاوضات مع الحكومة وأرباب العمل في جنوب أفريقيا لمراجعة السياسات وتجنب التقليل التمييزي المحتمل لعمال ليسوتو.

وباء فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز في ليسوتو

4.9 تعتبر ليسوتو ثالث أعلى المعدلات في العالم لانتشار فيروس الإيدز وسط البالغين ويقدر حالياً بنسبة 23.2 في المائة مع وجود ما يقدر بـ 62 إصابة جديدة (في عام 2007) وحوالي 50 حالة وفاة كل يوم. يعترف أصحاب الشأن الرئيسيون (الحكومة وشركاء التنمية) بأن فيروس نقص المناعة البشرية يشكل تهديدا رئيسيا لحياة الناس نظرا لقلّة عدد السكان الذي يبلغ 1.8 مليون نسمة ومعدل النمو السكاني البطيء الذي يقدر بنسبة 1% في المائة. وقد نفذت حكومة ليسوتو عدة استراتيجيات للوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية بما في ذلك حملات التوعية والمبادرات القائمة على العمل للوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية التي تستهدف الفئات عالية المخاطر، والوقاية من انتقال العدوى من الأم إلى الطفل، وختان الذكور وتغيير السلوك بيد أن ذلك السلوك الجنسي متجذر بقوة في المواقف والمعتقدات التقليدية التي يصعب تغييرها.



ليسوتو كدولة ذات إقتصاد سياسي مُطَوَّق

4.10 واحد من نتائج وضعها المطوق هو أن ليسوتو تملك عددا قليلا من بدائل التنمية فهي محدودة بصغر حجمها ومواردها الشحيحة، ولذلك فإنها تعاني من ضعف كبير يمكن أن يكون مصدرا لعدم الاستقرار مثل حمائية جنوب أفريقيا والصدمات الخارجية في الإقتصاد العالمي. أما من الناحية السياسية، فهي مقيدة للغاية. في وقت ما، أغلقت جنوب أفريقيا حدودها في منتصف الثمانينات من أجل التأثير على القرارات السياسية ليسوتو. أما التأثير الكلي فهو أن ليسوتو مقيدة للغاية في قدرتها على تحديد سياسات تنموية مستقلة ومستدامة.

