تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية
لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

أكتوبر/تشرين الأول 2022

حالة ذهنية جديدة:

تعزيز الشفافية والمساءلة
في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

فريد بلحاج، وروبرتا جاتي، ودانييل ليدرمان، وإرنست جون سيرجنتي،
وهدى عاصم، ورنا لطفي، ومنة الله إمام موسى

مجموعة البنك الدولي

تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أكتوبر/تشرين الأول 2022

حالة ذهنية جديدة:
تعزيز الشفافية والمساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مجموعة البنك الدولي

© International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 2022
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
هاتف: 1000-473-202، موقع الإنترنت: www.worldbank.org
بعض الحقوق محفوظة
22 23 24 25 4 3 2 1

هذه المطبوعة هي نتاج عمل موظفي البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ولا تشكِّل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة فيها بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك دقة أو اكتمال أو تداول البيانات الواردة في هذه المطبوعة ولا يتحمَّل أي مسؤولية عن أي أخطاء أو سهو أو تناقضات في المعلومات، كما لا يتحمَّل أي التزام فيما يخص استخدام أو عدم استخدام المعلومات أو الأساليب أو العمليات أو الاستنتاجات المبيَّنة فيها. ولا تعني الحدود والألوان والمُسمّيات والمعلومات الأخرى المُبيّنة في أية خريطة بالمطبوعة أي حُكمٍ من جانب البنك على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها.

وليس بهذه الوثيقة ما يشكِّل، أو يُفسَّر على أنه يمثل أو يُعتبَر، قيداً على الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها البنك أو تخلياً عنها، فجميعها محفوظة على نحوٍ محدد وصريح

الحقوق والإذن بالطبع والنشر

هذه المطبوعة متاحة بموجب ترخيص نسب المشاع الإبداعي 3.0 لفائدة منظمة حكومية دولية .(CC BY 3.0 IGO) /http://creativecommons.org licenses/by/3.0/igo وبموجب هذا الترخيص، يحق لك نسخ هذا العمل، أو توزيعه، أو نقله، أو الاقتباس منه، بما في ذلك للأغراض التجارية، مع الالتزام بالشروط التالية:

نسب العمل إلى المؤلف — يرجى الالتزام بالصيغة التالية عند الاستشهاد بهذا العمل: فريد بلحاج، وروبرتا جاتي، ودانييل ليدرمان، وأرنست جون سيرجنتي، وهدى عاصم، ورنا لطفي، ومنة الله إمام موسى. 2022. حالة ذهنية جديدة: تعزيز الشفافية والحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (أكتوبر/تشرين الثاني)، واشنطن: البنك الدولي. CC BY 3.0 IGO الترخيص: نسب المشاع الإبداع. Doi: 10.1596/978-1-4648-1925-4

الترجمات — عند ترجمة هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسب العمل: هذه الترجمة ليست من وضع البنك الدولي ويجب ألا تُعتبر ترجمة رسمية له. ولا يتحمل البنك الدولي أي مسؤولية عن أي محتوى أو خطأ في هذه الترجمة.

الاقتباسات — عند الاقتباس من هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسب العمل: هذا اقتباس من عمل أصلي للبنك الدولي. وتقع المسؤولية عن وجهات النظر والآراء المُعبَّر عنها في الاقتباس بشكل حصري على عاتق كاتب أو كاتبي الاقتباس، ولا يُقرها البنك الدولي.

محتوى الطرف الثالث — لا يمتلك البنك الدولي بالضرورة جميع مكونات المحتوى المتضمن في هذا العمل. ولذا، فإن البنك الدولي لا يضمن ألا يمس استخدام أي مُكوِّن منفرد مملوك لطرف آخر متضمن في هذا العمل أو جزء من هذا المُكوِّن بحقوق تلك الأطراف الأخرى. وتقع مخاطر أي مطالبات قد تنشأ عن هذا المساس على عاتقك وحدك. وإذا أردت أن تعيد استخدام أحد مُكوِّنات هذا العمل، فإنك تتحمل المسؤولية عن تحديد ما إذا كان الأمر يقتضي الحصول على ترخيص لذلك الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق الملكية. ويمكن أن تتضمن أمثلة المكونات، على سبيل المثال لا الحصر، الجداول أو الأشكال أو الصور.

ويجب توجيه جميع الاستفسارات عن الحقوق والتراخيص والأذون إلى إدارة مطبوعات البنك الدولي على العنوان التالي:
.World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA
ISBN (نسخة إلكترونية): 978-1-4648-1925-4
DOI: 10.1596/978-1-4648-1925-4

تصميم الغلاف: راجيش شارما
صورة الغلاف: (الصور مع عقارب الساعة من أعلى من اليمين لليسار) /Xpeditionr/Shutterstock.com, FatCamera / istock.com, Raad Adileh .WorldBank, golfcphoto/ istock.com, Dana Smillie/World Bank, Phynart Studio/iStock.com.
صورة الغلاف مستخدمة بإذن، ويجب الحصول على إذن آخر لإعادة الاستخدام.

المحتويات

تمهيد x
شكر وتقدير xi
نبذة عن المؤلفين xii
الاختصارات XIX
عرض عام XXI

الجزء الأول: تطورات وآفاق الاقتصاد الكلي

1. الاقتصاد العالمي يمر بمرحلة انتقالية 2
2. المسارات المتباعدة للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 4
3. التضخم المنخفض على نحو غير متوقع في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 11
4. تزايد مواطن الضعف المتعلقة بأوضاع الديون بالبلدان النامية المستوردة للنفط 21

المراجع 24
المرفق ألف1: العلاقة بين مؤشر أسعار المستهلكين المحلي أو التضخم الكلي والتضخم العالمي في ظل فرضية الاقتصاد المفتوح الصغير 26
المرفق ألف2: البيانات والمنهجية 27

الجزء الثاني: دولة التعلم

الفصل الأول: نحو دولة التعلّم: الشفافية والمساءلة مفتاح التعافي المستدام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1. نحو دولة تعلّم في أوقات عدم اليقين 33
2. مواطن الضعف الحالية على قمة التحديات القائمة منذ وقت طويل 33
3. خطة عمل 37
4. عجز الحوكمة كقاسم مشترك لركود التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 38
5. إعادة النظر في الحوكمة في الاقتصاد: وجهات نظر قطاعية 44
6. تغيير مسار التيار 52

المراجع 53

الفصل الثاني: المساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: المفهوم والقياسات

1. مقدمة 58
2. تعريف المساءلة وقياسها 58
3. مقارنة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بسائر العالم 63
4. المساءلة ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 66
5. المساءلة والثقة في الحكومة 68
6. خاتمة 71

المراجع 71

الفصل الثالث: تطورات حالة الاستثمار في الإحصاءات الرسمية وشفافية البيانات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1. مقدمة..... 75
2. الحوكمة والإحصاءات الرسمية والعقد الاجتماعي..... 76
3. إتاحة البيانات الجزئية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 79
4. توفّر البيانات الجزئية للجمهور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 83
5. النقاش: الحوكمة والإحصاءات وشفافية البيانات..... 85
6. الخاتمة..... 87

المراجع..... 88

الملحق 3أ. مؤشرات القدرات الإحصائية..... 89

الفصل الرابع: البناء من أجل السلام: إعادة البناء من أجل السلام الدائم والإنصاف في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1. المقدمة..... 91
2. شراك الصراع والدروس المستفادة من بناء السلام في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 93
3. النهج المتكامل للبناء من أجل السلام: ربط الماضي بالحاضر والمستقبل..... 94
4. فهم المسارات التي تم اتخاذها وعدم اتخاذها..... 97
5. كيفية اختيار الطريق إلى الأمام..... 98

المرجع..... 101

الفصل الخامس: إحداث تحول في العدالة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عبر البيانات

1. مقدمة: السياق القضائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 103
2. دور العدالة في التنمية..... 107
3. ثورة البيانات في أنظمة العدالة..... 108
4. دراسة حالة: كينيا..... 110
5. مسارات للبحوث والسياسات المستقبلية..... 112

المراجع..... 115

الفصل السادس: محاولة اللحاق بالركب: حوكمة التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1. مقدمة..... 119
2. مبادئ المساءلة وضمان الجودة داخل قطاع التعليم..... 121
3. اعتبارات الحوكمة الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 128
4. خاتمة..... 130

المراجع..... 132

الفصل السابع: الحوكمة من أجل الوظائف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

1. مقدمة..... 136
2. الأسواق التنافسية وخلق وظائف أكثر وأفضل..... 136
3. القطاع الخاص "المتصلب" في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 138
4. الارتباطات السياسية والتنافسية في السوق..... 139
5. تحسين الحوكمة من أجل خلق الوظائف: تهيئة فرص متكافئة في أسواق المنتجات..... 140
6. أبعاد تكميلية للسياسات لإعادة صياغة العلاقة بين الحكومة والعمال..... 146
7. الخاتمة..... 149

المراجع..... 150

الفصل الثامن: الحوكمة والهجرة والنزوح القسري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1. مقدمة 155
2. معلومات أساسية عن الهجرة والنزوح القسري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 156
3. استعراض للدراسات والأبحاث: أثر الحوكمة في بلد الأصل 160
4. تحديات الحوكمة في بلدان الأصل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 162
5. الحوكمة في بلدان المقصد 169
6. ملاحظات ختامية 171
المراجع 172

الفصل التاسع: قطاع الأراضي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - تحديات وفرص الحوكمة

1. مقدمة 176
2. الأعراف بشأن الأراضي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 176
3. كيف تؤثر الأعراف على حوكمة الأراضي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 179
4. التبعات الاقتصادية والاجتماعية لضعف حوكمة الأراضي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 183
5. خيارات الإصلاح 185
6. الخاتمة 187
المراجع 188

الفصل العاشر: المياه والمؤسسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحاجة إلى أفكار جديدة للتصدي للأزمة

1. مقدمة 190
2. رسم مسار المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في القرن الحادي والعشرين 192
3. الحاجة إلى مؤسسات جديدة لإدارة المياه في القرن الحادي والعشرين 197
4. نهج لكيفية قيادة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا العالم في بناء مؤسسات جديدة لإدارة ندرة المياه 199
5. الاستنتاج: دعوة للعمل 203
المراجع 204

الفصل الحادي عشر: اعتماد التكنولوجيا الرقمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:الثقة والمفارقة الرقمية

1. مقدمة 209
2. المفارقة الرقمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وسبب أهميتها 210
3. فرضية الثقة 211
4. البيئة التنظيمية لاعتماد التكنولوجيا الرقمية 213
5. أولويات السياسات 223
المراجع 224

الفصل الثاني عشر: مساءلة الحكومة ودورية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1. المقدمة 228
2. دورية إنفاق الموازنة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 229
3. الارتباط بين المساءلة ودورية المالية العامة 231
4. خاتمة 235
المراجع 236

الفصل الثالث عشر: من المعالم الضخمة إلى التحوّل التدريجي - مؤسسات من أجل التنمية المكانية الفعّالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1. مقدمة..... 238
2. التباينات المكانية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 239
3. نهج مركزي تقوده الدولة لتيسير التقارب..... 241
4. مركزية اتخاذ القرارات والتفاوتات المكانية..... 246
5. من بناء المعالم البارزة إلى التحوّل التدريجي – إصلاح الحوكمة من تيسير من التقارب..... 250

المراجع..... 251

الأشكال

الجزء الأول: تطورات وآفاق الاقتصاد الكلي

الشكل 1-1: أدت الحرب في أوكرانيا إلى تسريع وتيرة الارتفاع في أسعار السلع الأولية التي بدأت في النصف الثاني من عام 2021..... 2
الشكل 1-2: تسارعت وتيرة التضخم في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي خلال النصف الأول من عام 2022 بسبب ارتفاع أسعار الطاقة والمواد الغذائية..... 3
الشكل 1-3: ارتفاع أسعار الفائدة في البنوك المركزية أدى إلى تشديد شروط التمويل للحكومات..... 4
الشكل 2-1: أسعار النفط والغاز الطبيعي..... 5
الشكل 2-2: صافي واردات القمح والذرة..... 6
الشكل 2-3: تغيرات متفاوتة بالنسبة لبداية الحرب في أوكرانيا..... 7
الشكل 2-4: الفرق في النمو (مقارنة بشهر فبراير/شباط 2022) - على أساس شهري..... 8
الشكل 3-1: نسب الاستهلاك للسلع القابلة للتداول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 13
الشكل 3-2: معدلات التضخم المعدلة حسب سعر الصرف في مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 14
الشكل 3-3: تقديرات تأثير استجابات سياسات أسواق المنتجات المتداولة على التضخم الكلي، مارس/آذار - يوليو/تموز 2022..... 15
الشكل 3-4: التكاليف المالية للإجراءات التدخلية في أسواق المنتجات منذ فبراير/شباط 2022..... 20
الشكل 4-1: الرقم الوسيط للدين العام حسب مجموعات البلدان..... 21
الشكل 4-2: تركيبة الديون بالعملات الأجنبية، 2020..... 22

الجزء الثاني: دولة التعلم

الفصل الأول: نحو دولة التعلّم: الشفافية والمساءلة مفتاح التعافي المستدام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل 1. نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (2000-2019)..... 34
الشكل 2. المستوى الوسيط للدين العام وأسعار النفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2009 إلى الآن..... 34
الشكل 3. العمالة غير الرسمية والبطالة بين الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 35
الشكل 4. الرضا عن الحياة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - (2006-2020)..... 36
الشكل 5. المؤشرات العالمية للحوكمة [1996- 2020]..... 39
الشكل 6. القدرات الإحصائية والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 40
الشكل 7. إمكانية وصول الجمهور إلى مجموعات البيانات الجزئية..... 41

الشكل 8. أبعاد المساءلة فيما بين المناطق، على مدى العقدين الماضيين: المتوسطات والتطور مع مرور الوقت.....41
الشكل 9. مؤشر المساءلة الإجمالي ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 42
الشكل 10. الاحتكام إلى القضاء حسب المنطقة (1946-2020) 43
الشكل 11. المفارقة الرقمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....50
الشكل 12. الثقة والشفافية والاستخدام الرقمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....50

الفصل الثاني: المساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:المفهوم والقياسات

الشكل 1. أنواع المساءلة.....59
الشكل ب. مؤشر الصوت المسموع والمساءلة وفقا للمنطقة الجغرافية (2000-2020) 62
الشكل 2. المساءلة حسب المنطقة، 2000-2020.....63
الشكل 3. مؤشر المساءلة الكلية وفقا للمنطقة الجغرافية، 2000-2020.....64
الشكل 4. مؤشر المساءلة الكلية بين عامي 2000 و2020.....64
الشكل 5. المساءلة الرأسية والأفقية.....65
الشكل 6. المساءلة الأفقية والمحورية.....65
الشكل 7. المساءلة الرأسية والمحورية 65
الشكل 8. المساءلة الأفقية، 2020 66
الشكل 9. مؤشر المساءلة الكلية ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 67
الشكل 10. بواقي مقاييس المساءلة في مختلف المناطق، 2000-2020.....67
الشكل 11. تطور بواقي مؤشرات المساءلة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2000-2020.....67

الفصل الثالث: تطورات حالة الاستثمار في الإحصاءات الرسمية وشفافية البيانات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل 1. مؤشر الأداء الإحصائي ومؤشر التعقيد الاقتصادي، 2019 76
الشكل 2. مؤشر الأداء الإحصائي والتنمية الاقتصادية.....77
الشكل 3. تطور مؤشر القدرات الإحصائية منذ عام 2004. 78
الشكل 4. المنتجات الإحصائية المستنيرة بالتعدادات الاقتصادية.....81
الشكل 5. إمكانية وصول الجمهور إلى مجموعات البيانات الجزئية.....84
الشكل 6. الرضا عن الحياة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم 86
الشكل 7. مؤشر الأداء الإحصائي ومؤشر المساءلة المحورية، 2019.....86

الفصل الرابع: البناء من أجل السلام: إعادة البناء من أجل السلام الدائم والإنصاف في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل 1. مؤشر الدول الهشة للعراق وليبيا وسوريا واليمن، 2006-2019.....91
الشكل 2. الاستماع إلى رأي المواطن في العراق وليبيا واليمن.....93
الشكل 3. التركيز على البشر وحوافزهم المتغيرة في المكان والزمان.....95
الشكل 4. فرصة للتخطيط لمستقبل مختلف.....98
الشكل 5. النظر إلى رقعة الشطرنج بأكملها من لاعبين وأماكن وأزمنة 99

الفصل الخامس: إحداث تحول في العدالة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عبر البيانات

الشكل 1. العدالة وسيادة القانون في مختلف المناطق: استقلال القضاء والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية.....105
الشكل 2. كفاءة الإطار القانوني في تسوية المنازعات.....105
الشكل 3. إمكانية الاحتكام إلى القضاء حسب المنطقة، 1946-2020.....106
الشكل 4. سيادة القانون في مؤشرات الحوكمة العالمية في كينيا وغيرها من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....111

الفصل السادس: محاولة اللحاق بالركب: حوكمة التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل 1. الارتباطات بين مسؤوليات حوكمة المدارس والأداء في العلوم 129

الفصل السابع: الحوكمة من أجل الوظائف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

الشكل 1. الشركات حديثة العهد (5 سنوات أو أقل) كنسبة من جميع الشركات 138
الشكل 2. الشركات ذات الارتباطات السياسية كنسبة من جميع الشركات 139
الشكل 3. المؤسسات المملوكة للدولة العاملة في مختلف القطاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبلدان النظيرة من حيث الدخل 142
الشكل 4. ضوابط ولوائح أسعار التجزئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبلدان النظيرة من حيث الدخل 145
الشكل 5. القيود القانونية المفروضة على النساء ونسبة الشركات التي تشغل فيها النساء منصبا إداريا رفيعا 149

الفصل الثامن: الحوكمة والهجرة والنزوح القسري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل 1. المهاجرون الدوليون (بالملايين) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وفقا لبلد الأصل 157
الشكل 2. بلدان المقصد للمهاجرين من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 158
الشكل 3. اللاجئون وطالبو اللجوء والنازحون داخليا (بالملايين) من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 159
الشكل 4. بلدان اللجوء للاجئين وطالبي اللجوء من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2020 159
الشكل 5. عدد سكان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عامي 2020 و2050 وفقا للفئة العمرية 163
الشكل 6. معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 163
الشكل 7. أدنى 20 بلدا على (أ) مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم في 2019 و(ب) مؤشر مدركات الفساد في 2021 164
الشكل 8. أدنى 20 بلدا، مؤشرات الحوكمة العالمية في عام 2020 165
الشكل 9. الصراعات والوفيات في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 166
الشكل 10: الصدمات المناخية والسياسات المناخية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 167

الفصل التاسع: قطاع الأراضي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - تحديات وفرص الحوكمة

الشكل 1. تفضيل الأطر القانونية التي تحكم إدارة الأصول للنساء وفقا لمؤشر المرأة وأنشطة الأعمال والقانون والمنطقة، 1970-2020 178
الشكل 2. الفساد وانعدام حماية حقوق الملكية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 180
الشكل 3. الأحياء الفقيرة وتكلفة تسجيل الملكية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 182

الفصل العاشر: المياه والمؤسسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحاجة إلى أفكار جديدة للتصدي للأزمة

الشكل 1. إجمالي كميات المياه العذبة المسحوبة سنويا مقارنة بقدرات السدود الإقليمية وقدرات إنتاج المياه غير التقليدية (تحلية المياه وإعادة استخدامها) 193
الشكل 2. الزراعة كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي (%) في البلدان التي يزيد عدد سكانها على 10 ملايين نسمة في المناطق الريفية 194
الشكل 3. نسبة إجمالي المسحوبات من المياه المخصصة للزراعة (%) والمساهمات النسبية في إجمالي الناتج المحلي للزراعة المروية والبعلية (%) في 2018 194
الشكل 4. سحب المياه حسب القطاعات لكل بلد 194
الشكل 5. الطاقة الاستيعابية لتحلية المياه وإعادة الاستخدام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 195
الشكل 6. النسبة العالمية من طاقة المياه المحلاة 195
الشكل 7. استدامة سحب المياه حسب المصدر كنسبة مئوية من إجمالي السحوبات 196
الشكل 8. العلاقات بين الجهات الرئيسية والوكلاء في الحكومة 200

الفصل الحادي عشر: اعتماد التكنولوجيا الرقمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الثقة والمفارقة الرقمية

الشكل 1. المفارقة الرقمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 211
الشكل 2. الارتباط بين الشفافية والثقة 212
الشكل 3. الارتباط بين الثقة واستخدام المدفوعات الرقمية 212
الشكل 4. وضع معيار مرجعي للإطار التنظيمي للتجارة الإلكترونية 214
الشكل 5. ترتيب اعتماد تكنولوجيا الهاتف المحمول في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء، 1981–2007 217
الشكل 6. مؤشر استقلالية السلطات التنظيمية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء، 2017 217
الشكل 7. نسبة البلدان التي طبقت سياسات التحرير في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء 2000–2018 217
الشكل 8. الحصة السوقية للمشاركة الأجنبية في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء 2000–2018 217

الفصل الثاني عشر: مساءلة الحكومة ودورية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل 1. دورية الإنفاق من الموازنة، 2000-2020 230
الشكل 2. دورية الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالبلدان النظيرة في الدخل (2000-2020). 230
الشكل 3. التغير في دورية الموازنة بمرور الوقت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 230
الشكل 4. دورية الموازنة (أوقات اليسر) مطروحا منها دورية الموازنة (أوقات العسر) 231

الفصل الثالث عشر: من المعالم الضخمة إلى التحوّل التدريجي - مؤسسات من أجل التنمية المكانية الفعّالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشكل 1. التفاوتات المكانية داخل البلدان: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبقية العالم 240
الشكل 2. تزايد التفاوتات بين أشد المناطق ثراء وأشدها فقرا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 240
الشكل 3. الصدارة الحضرية في مختلف مناطق العالم والمناطق دون الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 241
الشكل 4. الفروق في إمكانية الحصول على الخدمات العامة بين المدينة الرئيسية والمناطق الحضرية الأخرى في الأردن والعراق وتونس والمغرب 241
الشكل 5. الإنفاق الحكومي لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبلدان المقارنة على الصعيد الدولي 242
الشكل 6. اللامركزية في المناطق دون الإقليمية بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا 245
الشكل 7. إلغاء مركزية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 245
الشكل 8. لامركزية الإنفاق والإيرادات الذاتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 245
الشكل 9. الانخفاض المستمر في الإيرادات دون الوطنية والضرائب المحلية كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات القومية في مصر 245
الشكل 10. نصيب الفرد من الاستثمارات العامة في مجلس التنمية وإعادة الإعمار (2017) والفقر في لبنان (2004) 247
الشكل 11. الارتباط بين أداء أجهزة الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة (مقيسا بمدى إمكانية الحصول على الخدمات المحلية وجودتها وموثوقيتها) واستدامة المالية العامة للحكومة المحلية 249

الجداول

الجزء الأول: تطورات وآفاق الاقتصاد الكلي

الجدول 2-1: صادرات الغاز الطبيعي من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى الاتحاد الأوروبي - 2021 5
الجدول 2-2: زيادة أعداد الفقراء على أساس التغير في متوسط تنبؤات محللي القطاع الخاص للنمو منذ فبراير/شباط 2022 8
الجدول 2-3: تنبؤات تقرير آفاق الاقتصاد الكلي والفقر 10
الجدول 3-1: تقديرات التأثير الصافي للتدخلات في أسواق المنتجات على متوسط التضخم الكلي على المستوى الوطني على أساس سنوي مقارن، فبراير/شباط – يوليو/تموز 2022 15
الجدول 3-2: تغيرات سياسات أسواق المنتجات والتحويلات النقدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ فبراير/شباط 2022 16
الجدول 4-1: زيادة مدفوعات الفائدة وضعف القدرة على تحمل أعباء الديون 22
الجدول ألف-1: مصادر بيانات مؤشر أسعار المستهلكين حسب البلد 26
الجدول ألف-2: الأوزان المرجحة للبنود المتداولة وغير المتداولة في 12 بلدا بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع بيانات تفصيلية عن مؤشر أسعار المستهلكين 28
الجدول ألف-3: مقارنة بين الوزن المرجح للبنود المتداولة والوزن المرجح للسلع في 12 بلدا بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها بيانات تفصيلية عن مؤشر أسعار المستهلكين 28
الجدول ألف-4: الوزن المرجح المحتسب للبنود المتداولة في البلدان الأربعة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لديها بيانات أقل تفصيلا عن مؤشر أسعار المستهلكين 29

الجزء الثاني: دولة التعلم

الفصل الثاني: المساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: المفهوم والقياسات

الجدول 1. الارتباط بين المساءلة ولوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 66
الجدول 2. الارتباط بين الثقة في مؤسسات الدولة والمساءلة 70

الفصل الثالث: تطورات حالة الاستثمار في الإحصاءات الرسمية وشفافية البيانات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الجدول 1. توافر تعداد السكان والمنشآت الذي أجري منذ عام 2011 وفقا للمواقع الإلكترونية للمكتب الإحصائي الوطني 80
الجدول 2. توفّر مسوحات الاستهلاك والقوى العاملة والصحة ومؤسسات الأعمال منذ عام 2015 وفقا لمواقع المكتب الإحصائي الوطني على شبكة الإنترنت 82
الجدول 3أ1. مؤشر القدرات الإحصائية 2004-2020 89

الفصل الرابع: البناء من أجل السلام: إعادة البناء من أجل السلام الدائم والإنصاف في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الجدول 1. إزالة الغمامات عن عمليات التقييم 101

الفصل العاشر: المياه والمؤسسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الحاجة إلى أفكار جديدة للتصدي للأزمة

الجدول 1. إسناد مهام توزيع المياه وفقا للميزة الإعلامية لمختلف أنواع الهيئات الحكومية 202

الفصل الحادي عشر: اعتماد التكنولوجيا الرقمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الثقة والمفارقة الرقمية

الجدول 1. اللائحة المعنية بخصوصية البيانات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 215
الجدول 2. الإشراف على البيانات في إطار حوكمة البيانات 221

الفصل الثاني عشر: مساءلة الحكومة ودورية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الجدول 1. ملخص الإحصاءات: دورية المالية العامة، والدورات الاقتصادية، والمساءلة 232
الجدول 2. الحوكمة ودورية المالية العامة - جميع البلدان 2000-2020 233
الجدول 3. الحوكمة ودورية المالية العامة – بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2000-2020 234

الإطارات

الجزء الثاني: دولة التعلم

الفصل 2: المساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: المفهوم والقياسات

الإطار 1. مقارنة مؤشر الحوكمة العالمية للصوت المسموع والمساءلة 62

الفصل الحادي عشر: اعتماد التكنولوجيا الرقمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الثقة والمفارقة الرقمية

الإطار 1. أربعة نماذج رئيسية لحوكمة البيانات 222

تمهيد

في البدء كانت الجائحة، ثم جاءت التغيرات المفاجئة في الأوضاع الاقتصادية العالمية الناجمة عن الحرب في أوكرانيا لتكشف عن مواطن ضعف كبيرة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. والبلدان المستوردة للنفط معرضة بشكل خاص للمخاطر. فهي تواجه تراكمات كبيرة في الدين العام، وارتفاع معدلات التضخم، وزيادة معدلات الفقر، والضغوط على عملاتها. ومع أن مواطن الضعف تزداد حدتها بسبب الصدمات الحالية، فإنها تعود إلى النمو المنخفض الذي طال أمده وفشل في خلق العدد الكبير المطلوب من الوظائف، لاسيما للشباب والأعداد المتزايدة من السكان في المنطقة.

ويرجع السبب في إعداد هذا التقرير إلى ملاحظة مفادها أن ضعف الحوكمة، وخاصة في مجال الشفافية والمساءلة، هو أساس هذا التوازن المنخفض الإنتاجية. ويغذي هذا الضعف في الحوكمة استمرار الهشاشة وانتشارها في المنطقة.

وبالبناء على مجموعة كبيرة من التحليلات التي كلف بها مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى العامين الماضيين، فإن المساهمات في هذا التقرير تستخدم منظورا للحوكمة لتحليل القضايا المشتركة بين القطاعات مثل العدالة والصراع وإنتاج البيانات واستخدامها، وكذلك لدراسة القضايا القطاعية مثل خلق فرص العمل واستيعاب التكنولوجيا الرقمية وإدارة الموارد الطبيعية كالمياه والأراضي.

وهناك الآن مطالب لا تحصى من الدولة. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يمكن تغييرها *بتحسين الشفافية*، أي عن طريق قياس النواتج الاقتصادية والاجتماعية بالغرض والانتظام والانفتاح إلى جانب زيادة *المساءلة*، وهو ما يضبط حوافز التغيير. وفي البيئة الحالية التي يسودها قدر كبير من عدم اليقين وضيق الحيز المتاح في المالية العامة في العديد من البلدان، سيساعد تحسين الحوكمة واضعي السياسات على قياس التقدم المحرز على صعيد السياسات وتصحيح المسار - بتكلفة مالية منخفضة نسبيا، وأحيانا بجرة قلم.

بل إن هذه الإصلاحات يمكن أن تغير قواعد اللعبة بالنسبة للبلدان الأفضل حالا، مثل البلدان المصدرة للنفط، التي تتمتع الآن بعائدات متأتية من ارتفاع أسعار النفط. وتحتاج هذه البلدان إلى الاستعداد للتحول من اقتصادات تعتمد على الثروة المعدنية إلى اقتصادات لديها قاعدة إنتاج أكثر تنوعا. وفي غياب عصا ذهبية يمكن تلويحها لرسم خريطة ذلك التحول، سيتعين على البلدان المعنية القيام بالمهام المتمثلة في قياس النواتج، وتقييم ما يصلح وما لا يصلح، وتغيير المسار حسب الحاجة للمضي في المرحلة الانتقالية.

ويتناول عدد خريف هذا العام من تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أولا البيئة الاقتصادية على مستوى العالم وفي المنطقة، ثم يلقي نظرة تفصيلية على ما يعنيه تحسين الحوكمة في المنطقة وكيف يمكن تحقيقها.

شكر وتقدير

تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو نتاج عمل مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين بإدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. وقد كتب الجزء الأول روبرتا جاتي (رئيسة الخبراء الاقتصاديين بالمنطقة)، ودانييل ليدرمان (نائب رئيس الخبراء الاقتصاديين)، وإرنست جون سيرجينتي (رئيس فريق العمل)، وهدى عاصم، ورنا لطفي، ومنة الله إمام موسى. ويشيد الفريق بامتنان بالقيادة والمساندة المقدمة من ها مينه نجوين، رئيس فريق العمل الأصلي للمشروع.

ويود الفريق أيضا أن يشكر المؤلفين التاليين الذين ساهموا بفصول في الجزء الثاني: فريد بلحاج (نائب الرئيس لشؤون المنطقة)، وروبرتا جاتي، وهدى عاصم، ويوهانز هوجفين، وإلين هاميلتون، وفرانشيسكا ريكاناتيني، وجوزيف سابا، وكاترين هيجر، وماهي العطار، وسيرجيو دي كوزمو، ودانيال لي تشن، ومانويل راموس-ماكيدا، وروبرت بروتي، ونيللي الملاخ، وآنا كورسي، وهاريس سيلود، وميريام عبابسة، وكاليب ترافيس جونسون، وستوتي خيماني، ودومينيك ريفيل دي وال، وكريستينا وود، وها مينه نجوين، ورنا لطفي، وسوميك لال. وترد أدناه السير الذاتية للمؤلفين.

وتلقى الفريق إسهامات وتعليقات قيمة من خبراء قطاع الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار وقطاع الممارسات العالمية للفقر العاملين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بمن في ذلك من إيريك لو بورني، ويوهانز ج. هوجيفين، ومحمد العكاوي، وخالد الحمود، وسارة النشار، وخايمي دي بينيس بيانكي، وماسيمليانو كالي، وسيريل ديسبونتس، وماريا يوجينيا جينوني، وريك إيمري تسوك إيبوندي، وأمل حنيدر، وأمينة العراقي، وماجد كاظمي، وديما كريم، وجلاديس سي. لوبيز-أسيفيدو، وجيانلوكا ميلي، وبول مورينو لوبيز، ونور ناصر الدين، وأشواق ناطق مسيح، ومنه كونج نجوين، وزيد أويلهازي، وجانيش كومار شيشان، وعبد الله ساي، وهدى يوسف، ولوان زهاو. وقدمت أيضا مجموعة الآفاق الاقتصادية العالمية التابعة للبنك الدولي إسهامات وتعليقات مفيدة، من فرانسيكا ليزلوت أونسورج، وجوستين داميان جينيت، وجون جريم ها، وفرانز أولريش روتش، وشيجي شي. كما قدم لوكا باندييرا وخوان بازادوري من فريق تحليل الديون التابع للمبادرة تعليقات قيمة.

ويشيد الفريق بامتنان بالتعليقات والتوجيهات القيمة التي تلقاها من فريد بلحاج، ونادر محمد، وعصام أبو سليمان، وستيفان جي. كويبرلي، وروبرت بو جودي، وكيفن كاري، وكريستينا وود، وجانيت أولمان؛ ومن قطاع الممارسات العالمية للحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهم: ديفيد برنستين، وأبل بول باسيل بوف، ورولاند لوما، وساكي كوماجاي، وكلارا ماجني.

وقدمت كولين جوروف-دريهوبت، وسوزان بلمينج، ومها السويس، وأشرف السعيد المشورة بشأن الرسائل أثناء المراحل النهائية من إعداد هذا التقرير.

ونعرب عن الشكر لجيمس رو على تحرير النص ولبودي ويرازمو على أعمال التنضيد. وكل التقدير للمساعدة المقدمة من وحدة الترجمة والطباعة والوسائط المتعددة بإدارة الحلول المؤسسية العالمية في البنك الدولي. وقدم سواتي رايشودوري الدعم الإداري الممتاز.

نبذة عن المؤلفين

فريد بلحاج هو نائب رئيس البنك الدولي لشؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. قبل ذلك، شغل بلحاج على مدار 15 شهرا منصب كبير موظفي مكتب رئيس مجموعة البنك الدولي. وبين عامي 2012 و2017، عمل بلحاج مديرا إقليميا لدائرة الشرق الأوسط بالبنك الدولي، حيث تولى من مقر عمله بالعاصمة اللبنانية بيروت مسؤولية برامج عمل البنك في كل من لبنان وسوريا والأردن والعراق وإيران. وعمل بلحاج قبل ذلك مديرا لدائرة المحيط الهادئ بالبنك الدولي (2009 - 2012)، حيث وضع إستراتيجية إقليمية وسعت عمل البنك في الدول الصغيرة والهشة، وزاد بمقدار ثلاثة أمثال عمليات الإقراض التي تقدمها المؤسسة الدولية للتنمية، وهي إحدى المؤسسات الخمس التي تتألف منها مجموعة البنك الدولي والتي تتيح قروضا بدون فوائد ومنحا للبلدان منخفضة الدخل. وفي الفترة بين عامي 2007 و2010، عمل بلحاج ممثلا خاصا للبنك الدولي لدى الأمم المتحدة بنيويورك، حيث عمل مع العديد من هيئات الأمم المتحدة بشأن مجموعة متنوعة من البرامج والقضايا، ولاسيما تغير المناخ، والأهداف الإنمائية للألفية، والدول الهشة والخارجة من الصراع، والأزمتين المالية والغذائية العالميتين. شغل بلحاج منصب مدير مكتب البنك الدولي في المغرب (2002- 2007)، حيث طور حوارا جديدا ومتعدد الأوجه مع أحد أفضل البلدان متوسطة الدخل أداءً. انضم السيد بلحاج، وهو مواطن تونسي، إلى البنك الدولي في عام 1996 كمستشار قانوني أول في الإدارة القانونية، حيث أدار عددا من مشروعات الإصلاح القانوني والقضائي، كما عمل مستشارا قانونيا للبنك بشأن بلدان، منها مصر والمغرب وإيران والجزائر وتايلند.

روبرتا جاتي هي رئيسة الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابعة للبنك الدولي. وبحكم هذا الدور، تشرف روبرتا على العمل التحليلي لمساندة عمليات مناطق العالم بالبنك الدولي وأنشطة الرقابة الاقتصادية في بلدان المنطقة. وفي منصبها السابق رئيسةً للخبراء الاقتصاديين في قطاع الممارسات العالمية للتنمية البشرية، شاركت في قيادة جهود صياغة إطار مفاهيمي لمؤشر رأس المال البشري للبنك الدولي وإصداره، وأشرفت على مبادرة بيانات مؤشرات الخدمات. انضمت روبرتا للعمل بالبنك الدولي في عام 1998 كمهنية شابة في وحدة الاقتصاد الكلي بمجموعة بحوث التنمية، ومنذ ذلك الحين، قادت أجندات تحليلية بشأن النمو، وإنتاجية الشركات، والمساواة بين الجنسين، والشمول الاجتماعي، وأسواق العمل، بما في ذلك القيام "بدور كبير خبراء سياسات العمل". كما أدارت فرقا وحوافظ إقراض في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأوروبا وآسيا الوسطى. وتنشر أبحاث روبرتا في أهم المجلات الميدانية مثل مجلة الاقتصاد العام، ومجلة النمو الاقتصادي، ومجلة اقتصاديات التنمية. وروبرتا هي أيضا مؤلفة العديد من التقارير الرئيسية، بما في ذلك الوظائف من أجل الرخاء المشترك: حان وقت العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ العدل أساس النجاح: تعزيز تكافؤ الفرص للغجر المهمشين؛ ومشروع رأس المال البشري؛ وتحديث مؤشر رأس المال البشري 2020: رأس المال البشري في زمن كورونا. وتحمل روبرتا درجة البكالوريوس من جامعة بوكوني، والدكتوراه في الاقتصاد من جامعة هارفارد. وقد درّست في جامعتي جورج تاون وجونز هوبكنز.

دانييل ليدرمان هو كبير الخبراء الاقتصاديين ونائب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمجموعة البنك الدولي. وعمل دانييل سابقًا نائبًا لرئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وكبير الخبراء الاقتصاديين في مجال التجارة، وخبيرًا اقتصاديًّا أول في مجموعة بحوث التنمية، وخبيرًا اقتصاديًّا أول وخبيرًا اقتصاديًّا في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. قبل انضمامه إلى البنك الدولي في عام 1995، عمل دانييل في اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي التابعة للأمم المتحدة. وكتب دانيال، وهو خبير اقتصادي وعالم سياسي من خلال التدريب، على نطاق واسع عن مجموعة واسعة من القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، بما في ذلك الأزمات المالية في الأسواق الناشئة، والجريمة، والاقتصاد السياسي لإصلاح السياسات، والنمو الاقتصادي، والابتكار، والتجارة الدولية. وقد قبلت كتاباته للنشر في المجلة الاقتصادية الأمريكية، ومجلة القانون والاقتصاد، ومجلة اقتصاديات التنمية، والاقتصاد والسياسة، ومجلة دراسات الأعمال الدولية، وغيرها من المجلات المُحكّمة. وهو حاصل على درجة البكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة ييل ودرجة الماجستير والدكتوراه في العلاقات الدولية من كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز.

إرنست جون سيرجينتي هو خبير اقتصادي أول بمكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. عاد إرنست إلى البنك الدولي في عام 2017 بعد ثلاث سنوات في منصب مساعد نائب الرئيس في دائرة المستثمرين في موديز، حيث كان محللا رئيسيا لمنطقة القوقاز وآسيا الوسطى. وداخل البنك الدولي، عمل إرنست أيضا خبيرا في الاقتصاد الكلي في منطقتي غرب ووسط أفريقيا وجنوب آسيا، متخصصا في الاقتصادات الغنية بالموارد، وتحليل الإنتاجية، ووضع نماذج الاقتصاد الكلي، والتحليل المؤسسي السياسي. وكان إرنست أيضا زميلا باحثا واستشاريا إحصائيا في معهد العلوم الاجتماعية الكمية بجامعة هارفارد. وهو حاصل على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية، مع تركيزات في الاقتصاد السياسي والاقتصاد القياسي، من جامعة نيويورك ودرجة الماجستير في الاقتصاد من كلية لندن للاقتصاد. وشارك إرنست في تأليف العديد من المطبوعات، بما في ذلك مقالات في مجلة الاقتصاد السياسي والمجلة الأمريكية للعلوم السياسية، عن النمو الاقتصادي، والمنافسة بين الأحزاب السياسية، وفعالية عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وآثار الصدمات الاقتصادية على الصراعات الأهلية.

هدى عاصم هي استشارية في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في الاقتصاد ودرجة الماجستير في التحليل والسياسة الاقتصادية من كلية باريس للاقتصاد، ودرجة البكالوريوس في الاقتصاد من جامعة باريس 1 بانثيون السوربون وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة. وتشمل اهتماماتها البحثية الرئيسية التجارة الدولية، والاقتصاد السياسي، والصراع السياسي.

رنا لطفي هي استشارية اقتصادية في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. وشاركت في تأليف العدد الأخير من تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الذي صدر في أكتوبر/تشرين الأول 2021 بعنوان " الثقة المفرطة: كيف تركت الانقسامات في الاقتصاد والرعاية الصحية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير مُهيأة لمواجهة جائحة كورونا". ورنا حاصلة على درجة الماجستير في نمذجة البيانات الإحصائية والاقتصادية والسياسية من جامعة باريس 1 بانثيون السوربون ودرجة البكالوريوس المشترك في الاقتصاد من جامعة باريس 1 بانثيون السوربون وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة.

منة الله إمام موسى هي استشارية اقتصادية في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. شاركت منة في تأليف العدد الأخير من تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الذي صدر في أبريل/ نيسان 2022 بعنوان "التحقق من الواقع: تنبؤات النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وسط حالة من الضبابية". ومنة حاصلة على درجة الماجستير في اقتصاديات التنمية من جامعة باريس 1 بانثيون السوربون ودرجة البكالوريوس المشترك في الاقتصاد من جامعة باريس 1 بانثيون السوربون وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة. وتشمل اهتماماتها البحثية التنمية الاقتصادية، وتنمية القطاع الخاص، والاقتصاد السياسي.

يوهانز هوجفين هو مدير بقطاع الممارسات العالمية للفقر والمساواة لدى البنك الدولي. وهو يجمع بين العمل التحليلي والإستراتيجي وتنفيذ عمليات الإقراض. وقد نشر أوراقا أكاديمية عن قياس الفقر، وتصميم المسوح، وحوكمة الإحصاءات، والتعليم، والتغذية، والتأمين غير الرسمي، وإصلاح الأراضي. ويدور اهتمامه البحثي الحالي حول خلق حلقات للآراء التقييمية (لا سيما في الأوضاع الهشة التي تستغل تكنولوجيات جمع البيانات الجديدة والمستقرة) والعلاقة بين الفقر والحوكمة والهوية. وقد تولى في السابق منصب مدير لدى تاواويزا، وهي منظمة غير حكومية بتنزانيا، حيث ترأس وحدة لتعزيز قدرة المواطن على المساءلة من خلال آليات استقصاء الآراء. وهو يحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من الجامعة الحرة بأمستردام.

إلين هاملتون هي خبيرة أولى في شؤون المناطق الحضرية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في قطاع الممارسات العالمية للتنمية الاجتماعية والحضرية والريفية والقدرة على الصمود بالبنك الدولي. وتتمتع بعقدين من الخبرة في قيادة العمل التحليلي والمشروعات التي تركز على الأراضي والمساكن (الأراضي ميسورة التكلفة/ العرض والطلب على المساكن؛ والدعم، والحيازة، والنمو الحضري، وإعادة بناء المساكن بعد الكوارث، والأراضي/الإسكان والاحتواء الاجتماعي/ التطوير الحضري، وإعادة استخدام الأراضي الجديدة، والتخطيط الحضري). ويكمل عملها في مجال الأراضي والإسكان خبرة واسعة في جوانب أخرى للتنمية الحضرية، بما في ذلك التنمية الإقليمية، وإدارة البلديات، والخدمات الحضرية، والفقر في المناطق الحضرية، والحد من مخاطر الكوارث، والتنمية الاقتصادية المحلية، والتراث الثقافي، والمدن الخضراء. وهي مهتمة بشكل خاص بالصلات المتداخلة بين الأراضي/الإسكان والتنمية الحضرية. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في الجغرافيا من جامعة كولومبيا، وكتبت أطروحتها عن الإسكان والتمايز السكني في موسكو.

فرانشيسكا ريكاناتيني هي كبيرة الخبراء الاقتصاديين في البنك الدولي، وعملت على بناء المؤسسات وعلى الفساد لأكثر من عقدين من الزمن. وعلى مدار مسيرتها المهنية، ركزت على إدراج مشكلات الحوكمة والفساد وبناء المؤسسات في السياسات الإنمائية. وانضمت إلى البنك الدولي في عام 1998 وعملت في عدة بلدان في أوروبا الشرقية وأفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط لمساندة تصميم وتنفيذ إصلاحات الحوكمة من خلال جمع البيانات المتعمقة وبناء التحالفات والعمل المتعدد القطاعات. وهي تعمل حاليا على إصلاحات مناوئة للفساد في بناء المؤسسات بالشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية، مع التركيز بشكل خاص على العوامل المؤسسية التي تسهم في عدم الاستقرار والصراع وسيطرة الدولة. وقد نشرت عدة أوراق بحثية عن الفساد، ومؤشرات الحوكمة، والتحوّل، وشاركت في تأليف تقرير البناء من أجل السلام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (2020)، والمساهمة في دليل أكسفورد لجودة الحكومة (2020)، سياسة مكافحة الفساد: هل يمكن للأطراف الفاعلة الدولية أن تلعب دورا؟ (2013); الدليل العالمي للبحوث والممارسات في مجال الفساد (2012)؛ والدليل الدولي لاقتصاديات الفساد (2011). وهي تحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ماريلاند في كوليدج بارك.

جوزيف سابا هو مستشار أول في البنك الدولي يركز على أوضاع الصراع، ورئيس هيئة المعونة الأمريكية للاجئين في الشرق الأدنى ، وأستاذ مساعد واستشاري تقييم. وشارك في تأليف التقرير الرئيسي الأخير عن البناء من أجل السلام: إعادة الإعمار من أجل الأمن والإنصاف والسلام الدائم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي السابق، كان رئيس فريق التقييم في الاتحاد الأوروبي والدانمرك لبرامجهما في فلسطين. جو هو أستاذ مساعد في برنامج لويولا في روما لطلاب القانون بكلية القانون (شيكاغو)، وكان سابقا أستاذا مساعدا في كلية الخدمة الخارجية بجامعة جورج تاون (2010-2016). وبين عامي 1997 و2010، شغل جو منصب مدير برامج البنك الدولي في منطقة المشرق ومجلس التعاون الخليجي. وقبل انضمامه إلى البنك الدولي في عام 1991، كان شريكا في شركة جونز داي للمحاماة المتخصصة في المعاملات الدولية. وهو مؤلف كتاب وعديد من المقالات عن ممارسات التنمية والإصلاحات الانتقالية. وكان مؤسسا ومحررا للتقارير التنفيذية الدولية التي نشرت مجلات مهنية عن القانون وممارسة أنشطة الأعمال في منطقة الشرق الأوسط وشرق آسيا (1979-1992). ويحمل جو درجة البكالوريوس من كلية الحقوق بجامعة ييل، وماجستير في شؤون الشرق الأوسط من جامعة هارفارد، وبكالوريوس من كلية كينج.

سيرجيو دي كوزمو هو استشارى إدارة مخاطر الكوارث مع الصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي منها في البنك الدولي. عمل في البنك الدولي لما يقرب من تسع سنوات في دعم فرق ومشاريع مختلفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وجنوب آسيا وأفريقيا بشأن التعافي وإعادة الإعمار بعد الكوارث والنزاعات ، والمرونة الحضرية ، وتقييم مخاطر الكوارث والتمويل ، والإنذار المبكر و خدمات الأرصاد الجوية المائية ، والحد من المخاطر وإدارة مخاطر الفيضانات / الجفاف. قبل انضمامه إلى البنك الدولي ، عمل سيرجيو باحثًا مشاركًا في معهد إدارة الكوارث والمخاطر بجامعة جورج واشنطن ، حيث أجرى أبحاثًا في مجال إدارة الأزمات والطوارئ. يحمل سيرجيو درجة الدكتوراه في الإدارة الهندسية مع التركيز على إدارة مخاطر الكوارث من جامعة جورج واشنطن ، ودرجة الماجستير والبكالوريوس في الهندسة الصناعية من جامعة البوليتكنيك في ميلانو بإيطاليا.

كاترين هيجر تشغل حاليًا منصب مسؤولة بناء السلام في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة للمساعدة الانتقالية في السودان. وقبل ذلك، عملت استشارية في البنك حيث دعمت العمل التحليلي في مجالات التنمية والأمن والسلام مع التركيز الإقليمي على أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأوسط. ومديرة برامج وباحثة معاونة في مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية. وشاركت في تأليف التقرير الرئيسي الأخير عن البناء من أجل السلام: إعادة الإعمار من أجل الأمن والإنصاف والسلام الدائم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما عملت سابقًا كمسؤولة مكتب في الوحدة الإنسانية بوزارة الخارجية الألمانية الفيدرالية وكانت مديرة برنامج إفريقيا في مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية في واشنطن. وهي حاصلة على درجة الماجستير في السياسة العامة من كلية هيرتي، ودرجة الماجستير في العلاقات الدولية من كلية ماكسويل بجامعة سيراكيوز، ودرجة البكالوريوس في الفلسفة والاقتصاد من جامعة بايروث.

ماهي العطار مسؤولة عمليات مع الفريق القُطْري الليبي وقطاع الممارسات المعنية بالحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهي تعمل في الاقتصاد السياسي والتحول المؤسسي، مع التركيز على البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات، ومنها العراق ولبنان وليبيا وسوريا والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن. وشاركت في تأليف التقرير الرئيسي الأخير عن البناء من أجل السلام: إعادة الإعمار من أجل الأمن والإنصاف والسلام الدائم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وشاركت في تأليف وأسهمت في العديد من الأدوات التحليلية، مثل تحديث تقييم احتياجات ديناميكيات اليمن لعام 2020 والتقييم السريع لاحتياجات الديناميكيات في غزة لعام 2021. وهي حاصلة على درجة الماجستير في السياسات العامة والتنمية من كلية تولوز للاقتصاد في فرنسا، ودرجة البكالوريوس المشترك من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة في مصر وباريس 1 بانثيون السوربون في فرنسا.

دانيال لي تشن هو كبير المحققين الرئيسيين لبرنامج البيانات والشواهد من أجل إصلاح العدالة في البنك الدولي، ومدير البحوث في المركز الوطني للبحوث العلمية، وأستاذ بكلية تولوز للاقتصاد. وهو أيضا زميل أول في معهد الدراسات المتقدمة في تولوز، ومتعاون في كلية الطب بجامعة هارفارد، ومستشار في مركز الرياضيات لعلوم البيانات بجامعة نيويورك. وهو مؤسس مؤسسة أو تري للبحوث مفتوحة المصدر ومؤسسة عدالة علوم البيانات المتعاونة والمؤسس المشارك لمختبر الابتكار للعدالة. وسبق لتشين أن شغل منصب رئيس قسم القانون والاقتصاد في جامعة ديوك، وأستاذا مساعدا في القانون والاقتصاد والسياسة العامة. حصل تشين على درجة البكالوريوس والماجستير من جامعة هارفارد في الرياضيات التطبيقية والاقتصاد؛ والدكتوراه في الاقتصاد من معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا؛ و دكتوراه في القانون من كلية الحقوق بجامعة هارفارد. وقد حقق أهمية كبيرة من خلال تطوير أدوات مفتوحة المصدر لدراسة السلوك البشري ومن خلال دراسات تجريبية واسعة النطاق - علوم البيانات، والذكاء الاصطناعي، وتعلم الآلة - بشأن العلاقة بين القانون والأعراف الاجتماعية وإنفاذ الأعراف القانونية، والأنظمة القضائية.

مانويل راموس ماكيدا هو محلل في مجموعة تقييم الأثر الإنمائي التابعة للبنك الدولي. ويقوم بتنسيق تقييمات الأثر في برنامج "البيانات والشواهد من أجل إصلاح نظام العدالة" الذي يهدف إلى إحداث ثورة في كيفية قياس الشرعية والمساواة في أنظمة العدالة وفهمهما وتعزيزهما. ويركز عمله الحالي على الاستفادة من البيانات الإدارية، والتحويلات النقدية المشروطة، والذكاء الاصطناعي لتقييم كيفية تحسين مؤسسات العدالة، والحوكمة، ونواتج التنمية. وقبل انضمامه إلى مجموعة تقييم الأثر الإنمائي، عمل مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والابتكارات من أجل مكافحة الفقر. يتمتع مانويل بخلفية في القانون والاقتصاد، وهو حاصل على درجة الماجستير في السياسة الدولية من جامعة ستانفورد.

بوب بروتي هو الرئيس السابق للشراكة العالمية من أجل التعليم وكان أخصائي التعليم الرئيسي في البنك الدولي قبل تقاعده. ويتمتع بخبرة تزيد على 30 عاما في الحوار بشأن سياسات التعليم وتنمية القطاع، ويعمل حاليا استشاريا للعديد من المنظمات الدولية بما في ذلك المديرية العامة للتعاون الدولي والتنمية التابعة للمفوضية الأوروبية. وقد ألف تقرير النتائج السنوية عن التعليم الصادر عن اليونيسف على مدى السنوات الخمس الماضية، ويسهل عقد دورة تدريبية عبر الإنترنت عن تخطيط التعليم الشامل للمعهد الدولي لتخطيط التعليم. وقد كتب على نطاق واسع عن قضايا تتعلق بتعليم المعلمين، وحوكمة التعليم، والتعليم الشامل للجميع، والتقييم، والحوار بشأن السياسات. وهو حاصل على درجة الدكتوراه في الإدارة التعليمية من جامعة ولاية ميشيجان.

عاصف م. إسلام هو خبير اقتصادي أول بمكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. وقد وضع إسلام مؤلفات عن مجموعة واسعة من القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، مع التركيز على تنمية القطاع الخاص. وقد نشر إسلام في مجلات مُحكّمة عن عدة أبعاد للقطاع الخاص، منها ريادة الأعمال، والتكنولوجيا، والعمل غير الرسمي، والمساواة بين الجنسين. كما نشر عن سياسة المالية العامة والبيئة والزراعة. وشارك في إعداد العديد من التقارير، بما في ذلك تقرير عن التنمية في العالم 2019: الطبيعة المتغيرة للعمل وما الذي يعوق القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟ الدروس المستفادة من استبيان لمؤسسات الأعمال، ودروب مجهولة: الاقتصاديات الجديدة لندرة المياه وتقلبها. يحمل إسلام درجة الدكتوراه في الاقتصاد التطبيقي من جامعة ميريلاند في كوليدج بارك، ودرجة البكالوريوس في الاقتصاد وعلوم الكمبيوتر من كلية ماكلستر.

فيديريكا ساليولا هي كبيرة خبراء اقتصاديين بقطاع الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف في البنك الدولي. وكانت المدير المشارك في الفريق الأساسي الذي أعد تقرير عن التنمية في العالم 2019: الطبيعة المتغيِّرة للعمل. وفي ظل قيادتها الفكرية، تم نشر العديد من التقارير العالمية للبنك الدولي، بما في ذلك تقارير في سلسلة تمكين أنشطة الزراعة ووضع المعايير المرجعية للمشتريات العامة. وقد نشرت في مجلات مُحكّمة، بما في ذلك دراسات عن إنتاجية الشركات، وسلاسل القيمة العالمية، وتأثير اللوائح التنظيمية على النمو والمنافسة. كما ساهمت في عديد من تقارير البنك الدولي، بما في ذلك تقرير البيئة من أجل ريادة الأعمال النسائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والنمو الذهبي: استعادة بريق النموذج الاقتصادي الأوروبي. وتحمل ساليولا درجة الدكتوراه في الاقتصاد مع مرتبة الشرف ودرجة البكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة روما، لا سابينزا.

نيللي الملاخ هي اقتصادية في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. شغلت نيللي مناصب ما بعد الدكتوراه في كلية باريس للاقتصاد وفي جامعة ستراسبورج. وهي أيضا أستاذ مساعد معتمد للاقتصاد في كل من فرنسا وإيطاليا، وعملت أستاذا مساعدا للاقتصاد في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بين عامي 2013 و2020. وتشمل اهتماماتها البحثية الهجرة والتنمية واقتصاديات العمالة والاقتصاد السياسي. وقد نشرت أعمالها في مجلة الاقتصاد المقارن، والتنمية العالمية، ومجلة السلوك الاقتصادي والتنظيم الاقتصادي، ومجلة اقتصاديات السكان، والتنمية الاقتصادية والتغيير الثقافي، ومطبعة جامعة أكسفورد. وهي باحثة معاونة في منتدى البحوث الاقتصادية، وزميلة دولية في معهد التقارب للهجرة، وزميلة في منظمة العمل العالمية. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في الاقتصاد ودرجة الماجستير في اقتصاديات التنمية، وكلاهما من جامعة باريس 1 بانثيون السوربون.

آنا كورسي هي أخصائية أولى في إدارة الأراضي، وصاحبة عقدين من الخبرة في مجال حيازة الأراضي والاستثمارات الإدارية، والإقراض لأغراض السياسات، والعمل التحليلي في أكثر من 20 بلداً على مستوى أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وأفريقيا جنوب الصحراء، وأوروبا وآسيا الوسطى، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهي تركز على تشجيع الحوكمة الرشيدة للأراضي وتقديم الخبرات ذات الصلة بالأراضي في العمليات ذات الروابط القوية بالأراضي. وقبل انضمامها إلى البنك الدولي، عملت في لجان الشؤون السياسية والبيئية التابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا في ستراسبورج بفرنسا بشأن قضايا الإصلاح المؤسسي وحقوق الإنسان في أوروبا الشرقية. ومارست المحاماة في وقت سابق، في بولونيا بإيطاليا. وهي حاصلة على درجة الماجستير في العلاقات الدولية والدراسات البيئية من كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز.

هاريس سيلود هو خبير اقتصادي أول في مجموعة بحوث التنمية التابعة للبنك الدولي. وتركز أبحاث سيلود على التنمية الحضرية، بما في ذلك القضايا المتعلقة بالنقل واستخدام الأراضي، وكذلك حيازة الأراضي وأسواق الأراضي في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وتغطي مقالاته مجموعة متنوعة من الموضوعات في الاقتصاد الحضري والعام، وقد نشرت في مجلات أكاديمية رائدة مثل أمريكان إيكونوميك جورنال، إيكونوميك جورنال، جورنال أوف أبلايد إيكونومتريكس، مجلة اقتصاديات التنمية، مجلة الاقتصاد العام، ومجلة الاقتصاد الحضري. كما يشارك في تنظيم مؤتمر البنك الدولي السنوي لبحوث التوسع الحضري والحد من الفقر. وقبل انضمامه إلى البنك الدولي عام 2007، عمل باحثاً في المعهد الوطني الفرنسي للبحوث الزراعية وأستاذاً مشاركاً في كلية باريس للاقتصاد. وهو حاصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة السوربون، وبكالوريوس/ماجستير العلوم في الإحصاء من الكلية الوطنية للإحصاء والإدارة الاقتصادية، وبكالوريوس إدارة الأعمال/ماجستير إدارة الأعمال من ESCP Europe (الكلية العليا للتجارة في باريس).

ميريام عبابسة هي جغرافية اجتماعية منتسبة إلى المعهد الفرنسي للشرق الأدنى (إيفبو عمان). وهي مؤلفة كتاب الرقة: الأقاليم والممارسات الاجتماعية لمدينة سورية (إيفبو، 2009). وهي كذلك محررة مشاركة في مطبوعة الإسكان الشعبي وحيازة الأراضي الحضرية في الشرق الأوسط (مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، 2012) ومحررة أطلس الأردن (إيفبو، 2013). وهي طالبة سابقة في المدرسة العليا للأساتذة بفونتيناي وباريس 1، وتحمل درجة الدكتوراه من جامعة تور (فرنسا).

كاليب ترافيس جونسون هو أخصائي إدارة الأراضي لدى قطاع الممارسات العالمية للتنمية الحضرية وإدارة مخاطر الكوارث والقدرة على الصمود وإدارة الأراضي بالبنك الدولي. وهو حاصل على درجة البكالوريوس في العلاقات الدولية والتاريخ من كلية هوتون، وماجستير في الشؤون العالمية: الحوكمة والإدارة العامة من جامعة جورج ماسون.

ستوتي خيماني هي اقتصادية أولى في مجموعة بحوث التنمية بالبنك الدولي. وانضمت إلى برنامج المهنيين الشباب بعد حصولها على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا. مجال بحوثها هو الاقتصاد السياسي لخيارات السياسات العامة، والإصلاحات المؤسسية من أجل التنمية. وينشر عملها في مجلات الاقتصاد والعلوم السياسية الرائدة، مثل المجلة الاقتصادية الأمريكية، ومجلة اقتصاديات التنمية، ومجلة العلوم السياسية الأمريكية. وقد درست تأثير السياسة الانتخابية على سياسة المالية العامة والعلاقات المالية بين الحكومات؛ الآثار المترتبة على السياسات على تصميم المؤسسات لتعزيز مسؤولية المالية العامة؛ وتحليل القيود السياسية التي تحول دون كفاءة تخصيص الموارد للخدمات الصحية والتعليمية. وهي أيضا المؤلف الرئيسي لتقرير بحوث السياسات المعنون "جعل السياسة تعمل من أجل التنمية: تسخير الشفافية ومشاركة المواطنين.

دومينيك ريفيل دي وال هو خبير اقتصادي أول يعمل مع قطاع الممارسات العالمية للمياه بالبنك الدولي. وقد عمل في كل من أفريقيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تقارير قطرية وإقليمية رائدة عن تمويل قطاع المياه وأدائه، بما في ذلك النمذجة المالية لقطاع المياه الأردني، وتقرير إقليمي لمجلس الوزراء الأفريقيين المعني بالمياه، وتقرير عن اقتصاديات ندرة المياه في المنطقة. وقد أدار عمليات إقراض للبنية التحتية لقطاع المياه وإصلاحه، وتصدر توسيع نطاق إقراض البنك لقطاع المياه في الدول الهشة في مختلف أنحاء أفريقيا والشرق الأوسط. وهو يعمل في الآونة الأخيرة على إعداد تقارير قطرية عن المناخ والتنمية تساعد البلدان على تحسين مواءمة رؤاها الإنمائية مع العمل المناخي. ودومينيك حاصل على درجة الماجستير في السياسة العامة والإدارة من جامعة لندن، ومؤسسة SOAS، وماجستير في البستنة المدارية وعلوم المحاصيل من جامعة لندن، كلية واي، وماجستير في علم الأحياء الدقيقة من جامعة وارويك.

كريستينا وود هي خبيرة اقتصادية أولى في قطاع الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار بالبنك الدولي في منطقة غرب ووسط أفريقيا. وكانت من قبل خبيرة اقتصادية أولى في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. كما عملت خبيرة اقتصادية أولى في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، وخبيرة اقتصادية أولى

في مالي وتوغو. وتتمتع بخبرة واسعة في قيادة عمليات الإقراض والتحليل لسياسات التنمية متعددة القطاعات التي تغطي مجموعة متنوعة من مجالات الإصلاح الرئيسية، بما في ذلك النمو الشامل للجميع، والحوكمة، والتجارة، وإدارة المالية العامة، والتعافي وإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع. وشاركت في تأليف كثير من الكُتب، مثل: التحقق من الواقع: التنبؤ بالنمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أوقات عدم اليقين؛ الجانب الإيجابي للرقمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ كيف يمكن لاعتماد التكنولوجيا الرقمية أن يسرع وتيرة النمو ويخلق فرص العمل؛ تعزيز التعاون التجاري: إحياء التكامل الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا في فترة ما بعد جائحة كورونا؛ مالي: توسيع نطاق التجارة وتنويعها من أجل تحقيق النمو والحد من الفقر. وقد نُشر البحث الذي شاركت فيه في مجلة الاقتصاد الدولي والسياسات الاقتصادية ومجلة الدراسات الإنمائية. وهي حاصلة على درجة البكالوريوس مع مرتبة الشرف في الاقتصاد من جامعة ماكجيل، وتتابع دراستها لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد بجامعة كورنيل.

ها مينه نجوين هو خبير اقتصادي بمعهد تنمية القدرات التابع لصندوق النقد الدولي. وقبل انضمامه إلى الصندوق، كان خبيرا اقتصاديا أول في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. اهتماماته البحثية الواسعة هي الاقتصاد الكلي الدولي واقتصاديات التنمية. وقد نُشرت أعمال ها في مجلة الاقتصاد الدولي، ومجلة اقتصاديات التنمية، ومجلة المال والائتمان والأعمال المصرفية، ومجلة المال والتمويل الدوليين، والتنمية الاقتصادية والتغيير الثقافي، ومجلات أخرى خضعت للمراجعة من النظراء. وهو حاصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ميريلاند، كوليدج بارك، والماجستير والبكالوريوس في الاقتصاد من جامعة أديلايد بأستراليا.

سوميك لال هو كبير الخبراء الاقتصاديين في مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين المعني بالنمو المنصف والتمويل والمؤسسات بالبنك الدولي، وهو أيضا رئيس فريقه المعني باقتصاديات المناخ. وفي السابق، شغل منصب كبير الخبراء العالميين للتنمية الإقليمية والمكانية بالبنك الدولي، وكبير الخبراء الاقتصاديين في مجال التنمية الحضرية في قطاع الممارسات العالمية للتنمية الحضرية، ومخاطر الكوارث، والقدرة على الصمود، والأراضي. انضم الدكتور لال إلى البنك الدولي في عام 1999 خبيرا اقتصاديا في مجموعة بحوث التنمية. وقد قدم المشورة لكبار واضعي السياسات في الحكومات الوطنية ورؤساء المدن بشأن قضايا السياسات الرئيسية في أكثر من 25 بلدا، منها البرازيل والصين والهند والمملكة العربية السعودية وجنوب أفريقيا. وهو ينشر على نطاق واسع في المجلات الأكاديمية ومجلات السياسات. كتابه لعام 2017 بعنوان مدن أفريقيا: فتح الأبواب على العالم، تم تنزيله أكثر من 100 ألف مرة، ولديه 3 ملايين مشاهدة على وسائل التواصل الاجتماعي. كما وضع نهجا جديدا قائم على البيانات لمساعدة رؤساء المدن على الاستجابة السريعة لحماية مواطنيهم من ويلات جائحة كورونا. استمع إلى بثه الصوتي على مونوكل. ويركز عمل سوميك في الآونة الأخيرة على دراسة العوامل المحركة لانبعاثات الكربون في مختلف الاقتصادات منخفضة ومتوسطة الدخل؛ تحديد مساهمة زيادة الإنتاجية والدخل في مساعدة المجتمعات المحلية على حماية نفسها من مخاطر الأخطار الطبيعية؛ ودراسة الاقتصاد السياسي للعمل المناخي.

الاختصارات

COVID-19	مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)
Acc	المساءلة
Avg	المتوسط
BCM	مليار متر مكعب
CAPMAS	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
CE	مشاركة المواطنين
CEO	المسؤول التنفيذي الأول
CHAT	الاعتماد التاريخي للتكنولوجيا في مختلف البلدان
CI	فترات الثقة
COICOP	تصنيف الاستهلاك الفردي حسب الغرض
CPER	عقود المشروعات في الولايات والمناطق
CPI	مؤشر أسعار المستهلكين
DE JURE	البيانات والشواهد من أجل إصلاح نظام العدالة
DHS	الاستقصاء الديموغرافي والصحي
DSA	تحليل استمرارية القدرة على تحمُّل عبء الدين
e	التقدير
EAP	شرق آسيا والمحيط الهادئ
ECA	أوروبا وآسيا الوسطى
Edtech	تكنولوجيا تعليمية
EFW	الحرية الاقتصادية للعالم
EMDE	اقتصادات الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية
EMIS	نظام إدارة المعلومات الخاص بالتعليم
EPC	هندسة وتوريد وتشييد
ES	المسح الاستقصائي للشركات
EU	الاتحاد الأوروبي
f	تنبؤات
FAQ	أسئلة متكررة
FCV	الهشاشة والصراع والعنف
GCC	مجلس التعاون الخليجي
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GDPR	اللائحة العامة لحماية البيانات
GovTech	التكنولوجيا الحكومية
GPT	تكنولوجيا الأغراض العامة
GRACE	استعادة الجاذبية وتجربة المناخ
GWI	المعلومات العالمية للمياه
ha	هكتار
HBS	مسح ميزانية الأسرة
HCI	مؤشر رأس المال البشري
HIC	البلدان المرتفعة الدخل
HP-filter	مرشح هودريك-بريسكوت
IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
ICT	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
IDP	نازح داخلياً
IHSN	الشبكة الدولية لمسوح الأسر المعيشية
ILO	منظمة العمل الدولية
IMF	صندوق النقد الدولي
IPUMS	سلسلة البيانات الجزئية المتكاملة للاستخدام العام
KHDA	هيئة المعرفة والتنمية البشرية
LAC	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
LCU	وحدة العملة المحلية
LGU	وحدة حكومية محلية
LICs	البلدان المنخفضة الدخل
MENA	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MEU	تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MIC	البلدان المتوسطة الدخل
MICS	مسوح المجموعات متعددة المؤشرات
Mmbtu	مليون وحدة حرارية بريطانية
MNA	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MNACE	كبير الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MNAPOV TSD	قاعدة بيانات معدلات الفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فريق إنشاء الإحصاءات، البنك الدولي
MOE	وزارة التعليم
MPO	تقرير عن آفاق الاقتصاد الكلي والفقر
MW	ميجا وات
NA	أمريكا الشمالية
NP	غير معروض
NSOs	المكتب الإحصائي الوطني
NWC	الشركة الوطنية للمياه
OEC	بلد مصدر للنفط
OECD	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
OIC	بلدان مستوردة للنفط
OLS	انحدار المربعات الصغرى العادية
PDUGL	برنامج التنمية الحضرية وإدارة الحكم المحلي
PECS	الدراسة المسحية للإنفاق والاستهلاك للأسر الفلسطينية
PIRLS	الدراسة الدولية لقياس مدى التقدم في القراءة
PISA	برنامج التقييم الدولي للطلاب
PMR	تنظيم أسواق المنتجات
PPI	مؤشر أسعار الانتاج
PPP	تعادل القوة الشرائية
PPP contracts	تعاقدات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

PTS	نطاق الإرهاب السياسي
PUFs	ملفات الاستخدام العام
QSAS	أنظمة تقييم الطلاب في قطر
RIWI	تكنولوجيا اعتراض المجال العشوائي
ROW	بقية العالم
SA	جنوب آسيا
SABER	نهج النظم لتحسين نتائج التعليم
SAR	جنوب آسيا
SCI	مؤشرات القدرات الإحصائية
SDG	هدف من أهداف التنمية المستدامة
SE	خطأ معياري
SME	الشركات الصغيرة والمتوسطة
SNG	أجهزة الحكم المحلي
SOE	شركات مملوكة للدولة
SPI	مؤشرات القدرات الإحصائية
SRW	القمح الأحمر اللين
SSA	أفريقيا جنوب الصحراء
SUFs	ملفات الاستخدام العلمي
SWCC	تحويل المياه المالحة في المملكة العربية السعودية
TFP	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج
TIMSS	دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم
UAE	الإمارات العربية المتحدة
UCLG	منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة
UN	الأمم المتحدة
UNDESA	إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة
UNESCO	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)
UNHCR	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
UNICEF	منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
US	الولايات المتحدة
USD	دولار أمريكي
V-Dem v-12	أنواع بيانات الديمقراطيات النسخة 12
VOIP	بروتوكول الصوت عبر الإنترنت
WB	البنك الدولي
WBL	المرأة وأنشطة الأعمال والقانون
WB&G	الضفة الغربية وغزة
WDI	مؤشرات التنمية العالمية
WEO	تقرير آفاق الاقتصاد العالمي
WGI	مؤشرات الحوكمة العالمية
WJC	مركز العدالة النسائية
WSS	مياه الشرب والصرف الصحي
Y/Y	على أساس سنوي

عرض عام

دفعت الصدمات المدمرة الاقتصاد العالمي إلى الخروج من توازن التضخم المنخفض وأسعار الفائدة المنخفضة الذي كان سائدا قبل عام 2020 إلى بيئة جديدة من ارتفاع التضخم وارتفاع أسعار الفائدة.

كان أولها جائحة كورونا التي بدأت عام 2020، وحصدت عدداً هائلاً من الأرواح البشرية وألحقت خسائر بالاقتصادات. ثمّ ضربت صدمات جديدة الاقتصاد العالمي في عام 2022: مثل الحرب في أوكرانيا؛ والبطء الاقتصادي الأسوأ من المتوقع في الصين؛ ومستويات التضخم الأعلى من المتوقع في الاقتصادات المتقدمة. وتراجع النمو العالمي في الربع الثاني من عام 2022، مع بطء النشاط في اقتصادات العالم الرئيسية الثلاثة – الولايات المتحدة والصين ومنطقة اليورو.

وفي حين كان التحول إلى بيئة ارتفاع معدلات التضخم وأسعار الفائدة قائما بالفعل في عام 2021، فقد جاء نشوب الحرب في أوكرانيا في فبراير/شباط 2022 وعجّل بتلك العملية. وتبلغ أسعار النفط ضعف ما كانت عليه في بداية عام 2019، وإن كانت قد انخفضت إلى حد ما من ذروتها، في حين أن أسعار الغاز الطبيعي أعلى بأكثر من أربعة أمثال. ولا تزال أسعار المواد الغذائية والأسمدة مرتفعة أيضا. ونتيجة لذلك، ارتفع معدل التضخم في الاقتصادات المتقدمة إلى نحو 9% في كل من الولايات المتحدة ومنطقة اليورو في منتصف عام 2022.

ودفع ارتفاع معدلات التضخم البنوك المركزية في الاقتصادات المتقدمة إلى تشديد السياسة النقدية، مما أدى إلى رفع أسعار الفائدة بوتيرة أسرع وأكثر قوة مما كان متوقعا في بداية عام 2022. وأدى ارتفاع العائدات في الاقتصادات المتقدمة إلى تدفق رؤوس الأموال بصورة كبيرة من الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية إلى الخارج. وأسفر ذلك عن انخفاض كبير في قيمة العملة في بعض البلدان، لا سيما البلدان غير المصدرة للطاقة، وعن زيادة أسعار الفائدة الأساسية للبنوك المركزية والعائدات على الديون الحكومية في الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية. نتيجة لذلك، زادت المخاطر المتعلقة بالديون في العديد من الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية غير المصدرة للنفط، التي تضطر إلى دفع أسعار فائدة إلى أعلى عند إصدار ديون جديدة.

وتسير بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مسارات نمو متباينة في البيئة العالمية الجديدة. ففي البلدان المصدرة للنفط، فإن تلك الأوضاع تتيح فرصا لأن ارتفاع أسعار النفط والغاز مصدر رئيسي لعائدات التصدير وإيرادات المالية العامة لدول مجلس التعاون الخليجي والبلدان النامية المصدرة للنفط في المنطقة. ولكن في البلدان النامية المستوردة للنفط، فإن البيئة العالمية الجديدة هي بيئة تنطوي على ضغوط ومخاطر متزايدة، من ارتفاع فواتير الواردات، لا سيما بالنسبة للمواد الغذائية والطاقة، وانخفاض قيمة العملات المحلية في بعض البلدان.

آفاق الاقتصاد الكلي

يتوقع الخبراء الاقتصاديون بالبنك الدولي أن تنمو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنسبة 5.5% في عام 2022 (أسرع معدل منذ عام 2016) وبنسبة 3.5% في عام 2023. ويخفي متوسط النمو هذا أنماطا متفاوتة فيما بين البلدان. ففي دول مجلس التعاون الخليجي، من المتوقع أن تتسارع وتيرة النمو إلى 6.9% في عام 2022، مدفوعا بارتفاع أسعار النفط وارتفاع معدلات النمو في القطاعات غير النفطية. ومن المتوقع أن تشهد البلدان النامية المصدرة للنفط اتجاهات مماثلة للاتجاهات السائدة في دول مجلس التعاون الخليجي ولكن عند مستويات أدنى، مع توقع زيادة النمو في عام 2022 إلى 4.1%. وفي عام 2023، من المتوقع أن يتراجع متوسط النمو في البلدان النامية المصدرة للنفط إلى 2.7%. ويُتوقع أن يبلغ معدل النمو في البلدان النامية المستوردة للنفط 4.5% عام 2022 و4.3% عام 2023. ومع ذلك، فإن بطء النمو الاقتصادي في الولايات المتحدة والصين وإمكانية الركود في أوروبا يشكلان مخاطر، لا سيما في البلدان النامية المستوردة للنفط، التي تعتمد اعتماداً أكبر على التجارة مع أوروبا.

ويمكن القول بأن التغيرات في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي هي مقياس أكثر دقة للتغيرات في مستويات المعيشة. ففي أعقاب تعافٍ متواضع بلغ 2.0% في عام 2021، من المتوقع أن يتسارع نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للمنطقة إلى 3.9% في عام 2022 قبل أن يتراجع إلى 2.0% في عام 2023. مرة أخرى، يتفاوت هذا النمو فيما بين مجموعات البلدان. فمن المتوقع أن يتسارع معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في دول مجلس التعاون الخليجي إلى 5.5% في عام 2022 قبل أن يتراجع إلى 2.4% في عام 2023. والنسبة المقابلة هي 2.5% و1.1% للبلدان النامية المصدرة للنفط. وعلى النقيض من ذلك، بالنسبة للبلدان النامية المستوردة للنفط، من المتوقع أن يظل معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي عند نحو 2.9% عام 2022 و2.7% عام 2023.

لماذا يعد التضخم منخفضا للغاية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وما هي تأثيراته على المالية العامة؟

على الرغم من أن معدل التضخم في المنطقة أعلى مما كان عليه قبل عام، فإنه أقل منه في مناطق اقتصادات الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية الأخرى. وهو أيضا أقل مما هو عليه في الولايات المتحدة وأوروبا.

لماذا لم يكن التضخم في بلدان المنطقة أعلى؟ يعرض هذا التحديث شواهد جديدة بشأن عدم اكتمال انتقال التضخم العالمي إلى الأسعار المحلية في مختلف بلدان المنطقة. ويظهر التقرير أن معدل التضخم في معظم بلدان المنطقة كان أقل في الفترة بين مارس/آذار ويوليو/تموز منه في الولايات المتحدة وأوروبا - أو كان سينخفض بمجرد تعديل معدلات التضخم لتعكس تحركات أسعار الصرف منذ فبراير/شباط 2022. ويرجع ذلك إلى أن بلدان المنطقة استخدمت، على نحو مختلف التأثير، سياسات أدت إلى خفض مقدار ارتفاع الأسعار العالمية للمواد الغذائية والوقود التي تم تمريرها إلى الأسعار التي دفعها مستهلكو هذه البلدان.

وتدخل واضعو السياسات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أسواق المنتجات - باستخدام أدوات مثل ضوابط الأسعار ودعم الاستهلاك - لجعل السعر المحلي للسلع المتداولة، مثل الغذاء والطاقة، أقل من السعر العالمي. ونتيجة لذلك، كانت المعدلات الفعلية للتضخم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل مما كانت ستكون عليه لو لم تتخذ تلك البلدان أي إجراء. ففي مصر، على سبيل المثال، فإن متوسط معدل التضخم على أساس سنوي مقارن، خلال الفترة من مارس/آذار إلى يوليو/تموز 2022 بلغ 14.3%، لكنه كان سيصبح أعلى بمقدار 4.1 نقاط مئوية ليصل إلى 18.4% لو لم تتدخل السلطات في أسواق السلع المتداولة.

وسعت بعض الحكومات أيضا إلى تخفيف أعباء ارتفاع الأسعار العالمية للطاقة والمواد الغذائية على الأسر الأفقر عن طريق إرسال أموال مباشرة إلى تلك الأسر. وخلافا للإجراءات التدخلية في أسواق المنتجات التي تغطي جميع المستهلكين، فإن التحويلات النقدية جيدة الاستهداف لا تعود بالنفع إلا على من يحتاجون إليها.

وتشير الشواهد إلى أن التحويلات النقدية هي وسيلة أكثر كفاءة من الناحية المالية لمساعدة من هم في حالة حرجة. ويعرض تقرير أحدث المستجدات تقديرات لحجم التكلفة المالية النسبية للدعم الشامل مقارنة بالتكلفة المالية لاستهداف أشد الناس فقرا. وبالنسبة لمصر، فإن خفض متوسط التضخم بما يعادل 4.1 نقاط مئوية باستخدام الدعم لأسعار المواد الغذائية والطاقة الذي يعود بالنفع على جميع السكان يكلف أكثر من 13.2 مرة من السماح بزيادة الأسعار ومساندة أفقر 10% من السكان من خلال التحويلات النقدية.

تزايد مواطن الضعف المتعلقة بأوضاع الديون بالبلدان النامية المستوردة للنفط

سيتعين على الحكومات تحمل مصروفات إضافية نتيجة لزيادتها الدعم والتحويلات النقدية بهدف التخفيف من الأضرار التي لحقت بمستوى معيشة سكانها من جراء ارتفاع أسعار المواد الغذائية والطاقة.

وبالنسبة لدول مجلس التعاون الخليجي والبلدان النامية المصدرة للنفط، لا يمثل هذا مصدر قلق كبير في الوقت الراهن. فقد أدت الزيادات غير المتوقعة في إيرادات الدولة بفضل ارتفاع أسعار الهيدروكربونات إلى زيادة كبيرة في الحيز المالي المتاح لها، وستؤدي إلى فوائض مالية لمعظم البلدان المصدرة للنفط في عام 2022، حتى بعد الإنفاق الإضافي على برامج تخفيف التضخم.

غير أن البلدان النامية المستوردة للنفط ليست لديها مثل هذه الإيرادات غير المتوقعة، وسيتعين عليها خفض المصروفات الأخرى، أو العثور على إيرادات جديدة، أو زيادة العجوزات والديون لتمويل برامج تخفيف حدة التضخم وأي إنفاق إضافي آخر. وفضلاً عن ذلك، ومع ارتفاع أسعار الفائدة العالمية، سيزيد عبء خدمة الدين على البلدان المستوردة للنفط حيث يجب عليها أن تدفع سعر فائدة أعلى على أي دين جديد تحصل عليه أو على الديون القائمة التي تعيد تمويلها.

ومنذ بداية الحرب في أوكرانيا، زادت أسعار الفائدة المحلية على البلدان النامية المستوردة للنفط زيادة ملحوظة - وكذلك عائدات سنداتها المستندة إلى السوق. وتعكس عائدات السندات أسعار الفائدة السنوية التي يطالب بها المقرضون في الأسواق المالية الدولية للاحتفاظ بديون البلد المعني. وهذه الزيادة في التكلفة ليست ضئيلة. ففي عام 2022، تؤدي إلى زيادة بنسبة 2.6 نقطة مئوية في نسبة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات (مؤشر مقبول لاستمرارية القدرة على تحمل الدين العام) لتونس، وزيادة قدرها 5 نقاط مئوية تقريبا في مصر والأردن. علاوة على ذلك، تبلغ نسبة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات في مصر 56% من الإيرادات الحكومية، وهي نسبة مرتفعة للغاية في عام 2022. وإذا استمر ارتفاع أسعار الفائدة العالمية، فإن زيادة العبء ستثقل كاهل البلدان على تحمل ديونها بمرور الوقت، لا سيما في البلدان التي لديها مستويات مرتفعة للديون بالفعل، مثل الأردن وتونس ومصر.

وقد يقع بعض هذه البلدان في وضع المديونية الحرجة ويخاطر بإعادة هيكلة الديون، وهي عملية قد تكون باهظة التكلفة. حيث تفقد البلدان القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية، ويمكن أن تنخفض عملتها المحلية انخفاضا حادا، ويضعف القطاع المصرفي، وقد يؤدي كل ذلك إلى تراجع الاستثمار والتجارة والنمو لعدة سنوات بعد إعادة الهيكلة.

إن البحوث تشير إلى أن تدعيم الحوكمة يرتبط بانخفاض مخاطر التخلف عن سداد. ويمكن أن يؤدي تعزيز الحوكمة والإصلاحات المؤسسية لتحسين المساءلة والشفافية إلى مساعدة البلدان على إدارة سياسات ماليتها العامة وديونها، ويساعد علي تخفيف تكاليف ارتفاع مستويات الدين العام.

دور الشفافية والمساءلة

يمكن لتحسين الشفافية والمساءلة أن يساعد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بطرق عديدة تتجاوز تحسين إدارة الديون.

فمواطن الضعف التي تواجهها بعض بلدان المنطقة الآن لها جذور عميقة في تاريخ من النمو المنخفض ومحدودية فرص العمل، مما يؤدي إلى أسواق عمل تستبعد شرائح كبيرة من السكان، لا سيما الشباب والنساء. وتتعرض البلدان المستوردة للنفط لمخاطر بالغة، نظرا لارتفاع تراكم ديونها العامة وزيادة الاحتياجات الاجتماعية. وعلى الرغم من أن ارتفاع أسعار النفط يعطي البلدان المصدرة للنفط فترة راحة، فإن هذه البلدان بحاجة إلى الاستعداد للانتقال من اقتصادات تعتمد على الثروة المعدنية إلى اقتصادات لديها قاعدة إنتاج أكثر تنوعا.

ويمكن أن تعني الحوكمة الرشيدة أشياء مختلفة في مختلف قطاعات الاقتصاد. ويشمل ذلك التحرك نحو الحياد التنافسي بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة، والاعتماد على المقاييس لقياس التعلم، ومنح مقدمي الخدمات في الخطوط الأمامية سلطة أكبر لتحسين ثقة الجمهور في هيئات إدارة المياه، والابتعاد عن الإدارة المركزية للاستثمارات، واتباع نهج أكثر تدرجا للتنمية الإقليمية.

ومن العوامل المشتركة بين الجميع ضرورة تعزيز الشفافية والمساءلة - أي تحديد العناصر التي تسمح للدولة والجهاز البيروقراطي بقياس ومواءمة المسؤوليات والتجربة والتعلم بمرور الوقت من هذه النتائج وتصحيح المسار عند الحاجة. ولا تزال ثقافة التعلم المؤسسي هذه آخذة في الظهور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لكن الجانب الإيجابي لتحسين الحوكمة في هذه الاتجاهات هائل. فالمنافع المحتملة ليست كبيرة فحسب، بل إن الإصلاحات اللازمة لوضع المؤسسات على مسار التعلم في متناول اليد ليست باهظة التكلفة. فعلى سبيل المثال، يمكن تحسين انفتاح البيانات، بمنافعه الضمنية من حيث تحسين توجيه الموارد، والتخطيط، والسياسات المستندة إلى الشواهد، بشيء شبيه بجرة قلم.

ويمكن أن تشكل هذه الحالة الذهنية الجديدة - حالة التعلم - مفتاح إدارة المخاطر من أجل مستقبل مستدام وشامل للجميع.

الجزء الأول: تطورات وآفاق الاقتصاد الكلي

1. الاقتصاد العالمي يمر بمرحلة انتقالية

من تضخم منخفض وأسعار فائدة منخفضة إلى تضخم أعلى وارتفاع في الفائدة

دفعت الصدمات المدمرة الاقتصاد العالمي إلى الخروج من توازن التضخم المنخفض وأسعار الفائدة المنخفضة الذي كان سائدا قبل عام 2020 إلى بيئة جديدة من ارتفاع التضخم وارتفاع أسعار الفائدة.

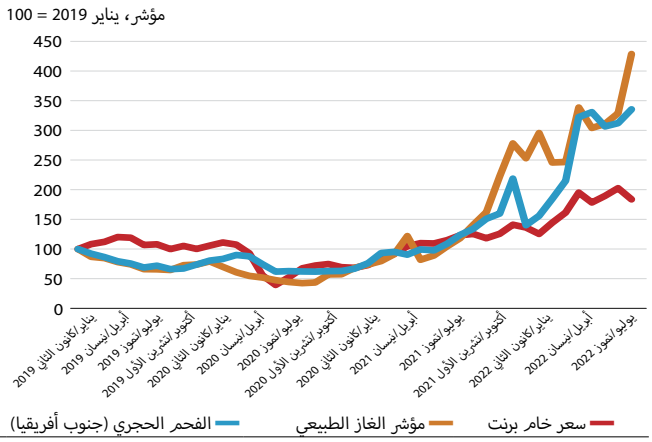
كان أولها جائحة كورونا التي بدأت عام 2020، وحصدت عدداً هائلاً من الأرواح البشرية وألحقت خسائر بالاقتصادات. كما ضربت صدمات جديدة الاقتصاد العالمي في عام 2022: مثل الحرب في أوكرانيا؛ والبطء الاقتصادي الأسوأ من المتوقع في الصين؛ ومستويات التضخم الأعلى من المتوقع في الاقتصادات المتقدمة. وتراجع النمو العالمي في الربع الثاني من عام 2022، مع بطء النشاط في اقتصادات العالم الرئيسية الثلاثة – الولايات المتحدة والصين ومنطقة اليورو.

وفي حين كان التحول إلى بيئة ارتفاع معدلات التضخم وأسعار الفائدة قائما بالفعل في عام 2021، فقد عجل نشوب الحرب في أوكرانيا في شهر فبراير/شباط 2022 بتلك العملية. وأدى قطع روسيا إمدادات النفط والغاز الطبيعي إلى ارتفاع الأسعار العالمية لكلتا السلعتين. فقبل الحرب، كانت روسيا ثاني أكبر مصدر للنفط وأكبر مورد للغاز إلى أوروبا الغربية. وبالإضافة إلى ذلك، كانت روسيا وأوكرانيا تشكلان أكثر من ثلث الصادرات العالمية من القمح بين عامي 2018 و2020، وأنتجت أوكرانيا نحو 12% من صادرات الذرة العالمية خلال الفترة نفسها. وكلا البلدين مصدران رئيسيان للأسمدة. ووفقا لقاعدة بيانات الأمم المتحدة الإحصائية لتجارة السلع الأولية لعام 2021، كانت روسيا المصدر الرئيسي للأسمدة واحتلت أوكرانيا المرتبة العشرين في عينة من 91 بلدا.

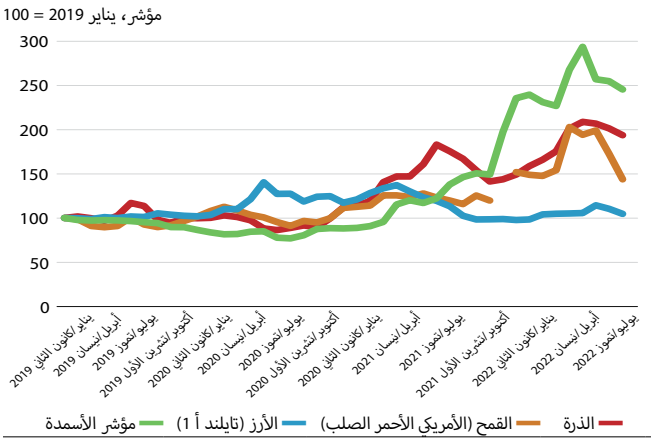
وعلى الرغم من انخفاض أسعار النفط إلى حد ما عن مستوياتها المرتفعة، فإنها لا تزال قريبة من ضعفي ما كانت عليه في بداية عام 2021. كما أن أسعار الغاز الطبيعي والفحم أيضا آخذة في الارتفاع، حيث ارتفع مؤشر أسعار الغاز 4.7 مرات عما كان عليه في يناير/كانون الثاني 2021، في حين يتداول الفحم بأسعار تزيد على ثلاثة ونصف أمثال سعره في يناير/كانون الثاني 2021 (انظر الشكل 1-1، اللوحة أ). بالإضافة إلى ذلك، لا تزال أسعار القمح والذرة والأسمدة مرتفعة مقارنة بعام 2021، وهي أعلى كثيرا مما كانت عليه عام 2019 (انظر الشكل 1-1، اللوحة ب)، على الرغم من أنها انخفضت في الأشهر الأخيرة من مستوياتها المرتفعة في شهري مارس/آذار وأبريل/نيسان.

الشكل 1-1: أدت الحرب في أوكرانيا إلى تسريع وتيرة الارتفاع في أسعار السلع الأولية التي بدأت في النصف الثاني من عام 2021

اللوحة أ. أسعار الهيدروكربونات



اللوحة ب. أسعار الحبوب



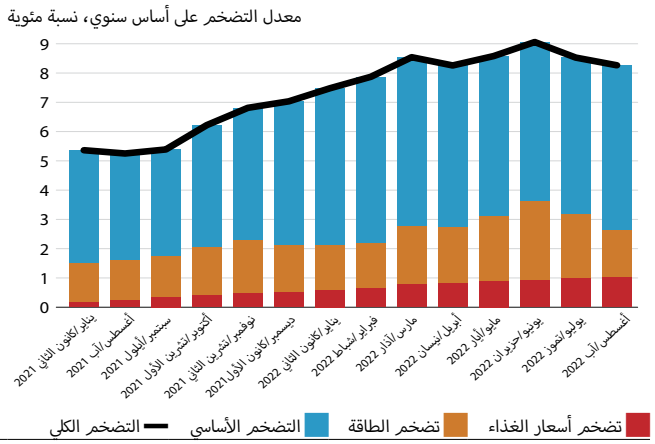
المصدر: بيانات البنك الدولي عن أسعار السلع الأولية (النشرة الوردية) وحسابات خبراء البنك الدولي
ملحوظة: القمح (الأمريكي الأحمر الصلب) يشير إلى القمح الشتوي الأحمر اللين، وأرز تايلند أ 1 من 100% أرز أبيض مكسور.

وقد أدى ارتفاع أسعار السلع الأولية مؤخرا إلى تسارع الاتجاه التصاعدي في أسعار المواد الغذائية والطاقة. وكان التضخم آخذا بالفعل في الارتفاع قبل نشوب الحرب في أوكرانيا، وذلك بسبب عدم التطابق بين ارتفاع الطلب العالمي على السلع واختناقات العرض الناجمة عن الجائحة، وفي بعض الحالات بسبب تحفيز الطلب المرتبط بالسياسات المالية التوسعية خلال الجائحة. وأدت عمليات الإغلاق الرامية إلى مكافحة جائحة كورونا في الصين خلال ربيع عام 2022 إلى زيادة تعطل سلاسل الإمداد على جانب العرض. ونتيجة لذلك، استمر ارتفاع التضخم في الاقتصادات المتقدمة. ومع ارتفاع أسعار السلع الأولية الزراعية والهيدروكربونية، استمرت الأسعار التي يدفعها المستهلكون مقابل الغذاء والطاقة في الارتفاع، الأمر الذي دفع التضخم الكلي لمؤشر أسعار المستهلكين إلى الارتفاع.

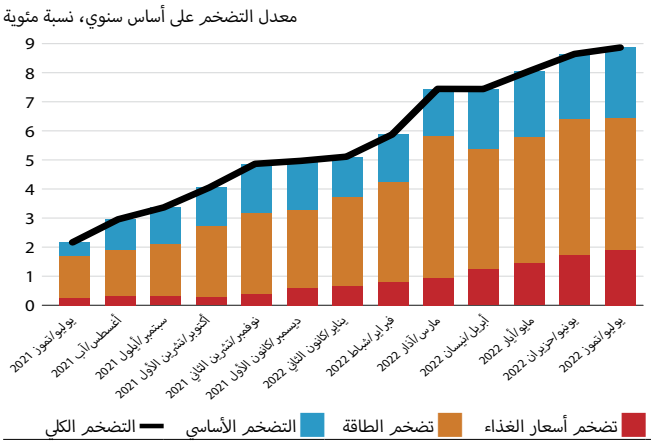
ففي الولايات المتحدة، بلغ معدل التضخم على أساس سنوي مقارن 9.1% في يونيو/حزيران، قبل أن ينخفض قليلا إلى 8.5% في يوليو/تموز وإلى 8.3% في أغسطس/آب. والتضخم في الولايات المتحدة واسع النطاق. وعلى الرغم من أن مؤشرات الطاقة والغذاء أظهرت زيادات قوية على مدى الأشهر الاثني عشر المنتهية في أغسطس/آب، وهي أعلى بنسبة 24% و14% على التوالي، فقد تسارع التضخم الأساسي (الذي لا يأخذ في الحسبان أسعار الغذاء والطاقة) إلى 6.3% في أغسطس/آب. وفي منطقة اليورو، أسهمت الزيادات في أسعار الغذاء، وأسعار الطاقة على وجه الخصوص، بدرجة أكبر في ارتفاع معدلات التضخم الكلي. وعلى الرغم من أن معدل التضخم الأساسي لم يتجاوز 4.0% على مدى الاثني عشر شهرا المنتهية في يوليو/تموز، فقد بلغ معدل التضخم الكلي 8.9% في يوليو/تموز (انظر الشكل 1-2).

الشكل 1-2: تسارعت وتيرة التضخم في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي خلال النصف الأول من عام 2022 بسبب ارتفاع أسعار الطاقة والمواد الغذائية

اللوحة أ. الولايات المتحدة



اللوحة ب. منطقة اليورو



المصدر: تأتي البيانات على مستوى الأسعار من مكتب إحصاءات العمل التابع لوزارة العمل الأمريكية ومن المكتب الإحصائي الأوروبي لمنطقة اليورو.
ملحوظة: يمثل الخط الاسود التضخم الكلي؛ والجزء الملون من كل عمود يمثل مساهمة فئة هذا اللون في التضخم الكلي. وبالنسبة للولايات المتحدة، يشمل الغذاء الغذاء في المنزل؛ وتشمل الطاقة الطاقة المنزلية ووقود السيارات. وبالنسبة لمنطقة اليورو، يشمل الغذاء الأغذية والمشروبات غير الكحولية (CP01)، وتشتمل الطاقة على الكهرباء والغاز وأنواع الوقود الأخرى (CP045) والوقود ومواد التشحيم لمعدات النقل الشخصي (CP0722). تشمل المواد الأساسية جميع البنود باستثناء تلك الواردة في مجاميع المواد الغذائية والطاقة.

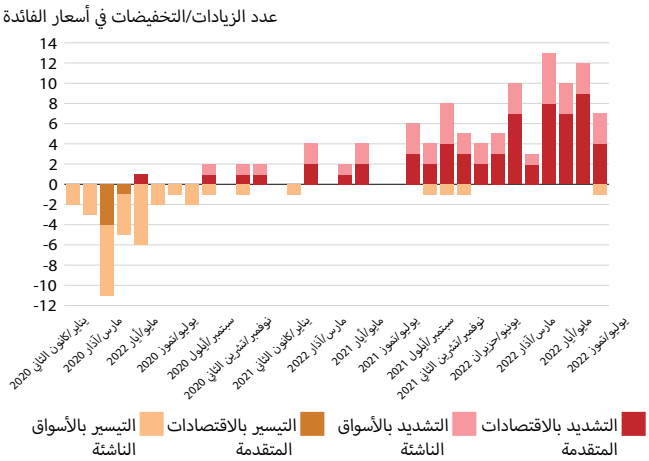
وقد أقنع التسارع المستمر للتضخم خلال معظم عام 2022 البنوك المركزية في الاقتصادات المتقدمة بتشديد السياسة النقدية على نحو أسرع وأكثر شدة مما كان متوقعا أصلا (انظر الشكل 1-3، اللوحة أ). فمنذ بداية عام 2022، رفع مجلس الاحتياطي الاتحادي – البنك المركزي الأمريكي – أسعار الفائدة خمس مرات، بما مجموعه 300 نقطة أساس، ومن المتوقع حدوث زيادة إضافية. ورفع البنك المركزي الأوروبي أسعار الفائدة بواقع 50 نقطة أساس في يوليو/تموز، في أول زيادة له في تلك الأسعار منذ عام 2011، و75 نقطة أساس إضافية في سبتمبر/أيلول.

وأدى ارتفاع العائدات في الاقتصادات المتقدمة إلى تدفق رؤوس الأموال بصورة كبيرة من الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية إلى الخارج، مما أدى إلى زيادة الضغوط على عملاتها المحلية. وأسفر ذلك عن انخفاض كبير في قيمة العملة في بعض البلدان، لا سيما البلدان غير

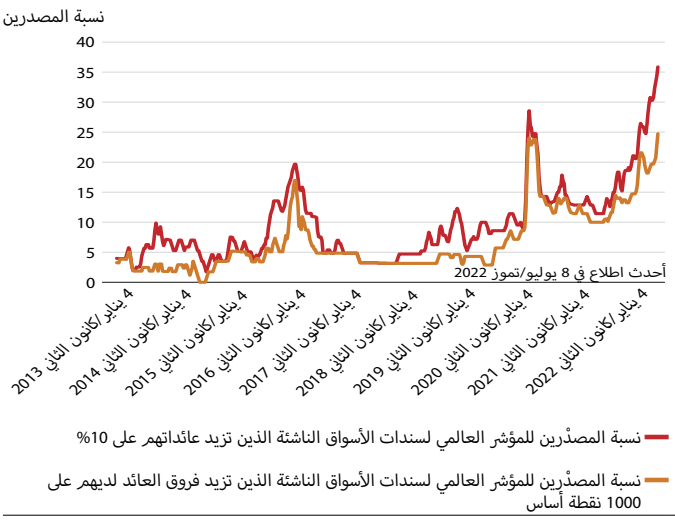
المصدرة للطاقة، وعن زيادة أسعار الفائدة الأساسية للبنوك المركزية والعائدات على الديون الحكومية في الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية. نتيجة لذلك، زادت المخاطر المتعلقة بالديون في العديد من الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية غير المصدرة للنفط، التي تضطر إلى دفع أسعار فائدة أعلى عند إصدار ديون جديدة أو عند تجديد الديون القديمة (انظر الشكل 1-3، اللوحة ب). بالإضافة إلى ذلك، قد تحتاج تلك البلدان إلى إصدار المزيد من الديون لمساندة مصروفات المالية العامة الموجهة للحد من تأثير ارتفاع الأسعار على مواطنيها – مثل التحويلات النقدية ودعم الغذاء والوقود. وتناقش الأقسام اللاحقة كل هذه التأثيرات.

الشكل 1-3: ارتفاع أسعار الفائدة في البنوك المركزية أدى إلى تشديد شروط التمويل للحكومات

زيادات أسعار الفائدة في البنوك المركزية في بلدان مجموعة العشرين



ارتفاع أسعار الفائدة على ديون اقتصادات الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية



المصدر: بلومبرج، وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي يوليو/تموز 2022 وحسابات خبراء البنك الدولي

ملحوظة: تستبعد عينة بلدان مجموعة العشرين روسيا بسبب الحرب، والأرجنتين وإندونيسيا بسبب نقص البيانات. تشمل الاقتصادات المتقدمة في مجموعة العشرين (أستراليا وكندا ومنطقة اليورو وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان والمملكة العربية السعودية والمملكة المتحدة والولايات المتحدة). وتشمل الأسواق الناشئة في مجموعة العشرين (البرازيل والصين والهند والمكسيك وجنوب أفريقيا وكوريا الجنوبية وتركيا).

ومن السابق لأوانه معرفة ما إذا كان الاقتصاد العالمي قد تحول تماما إلى توازن جديد، وما إذا كانت التغيرات التي حدثت ستكون دائمة أم قصيرة الأجل (تعود بعد بضعة أشهر إلى التوازن السابق لانخفاض التضخم وانخفاض الفائدة). ولكن ما هو مؤكد الآن هو أنه يجب على الحكومات في جميع أنحاء العالم أن تواجه التحديات التي تفرضها البيئة الحالية التي تتسم بارتفاع معدلات التضخم وارتفاع أسعار الفائدة.

2. المسارات المتباعدة للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تشكل البيئة العالمية الجديدة بالنسبة لعدد قليل من البلدان، بما فيها البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فرصة سانحة – لأن ارتفاع أسعار النفط والغاز مصدر رئيسي لإيرادات التصدير وإيرادات المالية العامة لدول مجلس التعاون الخليجي – البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة – والبلدان النامية المصدرة للنفط. غير أن البيئة العالمية الجديدة، بالنسبة للبلدان النامية المستوردة للنفط، هي بيئة تتفاقم فيها الضغوط والمخاطر. وقد أدت الآثار المباشرة وغير المباشرة للأزمة مجتمعة (جاتي وآخرون 2022) إلى ارتفاع فواتير الاستيراد، وخاصة بالنسبة للمواد الغذائية والطاقة، فضلا عن انخفاض قيمة العملات المحلية في بعض البلدان – وكلا الأمرين يزيد تأجيج التضخم.

وفضلاً عن ذلك، من المتوقع أن تظل الأسعار العالمية لصادرات النفط والغاز مرتفعة في المستقبل المنظور (انظر الشكل 2-1). وعلى الرغم من تراجع الأسعار في الأسابيع الأخيرة، فإن منحنى العقود الآجلة لخام برنت، اعتبارا من سبتمبر/أيلول، يشير إلى أن الأسعار ستظل أعلى من 70 دولارا على مدى السنوات الأربع المقبلة. وبالنسبة للغاز الطبيعي، فإن سعر التوصيل لأوروبا، الذي زاد بأكثر من المثلين منذ فبراير/شباط، قد يرتفع أكثر بسبب استمرار التوترات الجيوسياسية المرتبطة بالحرب في أوكرانيا. ومن المفترض أن يعود ذلك بالنفع على البلدان الرئيسية المصدرة للغاز في المنطقة (انظر الجدول 2-1)، التي تسعى بنشاط إلى زيادة الإنتاج ونقل حصة أكبر من الإنتاج الحالي إلى السوق الأوروبية.

الجدول 2-1: صادرات الغاز الطبيعي من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى الاتحاد الأوروبي - 2021

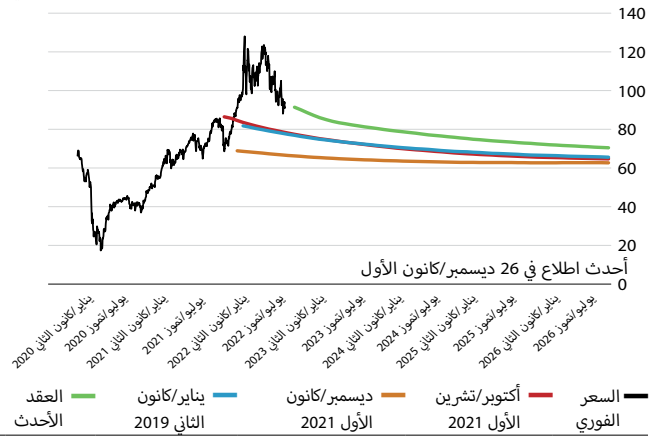
البلد	قيمة الصادرات المتداولة (بملايين الدولارات)
الجزائر	19,289
قطر	9,894
ليبيا	1,505
مصر	1,000
عمان	المستوى الأدنى
الإمارات	المستوى الأدنى
المجموع	**31,688**

المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة الإحصائية لتجارة السلع الأولية لعام 2021.
ملاحظة: التدفقات التجارية وفقا لما أفاد به الاتحاد الأوروبي إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة عن الغاز الطبيعي، في حالتيه السائلة والغازية.

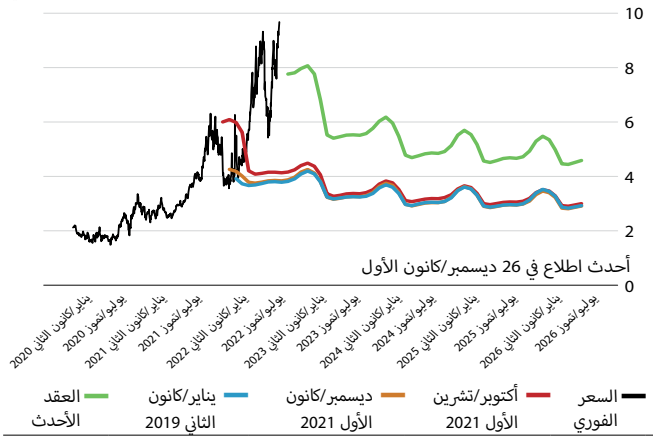
وعلى الرغم من أن بعض بلدان المنطقة استفادت، وعانت بلدان أخرى، من الزيادة في أسعار الهيدروكربونات، فقد تضررت جميع بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من زيادة أسعار المواد الغذائية. حيث تعتبر بلدان المنطقة من أكبر البلدان المستوردة للقمح والذرة. ولتكوين فكرة عن حجم ضعف تلك البلدان إزاء ارتفاع أسعار القمح والذرة، يعرض الشكل 2-2 صافي الواردات لكلا السلعتين. وتعاني الاقتصادات النامية من أوجه ضعف أكبر مما تسجله دول مجلس التعاون الخليجي. بالنسبة للقمح، تُعد واردات اليمن من القمح هي الأكبر كنسبة من إجمالي الناتج المحلي (2.5%) يتبعه لبنان والمغرب والجزائر وتونس. وبالنسبة للذرة، فإن واردات بلدان المنطقة أقل كنسبة من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بالقمح، حيث يمثل صافي واردات الذرة حوالي 0.5% من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات النامية. وكما يظهر الشكل 1-1، فقد ارتفعت أسعار السلعتين ارتفاعا ملحوظا منذ عام 2019، مما يرفع من فاتورة الواردات في معظم الاقتصادات النامية بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

الشكل 2-1: أسعار النفط والغاز الطبيعي

اللوحة أ. سعر خام برنت الفوري



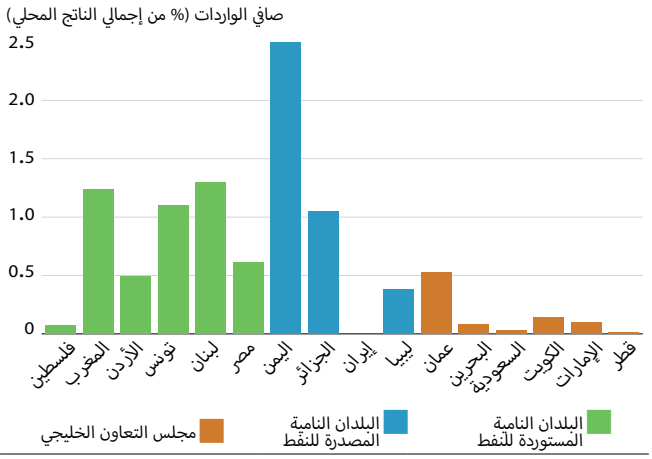
اللوحة ب. أسعار الغاز الطبيعي للتسليم في أوروبا



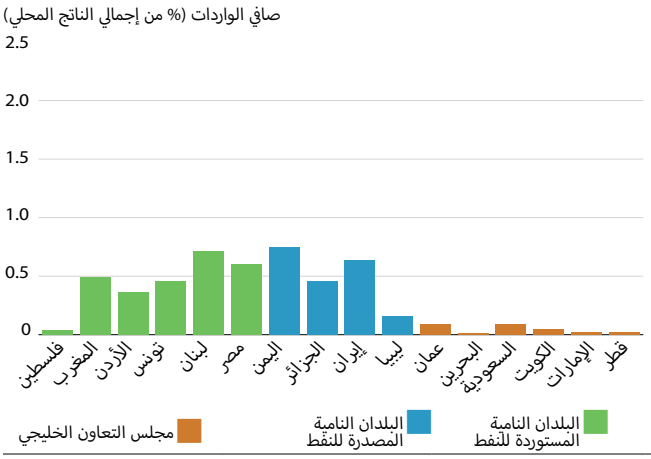
المصدر: مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي؛ وبلومبرج.
ملحوظة: يشير الخط الأسود إلى السعر الفوري لخام برنت والغاز الطبيعي العام. تشير الخطوط الملونة إلى أسعار العقود الآجلة لخام برنت في 26 أكتوبر/تشرين الأول 2021، و1 ديسمبر/كانون الأول 2021، و7 يناير/كانون الثاني 2022، و16 سبتمبر/أيلول 2022، على التوالي (الأحدث).

الشكل 2-2: صافي واردات القمح والذرة

اللوحة أ. القمح



اللوحة ب. الذرة



المصادر: قيم الصادرات والواردات المتداولة من قاعدة بيانات الأمم المتحدة لتجارة السلع الأساسية، وإجمالي الناتج المحلي من مجموعة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، وحسابات خبراء البنك الدولي.
ملحوظة: يتم ترتيب البلدان حسب نصيب الفرد الآخذ في الازدياد من إجمالي الناتج المحلي في عام 2020 (تعادل القوة الشرائية الحالية). تم الحصول على أسعار السلع الأولية في 21 يناير/كانون الثاني 2022، و16 سبتمبر/أيلول 2022. صافي السنوات المرجعية للواردات: 2021 لمصر ولبنان وعمان؛ 2020 للأردن والكويت والمغرب وقطر والسعودية والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة؛ 2019 للبحرين وتونس واليمن؛ 2018 لإيران وليبيا؛ 2017 للجزائر. ويُستبعد من الجدول جيبوتي وسوريا والعراق بسبب نقص البيانات.

2- أ. التغيرات في متوسط تنبؤات المحللين لنمو القطاع الخاص منذ بداية الحرب في أوكرانيا

عند تقييم مدى تأثير هذه التحركات في أسعار السلع الأساسية، فضلا عن الآثار المباشرة وغير المباشرة الأخرى على النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن التغيرات في متوسط تنبؤات نمو القطاع الخاص لعامي 2022 و2023 منذ بدء الحرب في أوكرانيا قد تكون مفيدة. ويُتاح متوسط التنبؤات (التي تستند إلى طائفة من التنبؤات الخاصة بالقطاع الخاص) في بداية كل شهر. وبالمقارنة فيما بينها على أساس شهري يتضح كيف تغيرت التنبؤات مع تردد صدى تبعات الحرب في أوكرانيا.

ومقارنة بتوقعات مستوى إجمالي الناتج المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لعام 2022، الذي تحقق في فبراير/شباط 2022، قبيل نشوب الحرب، يعكس متوسط تنبؤات المحللين في سبتمبر/أيلول 2022 زيادة متوقعة في المتوسط بمقدار 1.2 نقطة مئوية عن عام 2021 (الشكل 2-3، اللوحة أ). وليس من المستغرب أن تكون أكبر زيادة على مستوى إجمالي الناتج المحلي في دول مجلس التعاون الخليجي المصدرة للنفط بصفة عامة (أعلى بنسبة 1.8 نقطة مئوية مما أشارت إليه التوقعات في فبراير/شباط 2022)، تليها البلدان النامية المصدرة للنفط (1.1 نقطة مئوية). وفيما يتعلق بالبلدان النامية المستوردة للنفط، أدى ارتفاع تكاليف الطاقة إلى انخفاض متوسط تنبؤات المحللين انخفاضا طفيفا (-0.3 نقطة مئوية) مقارنة بتوقعات عام 2022 التي صدرت قبل الحرب. ويمكن تفسير هذه التغيرات في مستوى إجمالي الناتج المحلي على أنها الأثر المتوقع للحرب في أوكرانيا على مستوى الاقتصاد الكلي.

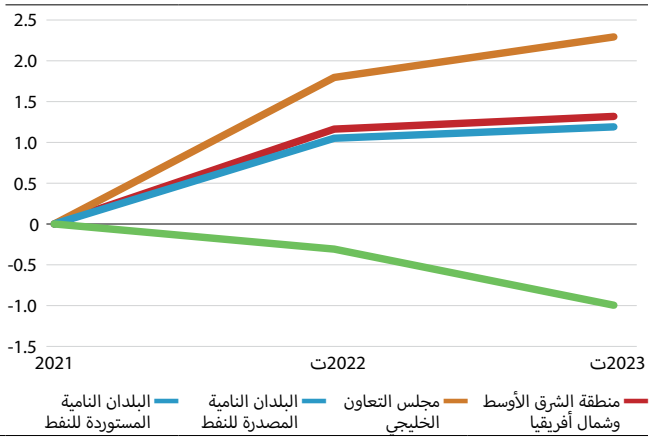
أما فيما يتعلق بعام 2023، ارتفع متوسط تنبؤات المحللين للنمو لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمقدار 0.2 نقطة مئوية. وعند جمعها مع الزيادة المتوقعة في عام 2022، يصبح الأثر التراكمي هو زيادة قدرها 1.3 نقطة مئوية في إجمالي الناتج المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2023. وتقود دول مجلس التعاون الخليجي هذه الزيادة مرة أخرى، حيث كان متوسط تنبؤات المحللين لهذا التجمع في سبتمبر/أيلول 2022 لعام 2023 أعلى بنسبة 0.5 نقطة مئوية عمّا كانت عليه في فبراير/شباط، مما يؤدي إلى زيادة تراكمية قدرها 2.3 نقطة مئوية في مستوى إجمالي الناتج المحلي عن عامي 2022 و2023. وفي حالة البلدان النامية المصدرة للنفط، لا يوجد تغيير يذكر في متوسط تنبؤات المحللين للنمو لعام 2023 (0.1 نقطة مئوية)؛ في حين أن متوسط تنبؤات المحللين لعام 2023 للبلدان النامية

المستوردة للنفط يقل بمقدار 0.7 نقطة مئوية عما كان عليه في فبراير/شباط، مما يؤدي إلى انخفاض تراكمي في إجمالي الناتج المحلي بنسبة 1.0 نقطة مئوية خلال عامي 2022 و 2023.

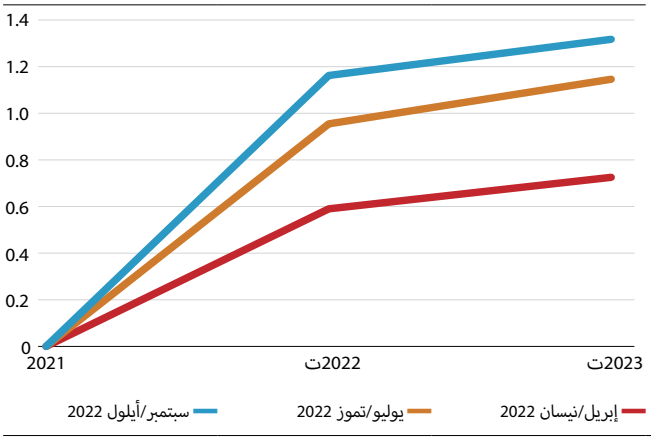
فضلاً عن ذلك، يبرز تطور التحديثات الشهرية لمتوسط تنبؤات المحللين من جانب الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص التباين المستمر بين مختلف مجموعات البلدان. ففيما يتعلق بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ككل، هناك تعزيز مستمر لتوقعات النمو التراكمي، مدفوعا في الغالب بتعديلات متكررة بزيادة نمو عام 2022 من جانب محللي القطاع الخاص – زيادة أولية كبيرة في أبريل/نيسان، تليها زيادات في الأشهر اللاحقة (انظر الشكل 2-3، اللوحة ب).

الشكل 2-3: تغيرات متفاوتة بالنسبة لبداية الحرب الروسية الأوكرانية

اللوحة أ. حسب مجموعات البلدان بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (توقعات سبتمبر/أيلول 2022 مطروحا منها توقعات فبراير/شباط 2022)



اللوحة ب. منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حسب وقت التنبؤات مقارنة بشهر فبراير/شباط 2022

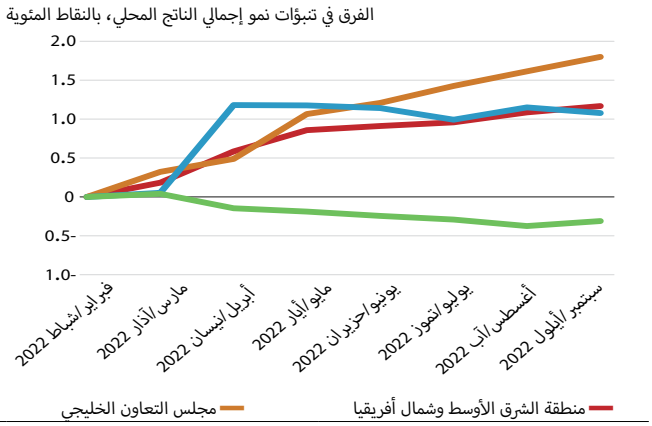


المصادر: حسابات خبراء البنك الدولي التي تستند إلى بيانات من فوكس إيكونوميكس.
ملحوظة: دول مجلس التعاون الخليجي= البحرين والكويت وعُمان وقطر والسعودية والإمارات. البلدان النامية المصدرة للنفط = الجزائر وإيران والعراق واليمن. البلدان النامية المستوردة للنفط = مصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس. منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا = البلدان في جميع الفئات الثلاث. البيانات الخاصة بمصر تتوافق مع سنتها المالية، من 1يوليو/تموز حتي 30 يونيو/ حزيران.

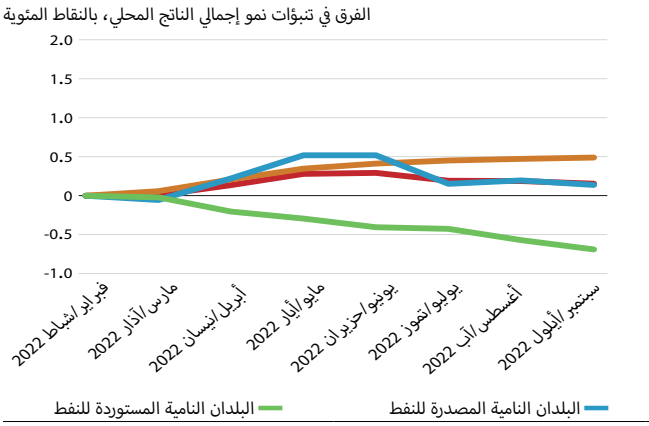
وعلى الرغم من ارتفاع التوقعات لكل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن التنبؤات الخاصة بالأقاليم الفرعية للمنطقة لا تزال تتباعد. وبالنسبة لعام 2022 (انظر الشكل 2-4، اللوحة أ)، يعكس التعديل الكلي بالزيادة لمتوسط تنبؤات المحللين ارتفاعا في دول مجلس التعاون الخليجي، بينما ظلت التنبؤات الخاصة بالبلدان النامية المصدرة للنفط على حالها تقريبا. والواقع أن التنبؤات المتعلقة بنمو البلدان النامية المصدرة للنفط لم تتغير أساسا بعد الزيادة الأولية في أبريل/نيسان. وبالنسبة لعام 2023 (انظر الشكل 2-4، اللوحة ب)، فإن الوضع يختلف. حيث يبدو أن التعديل بالزيادة في النمو لعام 2023 بدول مجلس التعاون الخليجي استقر عند حوالي 0.5 نقطة مئوية. أما في البلدان النامية المصدرة للنفط، فإن أحدث التعديلات أقل إلى حد ما، عند مستوى 0.1 نقطة مئوية، مقارنة بالتعديلات الأسبق البالغة 0.5 نقطة مئوية. وعلى وجه الخصوص، استمر متوسط تنبؤات المحللين بشأن البلدان النامية المستوردة للنفط في الانخفاض، ليبلغ تدهوراً مقداره 0.7 نقطة مئوية في سبتمبر/أيلول. وتدل هذه الاتجاهات على مخاطر استمرار التباعد في نمو إجمالي الناتج المحلي بين مختلف مجموعات بلدان المنطقة.

الشكل 2-4: الفرق في تنبؤات النمو (مقارنة بشهر فبراير/شباط 2022) - على أساس شهري

اللوحة أ. 2022



اللوحة ب. 2023



المصادر: حسابات خبراء البنك الدولي التي تستند إلى بيانات من فوكس إيكونوميكس

وتترتب على هذه الآفاق المتباينة للنمو تأثيرات هامة على الفقر. حيث يعرض الجدول 2-2 تقديرات التغيرات المتوقعة في عدد الفقراء في ثمانية اقتصادات نامية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وذلك من خلال تطبيق مرونة معدل الفقر إلى النمو – مقدار التغير في معدلات الفقر استجابة لتغير النمو – على التغيرات في توقعات نمو إجمالي الناتج المحلي للقطاع الخاص لعام 2022. فمنذ شهر فبراير/شباط 2022، ارتفعت توقعات النمو في عام 2022 بالبلدان النامية المصدرة للنفط ومصر – بلد نام مستورد للنفط؛ وتراجعت بالنسبة للبلدان النامية الأخرى المستوردة للنفط. وتُرجم ذلك إلى تغيرات كبيرة في العدد التقديري لمن يعيشون في فقر.

ففي العراق، حيث ارتفعت توقعات النمو لعام 2022 بنسبة 2.4 نقطة مئوية منذ فبراير/شباط، من المتوقع أن ينخفض عدد الفقراء نحو 7%، باستخدام معدل الفقر للشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل والبالغ 3.65 دولارات في اليوم في عام 2017 (مقيسا بتعادل القوة الشرائية). ومع وصول العدد الأولي للفقراء إلى 1.1 مليون، فإن هذا يعني انخفاضا قدره 75 ألفا في عدد من يعيشون تحت خط الفقر المحدد للبلدان المتوسطة الدخل. وعلى النقيض من ذلك، ففي المغرب، ومع انخفاض متوسط تنبؤات المحللين للنمو في عام 2022 بنحو 2.8 نقطة مئوية، من المتوقع أن يرتفع عدد الفقراء الذي يستخدم عتبة الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل بنسبة 7.4% أو 200 ألف شخص. بالنسبة لمصر، مع انخفاض متوسط تنبؤات المحللين للنمو بنسبة 0.9 نقطة مئوية للسنة المالية 2023، يمكن القول إنه مقياس أفضل لتأثير حرب أوكرانيا على النمو، من المتوقع أن يرتفع عدد الفقراء باستخدام عتبة الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة بنحو 2% أو بأكثر من 300 ألف شخص.

الجدول 2-2: زيادة أعداد الفقراء على أساس التغير في متوسط تنبؤات محللي القطاع الخاص للنمو منذ فبراير/شباط 2022

مجموعة البلدان	البلد	التغير في التنبؤات (نقاط مئوية)	نسبة التغير في أعداد الفقراء بسبب الخسائر المتوقعة في إجمالي الناتج المحلي الناجمة عن الأزمة					
			معدل الفقر الدولي (2.15 دولار على أساس تعادل القوة الشرائية في عام 2017)		معدل الفقر للشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (3.65 دولارات على أساس تعادل القوة الشرائية في عام 2017)		معدل الفقر للشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (6.85 دولارات على أساس تعادل القوة الشرائية في عام 2017)	
		2022	عدد الفقراء الأصلي (بالملايين)	% التغير في عدد الفقراء	عدد الفقراء الأصلي (بالملايين)	% التغير في عدد الفقراء	عدد الفقراء الأصلي (بالملايين)	% التغير في عدد الفقراء
البلدان النامية المستوردة للنفط	المغرب	2.8-	0.3	7.1	2.7	7.4	13.3	4.6
	الأردن	0.6-	--	--	0.0	3.1	0.4	2.4
	تونس	0.9-	--	--	0.3	3.1	2.2	1.7
	لبنان	2.9-	--	--	--	--	0.5	4.6
	مصر*	0.9-	1.5	3.6	15.9	2.0	69.9	1.1

البلدان النامية المصدرة للنفط	العراق	2.4	--	--	1.1	6.8-	10.9	4.1-
	الجزائر	0.8	--	--	1.3	2.9-	14.3	1.6-
	إيران	0.7	0.6	2.1-	3.6	1.7-	18.0	1.1-

المصدر: حسابات خبراء مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومختبر بيانات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا استنادا إلى بيانات Focus Economics، ومرونة الفقر والناتج المحلي الإجمالي الخاصة بكل بلد من مختبر بيانات المنطقة.

ملاحظة: البلدان مرتبة تصاعدياً وفقاً لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي لعام 2020 (تعادل القوة الشرائية، بالأسعار الجارية للدولار). تستند التنبؤات بالنسبة لمصر إلى بيانات من سنتها المالية، التي تمتد من يوليو/تموز إلى يونيو/حزيران. ويبين التغير في تقديرات أعداد الفقراء التغير في أعداد الفقراء المحسوبة باستخدام مرونة الفقر والناتج المحلي الإجمالي لكل بلد على حدة. فإذا كانت معدلات الفقر (عدد الفقراء كنسبة من السكان) قبل الجائحة ضئيلة في بلد ما عند الحدود الدنيا المنخفضة لخط الفقر، فإن التغير المطلق في معدلات الفقر يمكن أن يكون ضئيلا أيضا، ولا سيما في الجزائر ومصر والأردن ولبنان وتونس في حالة استخدام معدل الفقر الدولي. *تتوافق البيانات الخاصة بمصر إلى السنة المالية 2023 وليس السنة التقويمية 2022.

2-ب. الآفاق الاقتصادية لعامي 2022 و 2023

يتوقع الخبراء الاقتصاديون بالبنك الدولي أن تنمو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنسبة 5.5% في عام 2022 (أسرع معدل منذ عام 2016) وبنسبة 3.5% في عام 2023 (انظر الجدول 3-2). غير أن النمو سيكون متفاوتا فيما بين مجموعات البلدان. ففي دول مجلس التعاون الخليجي، من المتوقع أن يتسارع النمو إلى 6.9% في عام 2022، مدفوعا بصادرات الهيدروكربونات بقيادة السعودية مع تنبؤات بأن يبلغ معدل نمو 8.3% في عام 2022. ومن المتوقع أن تكون معدلات النمو في القطاعات غير النفطية أعلى في جميع أنحاء منطقة الخليج، حيث تتراوح بين 2.6% في عمان و7.7% في الكويت. وفي عام 2023، من المتوقع أن يبطؤ النمو إلى 3.7% مع توقع تراجع الارتفاع في أسعار الهيدروكربونات.

ومن المتوقع أن تشهد البلدان النامية المصدرة للنفط اتجاهات مماثلة للاتجاهات السائدة في دول مجلس التعاون الخليجي ولكن عند مستويات أدنى، مع توقع زيادة النمو في عام 2022 إلى 4.1%. ويقود العراق هذه المجموعة بزيادة متوقعة بنسبة 8.2% في عام 2022، وإن كان من المتوقع أن يظل نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي دون 3% خلال الفترة 2022–2024، بسبب نقص المياه والكهرباء وعدم الاستقرار السياسي. وستشهد الجزائر أيضا ارتفاعا في النمو إلى 3.7% عام 2022. علاوة على ذلك، قد تؤدي الجهود الأوروبية لتنويع مصادر الطاقة إلى تعزيز الاستثمار في قطاع الهيدروكربونات بالجزائر والنمو المتوسط الأجل، مما ينجم عنه توقعات إيجابية في التنبؤات. وبسبب العقوبات الاقتصادية الدولية، من المرجح ألا يستفيد النمو في إيران كثيرا من الزيادة في أسعار الهيدروكربونات. ومن المتوقع أن ينمو إجمالي الناتج المحلي في إيران بنسبة 2.9% فقط في عام 2022. وفي عام 2023، من المتوقع أن يتراجع متوسط النمو في البلدان النامية المصدرة للنفط إلى 2.7%.

ويتوقع خبراء الاقتصاد في البنك الدولي أن تنمو البلدان النامية المستوردة للنفط بمقدار 4.5% في عام 2022 و4.3% في عام 2023. وتقود مصر هذه المجموعة مسجلة نموا بنسبة 6.6% في السنة المالية المنتهية في يونيو/حزيران، مدفوعا في ذلك بصادرات الغاز والاتصالات والسياحة، غير أنه من المتوقع للنمو أن يشهد هبوطا حادا في السنة المالية 2023. كما ساعدت السياحة في دفع عجلة النمو في الأردن، الذي يتنبأ أن ينخفض إجمالي ناتجه المحلي انخفاضا طفيفا إلى 2.1% في عام 2022. ومع ذلك، فإن بطء النمو الاقتصادي في الولايات المتحدة والصين وإمكانية الركود في أوروبا يشكلان مخاطر، لا سيما في البلدان النامية المستوردة للنفط، التي تعتمد اعتماداً أكبر على السياحة والطلب الخارجي من أوروبا. ومن بين البلدان النامية المستوردة، فإن بلدان شمال أفريقيا الأقرب لأوروبا هي الأكثر تعرضا لذلك: الصادرات إلى أوروبا كنسبة من إجمالي الصادرات في عام 2019 كانت 73% في تونس و60% في المغرب و43% في مصر.

الجدول 2-3: تنبؤات تقرير آفاق الاقتصاد الكلي والفقر

	نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (نسبة مئوية)				نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (نسبة مئوية)				رصيد حساب المعاملات الجارية (% من إجمالي الناتج المحلي)				الميزان الكلي للموازنة العامة (% من إجمالي الناتج المحلي)			
	2020	2021	2022ن	2023ن	2020	2021	2022ن	2023ن	2020	2021	2022ن	2023ن	2020	2021	2022ن	2023ن
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	**-3.0**	**3.6**	**5.5**	**3.5**	**-4.6**	**2.0**	**3.9**	**2.0**	**-2.4**	**4.5**	**10.5**	**8.5**	**-9.3**	**-3.5**	**1.9**	**0.6**
البلدان متوسطة الدخل بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا	**-1.1**	**4.2**	**4.2**	**3.3**	**-2.7**	**2.6**	**2.6**	**1.7**	**-4.2**	**0.2**	**2.1**	**1.1**	**-7.6**	**-5.0**	**-2.4**	**-3.7**
البلدان المصدرة للنفط	**-3.5**	**3.4**	**5.8**	**3.3**	**-5.1**	**1.8**	**4.2**	**1.8**	**-2.2**	**6.9**	**14.3**	**11.4**	**-9.8**	**-2.5**	**3.9**	**2.1**
مجلس التعاون الخليجي	**-5.0**	**2.9**	**6.9**	**3.7**	**-6.6**	**1.4**	**5.5**	**2.4**	**-1.0**	**7.9**	**17.2**	**14.6**	**-10.8**	**-2.2**	**5.3**	**4.2**
قطر	-3.6	1.5	4.0	3.4	-5.3	-0.2	10.1	-1.3	-2.5	14.6	20.1	16.2	-2.1	0.2	6.0	7.0
الإمارات	-6.1	3.5	5.9	4.1	-3.9	0.5	1.7	2.1	5.9	10.5	11.2	11.9	-5.2	0.3	4.4	5.0
الكويت	-8.9	1.3	8.5	2.5	-9.8	4.3	7.4	1.4	3.2	16.4	28.6	23.6	-31.2	-9.6	1.1	-0.5
السعودية	-4.1	3.2	8.3	3.7	-6.3	6.0	3.0	2.3	-3.3	5.3	18.8	15.6	-11.5	-2.4	6.8	4.5
البحرين	-4.9	2.2	3.8	3.2	-8.3	-0.5	1.7	1.6	-9.3	6.7	11.3	7.5	-17.7	-11.3	-3.5	-4.7
عمان	-3.2	3.0	4.5	3.9	-5.7	0.7	2.6	2.2	-11.7	-6.0	6.4	3.8	-16.4	-3.3	5.7	2.4
البلدان النامية المصدرة للنفط	**-1.0**	**4.1**	**4.1**	**2.7**	**-2.7**	**2.4**	**2.5**	**1.1**	**-5.1**	**4.6**	**7.6**	**5.0**	**-7.5**	**-3.2**	**0.8**	**-2.0**
إيران	3.3	4.7	2.9	2.2	2.0	3.4	1.7	1.1	-0.4	3.5	3.8	2.8	-5.8	-5.3	-4.5	-4.7
الجزائر	-5.1	3.5	3.7	2.3	-6.8	1.6	1.8	0.5	-14.1	-2.9	5.6	3.3	-12.0	-7.2	-6.4	-6.7
العراق	-8.6	2.8	8.2	4.3	-10.6	0.4	5.7	1.9	-4.2	12.7	15.6	10.5	-6.1	4.2	15.1	6.5
البلدان النامية المستوردة للنفط	**-1.2**	**4.5**	**4.5**	**4.3**	**-2.8**	**2.9**	**2.9**	**2.7**	**-3.2**	**-4.6**	**-4.9**	**-4.7**	**-7.7**	**-7.0**	**-6.3**	**-6.1**
مصر	3.6	3.3	6.6	4.8	1.6	1.4	4.7	2.9	-3.1	-4.6	-3.9	-4.1	-7.9	-7.4	-6.6	-6.7
تونس	-8.8	3.4	2.7	3.3	-9.8	2.4	1.8	2.4	-6.0	-6.3	-10.3	-8.5	-8.6	-7.2	-9.3	-6.1
الأردن	-1.6	2.2	2.1	2.3	-2.5	1.6	1.8	2.2	-5.7	-8.9	-7.1	-5.1	-7.3	-6.4	-5.2	-5.0
المغرب	-7.2	7.9	1.2	4.0	-8.3	6.7	0.1	2.8	-1.2	-2.3	-4.9	-4.2	-7.1	-5.9	-5.5	-5.4
الضفة الغربية وقطاع غزة	-11.3	7.1	3.5	3.0	-13.5	4.5	1.0	0.6	-12.3	-8.2	-8.3	-8.7	-7.5	-5.7	-3.3	-2.7
جيبوتي	1.2	4.8	3.6	5.3	-0.3	3.3	2.2	3.9	11.3	-0.6	-4.9	-3.1	-1.7	-3.3	-3.5	-2.6
إيضاح																
لبنان	-21.4	-7.0	غ/م	غ/م	-21.1	-6.2	غ/م	غ/م	-9.3	-12.5	غ/م	غ/م	-3.3	0.7	غ/م	غ/م
ليبيا	-31.3	99.3	غ/م	غ/م	-32.3	96.8	غ/م	غ/م	-34.8	62.4	غ/م	غ/م	-64.4	10.6	غ/م	غ/م
اليمن	-8.5	-1.0	غ/م	غ/م	-10.5	-3.2	غ/م	غ/م	-5.9	-5.1	غ/م	غ/م	-4.8	-2.2	غ/م	غ/م

المصادر: حسابات المؤلفين اعتمادا على بيانات من تقرير البنك الدولي عن آفاق الاقتصاد الكلي والفقر، عدد أبريل/نيسان 2022.

ملحوظة: ق = تقديرات، ن = تنبؤات، غ/م= غير معروضة يتم تقريب البيانات إلى رقم واحد. البيانات الخاصة بمصر تتوافق مع سنتها المالية (يوليو/تموز-يونيو/ حزيران). لم يتم إدراج لبنان وليبيا واليمن في المتوسطات الإقليمية ودون الإقليمية بسبب القيم المتطرفة، في حين تم استبعاد سوريا بسبب نقص البيانات.

ويستثني تعريف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لبنان وليبيا واليمن وسوريا. وتشمل البلدان متوسطة الدخل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لبنان ومصر وتونس والأردن والمغرب والضفة الغربية وقطاع غزة وجيبوتي. وتشمل البلدان المصدرة للنفط قطر والإمارات والكويت والسعودية والبحرين وعمان وإيران والجزائر والعراق. وتضم دول مجلس التعاون الخليجي قطر والإمارات والكويت والسعودية والبحرين وسلطنة عمان. وتشمل البلدان النامية المصدرة للنفط إيران والجزائر والعراق. وتشمل البلدان النامية المستوردة للنفط مصر وتونس والأردن والمغرب والضفة الغربية وقطاع غزة وجيبوتي. ويتم حساب المتوسطات المرجحة لنمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي باستخدام مستويات إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في العام السابق كأوزان مرجحة. ويتم حساب المتوسطات المرجحة لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي من خلال إيجاد نصيب الفرد الفعلي من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لكل فئة (مجموع مستوى إجمالي الناتج المحلي الحقيقي مقسوما على مجموع السكان)، ثم حساب معدلات النمو السنوية. ويتم حساب متوسطات رصيد حساب المعاملات الجارية والميزان الكلي للموازنة العامة الإقليمية ودون الإقليمية باستخدام مستويات إجمالي الناتج المحلي الاسمية للسنة الجارية كأوزان مرجحة.

ويمكن القول بأن التغيرات في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، أي بعد استبعاد أثر التضخم، هي مقياس أكثر دقة للتغيرات في مستويات المعيشة. ففي أعقاب انتعاش متواضع بلغ 2.0% في عام 2021، من المتوقع أن يتسارع نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للمنطقة إلى 3.9% في عام 2022 قبل أن يتراجع إلى 2.0% في عام 2023. ولكن، يتفاوت هذا النمو فيما بين مجموعات البلدان. فمن المتوقع أن يتسارع معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في دول مجلس التعاون الخليجي إلى 5.5% في عام 2022 قبل أن يتراجع إلى 2.4% في عام 2023. والنسبة المقابلة هي 2.5% و 1.1% للبلدان النامية المصدرة للنفط. وعلى النقيض من ذلك، بالنسبة للبلدان النامية المستوردة للنفط، من المتوقع أن يظل معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي عند نحو 2.9% في عام 2022 و2.7% في عام 2023. وباستثناء مصر ولبنان، من المتوقع أن ينمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في البلدان النامية المستوردة للنفط بواقع 0.7% في عام 2022 و2.5% في عام 2023. ومن بين البلدان الثمانية عشر الواردة في الجدول 3-2، سيعود ستة إلى مستوى نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي قبل الجائحة بحلول نهاية عام 2022، وعشرة بلدان فقط ستكون قد وصلت إلى مستويات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي قبل الجائحة بحلول نهاية عام 2023.

ومن المتوقع أن تتحسن موازين المعاملات الجارية والمالية العامة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحسنا كبيرا في عام 2022 لتصل إلى 10.5% و1.9% على التوالي، مدفوعة بارتفاع أسعار الهيدروكربونات. ففي دول مجلس التعاون الخليجي، من المتوقع أن يرتفع رصيد حساب المعاملات الجارية إلى 17.2% في عام 2022 و 14.6% في عام 2023، من 7.9% في عام 2021. ومن المتوقع أيضا أن تتحسن أرصدة المالية العامة بشكل ملحوظ، حيث من المتوقع أن تحقق السعودية وعُمان فوائض مالية بنسبة 6.8% و5.7% على التوالي في عام 2022، وهي الأولى لهما خلال نحو عشر سنوات. ومن المتوقع أيضا أن تحقق البلدان النامية المصدرة للنفط تحسناً كبيراً في حساب معاملاتها الجارية (7.6%) وأرصدة المالية العامة (0.8%) في عام 2022. وعلى النقيض من ذلك، من المتوقع أن يؤدي ارتفاع فاتورة واردات المواد الغذائية والطاقة في البلدان النامية المستوردة للنفط إلى تفاقم عجز حساب معاملاتها الجارية إلى -4.9% في عام 2022 في مقابل -4.6% في عام 2021، في حين من المتوقع أن تتحسن عجوزات المالية العامة بها بشكل طفيف إلى -6.3% في عام 2022 مقابل -7% في عام 2021.

3. التضخم المنخفض على نحو غير متوقع في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تشكل أداء الاقتصاد الكلي للبلدان النامية والأسواق الناشئة بفعل تحول الاقتصاد العالمي إلى بيئة تتسم بارتفاع معدلات التضخم وأسعار الفائدة. ويركز هذا القسم على التحدي المتمثل في التضخم، حيث يقدم أولا أدلة جديدة بشأن التحميل غير التام للتضخم العالمي على معدلات التضخم المحلية في مختلف أنحاء المنطقة. ويناقش مختلف أنواع الاستجابات على صعيد السياسات التي لوحظت على مستوى المنطقة، ويختتم بتقييم تجريبي للتكاليف النسبية على المالية العامة لنوعين عريضين من برامج دعم الاستهلاك الرامية إلى الحد من الآثار السلبية لتضخم أسعار المواد الغذائية.

3- أ. التمرير غير التام للتضخم العالمي

بصفة عامة، يتحرك التضخم المحلي لأسباب منها التضخم العالمي وفي جزء آخر بعوامل محلية. ويطلق خبراء الاقتصاد على مكون التضخم المحلي لأسعار المستهلكين المدفوع بالتضخم العالمي التضخم في "السلع المتداولة"، لأنه يشير إلى سلوك أسعار السلع التي يتم تداولها في الأسواق الدولية والتي عادة ما تكون مقومة بالدولار الأمريكي. وثمة مكون آخر للتضخم المحلي مدفوع بعوامل محلية إلى حد كبير تؤثر على أسعار السلع والخدمات "غير المتداولة".

ولما كانت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المشمولة في هذا التقرير من "الاقتصادات المفتوحة الصغيرة"، فإن معدل التضخم في السلع المتداولة مدفوع بمتغيرين رئيسيين هما التضخم العالمي المقوم بالدولار وأسعار الصرف في البلاد مقارنة بالدولار، أي تكاليف السلع بالدولار وتكلفة الحصول على تلك الدولارات. ويشير هذا الوصف إلى جانب الطلب في الأسواق العالمية، وليس إلى جانب العرض. فربما كان بوسع بلد ما

التأثير جزئيا على الأسعار العالمية، وبالتالي التضخم العالمي، بأن يكون منتجا كبيرا لسلعة أساسية معينة مثل النفط، على سبيل المثال. ولكن من غير المرجح أن يؤثر بلد ما على الأسعار العالمية من خلال استهلاكه للسلع المتداولة عالميا. وباتت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بوصفها اقتصادات مفتوحة صغيرة، بلدان كثيرة التأثر بالأسعار كونها مستهلكة للسلع المتداولة.

وعلى الرغم من أنه ليس بوسعهم التأثير على السعر العالمي للسلع المتداولة، فإن واضعي السياسات على الصعيد الوطني، يمكن أن يؤثروا على سعرها المحلي من خلال التدخلات في سوق المنتجات - مثل فرض ضوابط على الأسعار أو دعم الاستهلاك. وفي الواقع، تشير البحوث التي أجراها صندوق النقد الدولي (2022) مؤخرا إلى أن بلدان المنطقة لديها أدنى معدل تمرير لأسعار النفط العالمية إلى أسعار البنزين المحلية، مما يشير إلى أن الحكومات تتدخل في سوق البنزين المحلية من خلال تقديم نوع من دعم استهلاك البنزين، على سبيل المثال.

وفضلاً عن ذلك، فإن تمرير التضخم العالمي إلى التضخم المحلي غير تام لأن المستهلكين في مختلف البلدان لا يستهلكون السلع المتداولة فحسب، بل يستهلكون أيضا سلعا وخدمات غير متداولة مثل زيارة الأطباء أو التعليم المدرسي أو الإسكان أو البناء. وبالتالي، فإن التضخم المحلي لا يعادل التضخم العالمي.

ولا يعد تمرير التضخم العالمي إلى التضخم المحلي، على ذلك، مثلاً بمثل للأسباب التالية:

- السلع المتداولة تمثل أقل بكثير من 100% من الاستهلاك المحلي.
- أسعار الصرف قد تتقلب، مما يؤدي إلى زيادة أو خفض أثر التغيرات في الأسعار العالمية المقومة بالدولار.
- يمكن للحكومات أن تستجيب للتضخم من خلال تدخلات في سوق المنتجات تؤثر على الأسعار المحلية للسلع المتداولة.

وفيما يلي مناقشة لأدوار كل من نسبة السلع المتداولة في الاستهلاك المحلي وتقلبات أسعار الصرف باعتبارهما من محركات معدلات التضخم المُسجلة في مختلف أنحاء المنطقة.

3-أ-1. معدلات التضخم المعدلة لمراعاة سعر الصرف منذ فبراير/شباط 2022

تعتبر نسبة استهلاك السلع المتداولة والتباين في سعر الصرف في بلد ما (المعرف بوحدات العملة المحلية لكل دولار) عنصرين أساسيين لفهم مدى تأثير تقلبات أسعار الصرف منذ بدء الحرب في أوكرانيا على معدلات التضخم المحلية.[1] ويظهر المرفق ألف1 الاشتقاق الرسمي للعلاقة بين مؤشر أسعار المستهلكين المحلي، أو التضخم الكلي، والتضخم العالمي في ظل فرضية الاقتصاد المفتوح الصغير.

ويتطلب الحصول على تقديرات دقيقة لنسبة السلع المتداولة في إجمالي الاستهلاك بيانات مفصلة عن مكونات مؤشر أسعار المستهلكين لكل بلد. وهذه البيانات متاحة لاثني عشر (12) بلدا بالمنطقة – الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر والعراق وإيران والأردن ولبنان وعمان وقطر والسعودية وتونس – في حين لا تتوفر لبلدان أخرى سوى بيانات عن فئات المنتجات أو الخدمات بصفة عامة. وهكذا، وكما هو موثق في المرفق ألف2، نعتمد على التخمينات الإحصائية المستنيرة لحساب نسبة استهلاك السلع المتداولة لبلدان المنطقة التي لا تملك البيانات اللازمة.

ويبين الشكل 3-1 نسب استهلاك السلع المتداولة في 16 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها بيانات متاحة عن مؤشر أسعار المستهلكين؛[2] وتنشر البلدان الاثنا عشر، الممثلة بالأعمدة الحمراء، بيانات مفصلة كافية لحساب نسب استهلاك السلع المتداولة بدقة نسبية، في حين كان لا بد من احتساب نسب الاستهلاك للبلدان الأربعة الممثلة بالأعمدة البرتقالية. وتقدم هذه البلدان - الكويت والمغرب والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة - بيانات عن مؤشرات أسعار المستهلكين لفئات الأسعار الرئيسية، ولكنها لا تتيح للجمهور الاطلاع على البيانات التفصيلية عن المكونات الفرعية لهذه الفئات (انظر المرفق ألف2 للاطلاع على مزيد من البيانات والتفاصيل وطريقة الاحتساب). وتصنف البلدان على طول المحور الأفقي حسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي المعدل لمراعاة تكافؤ القوة الشرائية، من أفقر البلدان إلى أغنى البلدان. وتميل البلدان الأكثر فقرا إلى أن تكون نسب استهلاك السلع المتداولة بها أعلى مقارنة بالبلدان متوسطة الدخل، وهو ما يتسق مع توقع أن الفقراء ينفقون نسبة أكبر من دخلهم على المواد الغذائية والطاقة والملابس بالأشخاص الأكثر ثراءً (ليديرمان وبورتو 2016).[3] وبالفعل،

1 نستخدم سعر صرف العملة المحلية بالنسبة للدولار. ومما يبرر هذا الخيار أن معظم المعاملات العالمية مقومة بالدولار (جوبيناث وآخرون 2010؛ بيرتاوت وآخرون 2021).

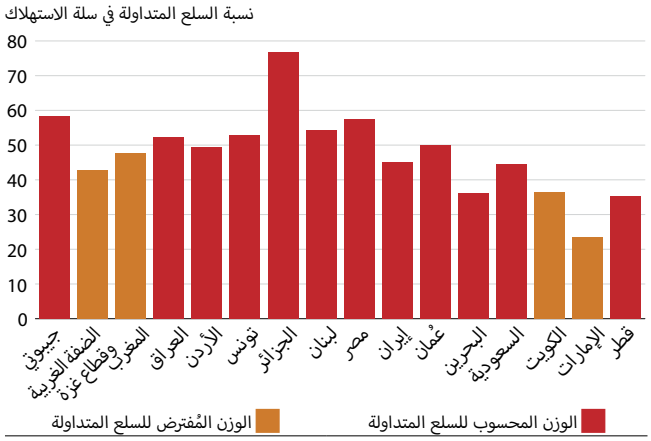
2 ليس لدى ثلاثة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بيانات متاحة للجمهور عن مؤشر أسعار المستهلكين، وهي: ليبيا وسوريا واليمن.

3 تشير تقديرات الاقتصاد القياسي للعلاقة بين نسب الاستهلاك و(لوغارتيم) نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي إلى أن شبه المرونة في مختلف البلدان في عينة قوامها 16 بلدا بالمنطقة تبلغ حوالي -0.08، مما يعني أن اختلاف نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بنسبة واحد في المائة في مختلف البلدان يرتبط بانخفاض نصيب الفرد من استهلاك السلع المتداولة بنحو 8 نقاط مئوية من إجمالي الاستهلاك.. وهذه النتائج تُتاح بطلب من مؤلفي هذا التقرير.

فإن هذه العلاقة بين نسب استهلاك السلع المتداولة ومستوى الدخل تنطبق على الأسر المعيشية داخل البلدان، وتلعب دورا في تقدير التكلفة المالية لمختلف برامج التعويضات المستخدمة لاحتواء الأسعار المحلية أو تكلفة المواد الغذائية والطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المحللة أدناه.

وباستخدام نسب الاستهلاك هذه، يمكننا حساب إسهام تقلبات أسعار الصرف منذ فبراير/شباط 2022 في متوسط معدل التضخم الكلي لكل بلد على أساس سنوي مقارن بين مارس/آذار ويوليو/تموز 2022. ويعرض الشكل 3-2 ثلاثة إحصاءات لكل بلد من بلدان المنطقة. وتبين الأعمدة الحمراء متوسط معدلات التضخم على أساس سنوي مقارن في الفترة من أكتوبر/تشرين الأول 2021 إلى فبراير/شباط 2022، في حين تبين الأعمدة البرتقالية متوسط المعدلات في الفترة من مارس/آذار 2022 إلى يوليو/تموز 2022. وتظهر الأعمدة الزرقاء متوسط معدلات التضخم "المعدلة لمراعاة سعر الصرف" في الفترة من مارس/آذار 2022 إلى يوليو/تموز 2022. ويتم حسابها عن طريق إزالة المكون الذي يعكس انخفاض قيمة العملة المحلية من رقم التضخم الكلي منذ فبراير/شباط 2022 (انظر المرفق ألف1 للمزيد من التفاصيل).

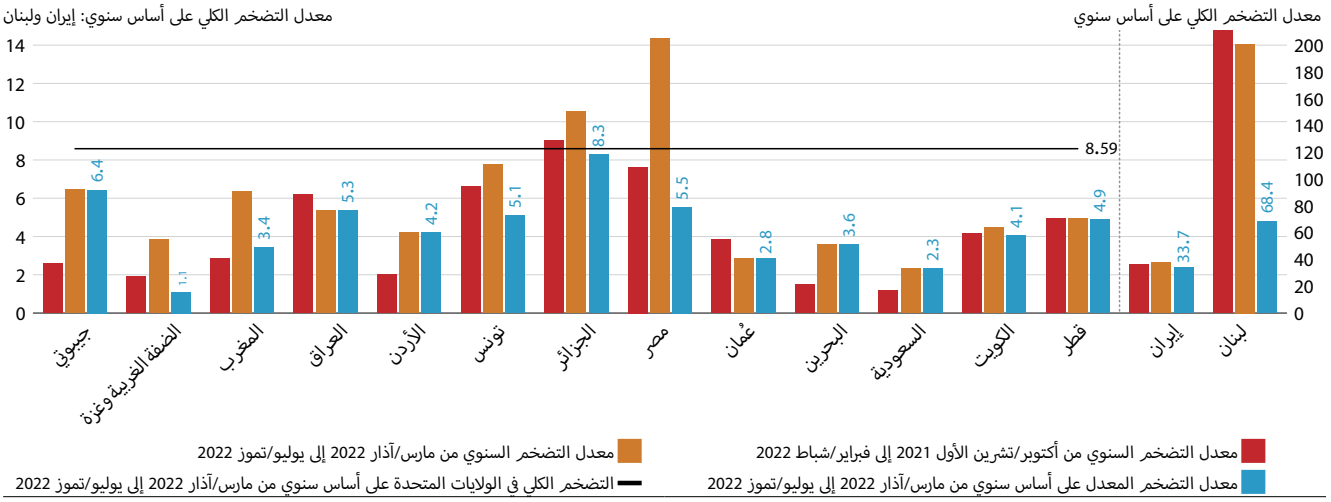
الشكل 3-1: نسب الاستهلاك للسلع القابلة للتداول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أناليتيكس والمكاتب الإحصائية الوطنية في كل بلد على حدة.

ملحوظة: يعرض الرسم البياني الشريطي نسبة البنود المتداولة في سلة الاستهلاك في 16 بلدا بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تمثل الأعمدة الحمراء النسبة المحسوبة من البنود المتداولة للبلدان التي لديها بيانات تفصيلية عن الرقم القياسي لأسعار المستهلكين، وتستخدم لتحديد البنود المتداولة وأوزانها المقابلة. وتمثل الأعمدة البرتقالية النسبة المفترضة من البنود المتداولة بالنسبة للبلدان التي لا تتيح للجمهور الاطلاع على بيانات مفصلة عن الرقم القياسي لأسعار المستهلكين. وتحتسب النسبة المفترضة كنسبة من السلع (COICOP فئات 01 و02 و03 و05) مضافا إليها مبلغ تعديل بنسبة 9.15%، ومتوسط الفرق بين نسبة السلع ونسبة البنود المتداولة للبلدان التي لديها تقارير مفصلة عن الرقم القياسي لأسعار المستهلكين.

الشكل 3-2: معدلات التضخم المعدلة حسب سعر الصرف في مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أناليتيكس ومكاتب الإحصاء الوطنية.

ملحوظة: تظهر الأعمدة الزرقاء ما كان يمكن أن يكون عليه متوسط معدل التضخم على أساس سنوي لو ظل سعر الصرف الثنائي لكل بلد بالدولار عند مستوى فبراير/شباط 2022. وتُستبعد الإمارات لأنها لا تنشر بيانات شهرية عن السنة الحالية. تم استبعاد ليبيا وسوريا واليمن بسبب نقص البيانات.

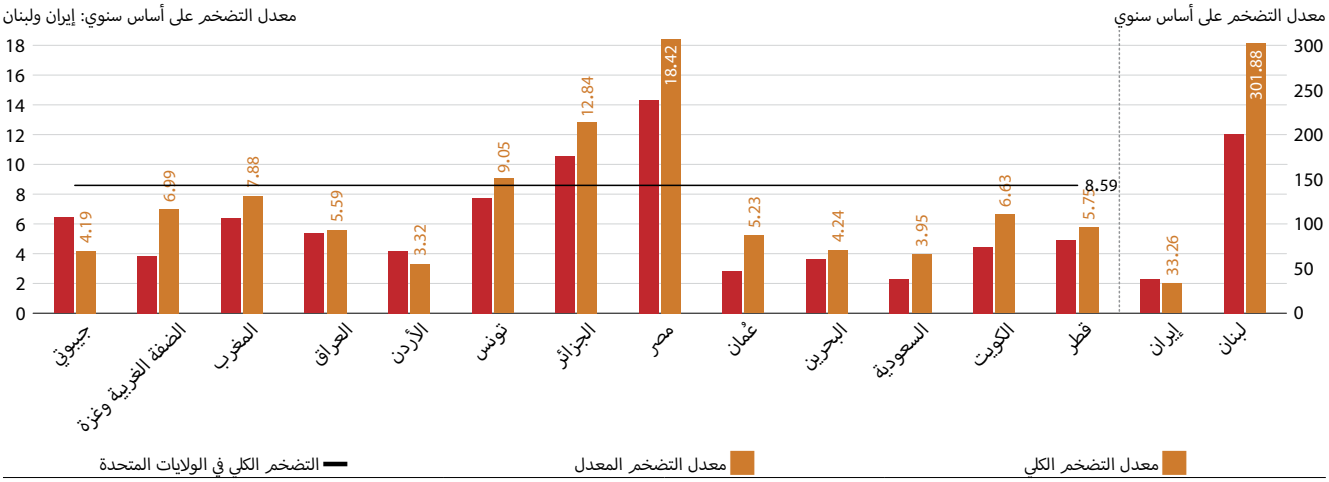
وكما يبين هذا الشكل، كان معدل التضخم في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل منه في الولايات المتحدة، وهو ما يصوره الخط الأسود الأفقي، وأوروبا – أو كان يمكن أن يكون أقل لو ظلت أسعار الصرف عند مستوياتها في فبراير/شباط 2022. والاستثناءان الصارخان هما لبنان وإيران، اللذان كانا حتى قبل بداية الحرب في أوكرانيا يعانيان من معدلات تضخم مرتفعة إلى حد أنه تم عرضهما في نطاق مختلف. ففي لبنان، كان من الممكن أن يكون معدل التضخم بعد فبراير/شباط 2022 أقل لو كان سعر الصرف في السوق السوداء مستقرا منذ فبراير/شباط، ومع ذلك كان سيظل مرتفعا للغاية عند 68.4%. وبالنسبة لإيران، تجاوز معدل التضخم المعدل لمراعاة سعر الصرف 33%. وفي كلا البلدين، كان معدل التضخم المرتفع موجودا من قبل بداية الحرب في أوكرانيا بفترة طويلة.

ولأن معدلات التضخم المعدلة لمراعاة أسعار الصرف في المنطقة أقل من معدلات التضخم الكلية في الولايات المتحدة وأوروبا، فإن السؤال التحليلي الرئيسي ليس هو لماذا ارتفع التضخم إلى مستويات لم يسبق لها مثيل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بل لماذا لم يرتفع إلى مستوى أعلى. ويقدر القسم التالي تأثير الاستجابات على صعيد السياسات منذ فبراير/شباط 2022 على معدل التضخم في كل بلد.

- 3-أ-2. تقديرات لتأثير سياسات أسواق المنتجات المتداولة منذ فبراير/شباط 2022

على نحو ما جرت مناقشته أعلاه، فإن أحد الأسباب التي أدت إلى عدم تمرير الزيادات في أسعار السلع المتداولة بشكل كامل دائما إلى التضخم المحلي هو أن السلطات الحكومية كانت تستجيب في العادة بسياسات تخص منتجات معينة، مثل دعم المواد الغذائية والطاقة وفرض ضوابط الأسعار.

الشكل 3-3: تقديرات تأثير استجابات سياسات أسواق المنتجات المتداولة على التضخم الكلي، مارس/آذار - يوليو/تموز 2022



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أناليتيكس ومكاتب الإحصاء الوطنية.
ملحوظة: تُستبعد الإمارات لأنها لا تنشر بيانات شهرية عن السنة الحالية. تم استبعاد ليبيا وسوريا واليمن بسبب نقص البيانات عن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

ويبين الشكل 3-3 مدى تأثير سياسات أسواق المنتجات التي جرى تطبيقها منذ فبراير/شباط 2022 على التضخم في مختلف بلدان المنطقة. وتمثل الأعمدة الحمراء متوسط التضخم المُسجل في الفترة من مارس/آذار إلى يوليو/تموز 2022، في حين تظهر الأعمدة البرتقالية متوسط معدل التضخم المغاير للواقع، الذي كان يمكن ملاحظته لو لم تحدث تغيرات في سياسات سوق المنتجات للفترة من مارس/آذار إلى

يوليو/تموز 2022. ويتم حساب تأثير سياسات أسواق المنتجات على التضخم عن طريق إزالة تأثير هبوط أسعار الصرف ومكونات تضخم السلع المتداولة العالمي من التضخم الكلي. انظر المرفق ألف1 للحصول على استدلال كامل.

وفي معظم بلدان المنطقة في هذه العينة، كانت معدلات التضخم المغايرة للواقع أعلى من المعدلات الفعلية. ففي مصر، على سبيل المثال، بلغ متوسط معدل التضخم على أساس سنوي مقارن، خلال الفترة من مارس/آذار إلى يوليو/تموز 2022 14.3%، لكنه كان سيكون 18.4% لو لم تتدخل السلطات في أسواق منتجات السلع المتداولة. أي أن تدخلات الحكومة المصرية أدت إلى انخفاض التضخم بأكثر من 4 نقاط مئوية. في حين أظهرت جيبوتي وإيران والأردن فقط شواهد على إحداث السياسات تغيرات أدت إلى زيادة صافية في التضخم. ومن بين التفسيرات المحتملة لحالتي جيبوتي والأردن هو أن ذلك كان نتيجة غير مقصودة لفرض ضوابط على الأسعار في هذين البلدين. فللضوابط تأثير غامض على الأسعار، حيث يصاحبها في الغالب تزايد الندرة وارتفاع أسعار السوق السوداء. وبالإضافة إلى ذلك، رفع الأردن سقف الأسعار على بعض المنتجات. ويعرض الجدول 3-1 التأثير الصافي المقدر لسياسات أسواق المنتجات التي جرى تطبيقها منذ بداية الحرب في أوكرانيا. حيث نجحت معظم البلدان في العينة في تخفيف التضخم المحلي استجابة لارتفاع التضخم العالمي. وهذا هو الشق السار، غير أن انخفاض التضخم جاء بتكلفة مالية.

الجدول 3-1: تقديرات التأثير الصافي للتدخلات في أسواق المنتجات على متوسط التضخم الكلي على المستوى الوطني على أساس سنوي مقارن، فبراير/شباط – يوليو/تموز 2022

البلد	نقاط مئوية مقارنة بمعدلات التضخم الملحوظة
لبنان	-101.0
مصر	-4.1
الضفة الغربية وقطاع غزة	-3.1
عمان	-2.4
الجزائر	-2.3
الكويت	-2.2
السعودية	-1.6
المغرب	-1.5
تونس	-1.3
قطر	-0.8
البحرين	-0.6
العراق	-0.2
الأردن	0.9
جيبوتي	2.2
إيران	4.5

المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أنالايتيكس ومكاتب الإحصاء الوطنية.
ملحوظة: تم استبعاد الإمارات لأنها لا تنشر بيانات شهرية للسنة الجارية. وتم استبعاد ليبيا وسوريا واليمن لعدم توفر البيانات.

3- ب. ما تفعله الحكومات في أسواق المنتجات لاحتواء التضخم

تتصارع الحكومات من جميع أنحاء العالم مع الآثار الاجتماعية والاقتصادية لارتفاع الأسعار. ويميل التضخم، خاصة عندما يكون مدفوعا بالمواد الغذائية والطاقة، إلى التسبب في الانحدار الاجتماعي، مما يؤدي إلى تفاقم الفقر. وهذا مفهوم جيدا في الأدبيات (انظر، على سبيل المثال، ليديرمان وبورتو 2016). وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشير تقديرات حديثة للبنك الدولي إلى أن الزيادة في أسعار المواد الغذائية والطاقة منذ اندلاع الحرب في أوكرانيا يمكن أن تزيد عدد الفقراء بأكثر من 20 مليون شخص. فكل زيادة بنسبة 1% في أسعار المواد الغذائية في المنطقة، يمكن أن تدفع نحو نصف مليون شخص آخر إلى الفقر (لوبيز-أسيفيدو وآخرون 2022)[4].

وربما كان لدى بعض البلدان دافع إلى كبح أسعار السلع المتداولة بسبب القلق المشروع من أن ارتفاع أسعار المواد الغذائية والطاقة قد يؤدي إلى اضطرابات اجتماعية. ويقدم بيليمار (2014) شواهد على أن ارتفاع أسعار المواد الغذائية زاد من مخاطر الاضطرابات الاجتماعية. ويسلط المؤلف الضوء أيضا على أمثلة من التاريخ، مشيرا إلى أنه من المعتقد أن أعمال الشغب المرتبطة بالغذاء أدت إلى اندلاع الثورة الفرنسية (روديه 1964)، والثورة الروسية (واد 2005)، وسقوط الحاكم البريطاني في الهند (أرنولد 1979). وفي سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، شهدت أزمة الغذاء في عامي 2010-2011 زيادة في أسعار المواد الغذائية بنسبة 40% بين يناير/كانون الثاني 2010 وفبراير/شباط 2011، قبل اندلاع أحداث الربيع العربي مباشرة (ديسمبر/كانون الأول 2010 إلى ديسمبر/كانون الأول 2012).

4 من المرجح أن تكون هذه التقديرات أقل من قيمتها حيث تفترض عمليات المحاكاة هذه أن التفاوت بين الأسر سيظل ثابتا عند مستوى أحدث مسح للأسر المعيشية، والذي يسبق الأزمة الحالية.

ويقدم الجدول 3-2 لمحة عامة عن أنواع السياسات المعنية بأسواق المنتجات التي جرى تطبيقها في مختلف بلدان المنطقة منذ فبراير/شباط 2022. ولا تشمل هذه القائمة سياسات الاقتصاد الكلي القياسية، مثل زيادة أسعار الفائدة، التي تستخدم للسيطرة على التضخم من خلال مساندة العملة الوطنية و/أو خفض الطلب الكلي المحلي. وكذلك لا تشمل السياسات الرامية إلى تأمين الحصول على المواد الغذائية الأساسية المستوردة، التي كانت ذات أولوية لمعظم البلدان التي كانت تعتمد على الواردات المباشرة من روسيا و/أو أوكرانيا قبل فبراير/شباط 2022. ومن خلال عمليات البحث عن إمدادات بديلة للمواد الغذائية والطاقة، تتكيف الأسواق العالمية مع انخفاض إمدادات الحبوب والأسمدة والهيدروكربونات على الصعيد العالمي.

الجدول 3-2: تغيرات سياسات أسواق المنتجات والتحويلات النقدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ فبراير/شباط 2022

	التدخلات في أسواق الإنتاج							الحماية الاجتماعية المستهدفة		
	زيادة دعم المواد الغذائية والوقود	وضع ضوابط جديدة للأسعار	القواعد التنظيمية للتجارة	إعفاءات ضريبية تعسفية	أسعار الصرف لمنتجات محددة	زيادة الأسعار المُحددة/ خفض الدعم	التحويلات النقدية	مساندة المرافق والخدمات المالية	تحسين الاستهداف
مجلس التعاون الخليجي									
عُمان		✓						✓	
البحرين				✓				✓	
السعودية		✓					✓		
الكويت		✓							
الإمارات	✓	✓						✓	
قطر									
البلدان النامية المصدرة للنفط									
سوريا			✓		✓	✓			✓
اليمن			✓						
العراق	✓		✓				✓	✓	✓
الجزائر				✓				✓	
إيران					✓	✓	✓		
ليبيا		✓	✓					✓	
البلدان النامية المستوردة للنفط									
جيبوتي	✓	✓		✓			✓		✓
الضفة الغربية وغزة	✓	✓		✓					
المغرب	✓								
الأردن	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
تونس	✓	✓				✓			
لبنان					✓	✓	✓	✓	
مصر	✓	✓	✓		✓		✓		
المجموع: من 19 بلداً	**8**	**10**	**6**	**5**	**4**	**5**	**7**	**7**	**3**

المصدر: تقديرات الخبراء الاقتصاديين القُطريين وخبراء البنك الدولي استنادا إلى تقارير إخبارية حتى سبتمبر/أيلول 2022.

ملحوظة: البلدان واردة في ترتيب صعودي حسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في 2020 (حسب تعادل القوة الشرائية بالأسعار الجارية للدولار الأمريكي) داخل مجموعات البلدان.

وبدلا من ذلك، يركز الجدول على السياسات التي تستهدف أسواق المنتجات المحلية – من خلال التغيرات في دعم الاستهلاك، والضرائب غير المباشرة (أو الضرائب النوعية على السلع الأساسية)، والتعريفات الجمركية على الواردات، وضوابط الأسعار، واستخدام أسعار صرف متعددة لمنتجات محددة بهدف تخفيض تكاليف واردات سلع معينة.[5] ويورد الجدول أيضا التغيرات في سياسات الحماية الاجتماعية، التي تهدف إلى التخفيف المباشر لمعاناة الأسر التي تشكو من ارتفاع تكاليف المواد الغذائية والوقود دون تغيير أداء أسواق المنتجات المحلية. ويعتمد الجدول على المعلومات التي يقدمها خبراء الاقتصاد بالمكاتب القُطْريّة للبنك الدولي والمستكملة بالتقارير الإخبارية. وعلى الرغم من أن الجدول غير مكتمل على الأرجح، فإنه يقدم موجزا نوعيا للسياسات التي يمكن أن يكون لها آثار متعارضة على التضخم المحلي.

حيث زادت ثمانية بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا دعمها للمواد الغذائية والطاقة للحد من تمرير الأسعار العالمية إلى التضخم المحلي. وأعلن كل بلد تقريبا من البلدان متوسطة الدخل أو منخفضة الدخل المستوردة للنفط عن زيادات في دعم الاستهلاك. ويبدو أن لبنان الذي يعاني من ضائقة نقدية هو البلد الوحيد في هذه المجموعة الذي لم يفعل ذلك. وعلى الرغم من أن الدعم المحسن يؤدي إلى انخفاض الأسعار المحلية، فإنه ينطوي على تكلفة كبيرة محتملة على المالية العامة، وهو ما قد تكون له عواقب كبيرة على الاقتصادات التي كانت تعاني من أوجه ضعف سابقة في المالية العامة والديون العامة.

وقد فرضت ستة بلدان - مصر وجيبوتي والأردن وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة وليبيا - ضوابط جديدة على الأسعار. وأفادت التقارير بأن ثلاثة بلدان (مصر والعراق والأردن) خففت القيود المفروضة على الواردات على منتجات محددة للحد من تمرير التضخم العالمي إلى التضخم المحلي. ويعد العراق البلد المصدر للنفط الوحيد الذي طبق كلا من الدعم المحسن وتخفيف القيود على الواردات. ويمكن أن تساعد هذه السياسات على تخفيف التضخم المحلي ولكن على حساب الرقابة الأقل صرامة على جودة الواردات أو انخفاض الإيرادات الحكومية إذا تم خفض التعريفات الجمركية على الواردات.

ويبدو أن سوريا وإيران ومصر ولبنان تدعم الواردات باستخدام أسعار صرف خاصة بمنتجات معينة تجعل شراء الواردات المستهدفة أرخص. وعلى الرغم من أن أسعار الصرف المدعومة لا تظهر بالضرورة كإنفاق عام من الموازنة، فإنها ليست بلا تكلفة. فعلى أقل تقدير، يمكنها خفض احتياطيات البنك المركزي وربما إضعاف مركزه المالي.

ويتمثل آخر نوع من أنواع التدخل الواردة هنا في أسواق المنتجات في زيادة سقف الأسعار الخاضعة للرقابة، مما يقلل من التكاليف المالية لدعم الاستهلاك. وأفادت التقارير بأن تونس والأردن قد فرضتا سقفا أعلى للأسعار (لا سيما للمنتجات الغذائية كالبطاطس والدجاج والرومي والطماطم في تونس وزيت النخيل في الأردن) إلى جانب الزيادات في دعم الاستهلاك العام – وبعبارة أخرى، تبدأ إعانات الدعم عندما يرتفع السعر المحلي فوق الحد الأقصى للسعر أو عتبة السعر. ولأن السلطات قد ترفع الحد الأقصى مع زيادة الدعم أيضا، فمن الصعب التأكد مما إذا كان صافي التأثير على التضخم المحلي إيجابيا أم سلبيا.

ويحدد الجدول 3-2 أيضا البلدان التي عززت برامج التحويلات النقدية. ومن غير المرجح أن تؤثر التحويلات النقدية على الأسعار المحلية للسلع المتداولة مثل المواد الغذائية والطاقة، ولكنها قد تؤثر على أسعار السلع غير المتداولة. إن تقديراتنا السابقة لتأثير تحركات أسعار الصرف واستجابات السياسات للتضخم الكلي تتجاهل هذه الآثار غير المباشرة على أسعار السلع غير المتداولة، وعليه فإننا نقر بأن تقديراتنا المعروضة سابقا كانت مقدرة تقديرا ناقصا.

ومن المرجح أن تظهر الزيادات في كل من الدعم والتحويلات النقدية الموجهة على هيئة نفقات مالية، ويمكن أن تؤدي إلى تفاقم أوجه الضعف القائمة في المالية العامة وأوضاع الدين العام، وخصوصاً بين بلدان المنطقة المستوردة للنفط المثقلة بالديون. ولم يسجل سوى جيبوتي والعراق وسوريا تحسنا في عملية الاستهداف، الأمر الذي سيقلل على الأرجح من العبء المالي للتحويلات الاجتماعية.

5 انظر إلى دراسة جونيت (2020) للحصول على البيانات والمزيد من التحليل حول ضوابط الأسعار.

وخلاصة القول، فمنذ شهر فبراير/شباط 2022، طبقت حكومات المنطقة مجموعة من السياسات المحددة للتخفيف من الأضرار الناجمة عن ارتفاع معدلات التضخم، لا سيما في أسعار المواد الغذائية والطاقة. وهذه السياسات منفصلة عن الاستجابات القياسية لسياسات الاقتصاد الكلي، مثل زيادة أسعار الفائدة من جانب البنوك المركزية، التي حدثت في 10 بلدان. كما نفذت معظم البلدان أيضا شكلا ما من أشكال التدخل في أسواق المنتجات، وتوسع عدد قليل منها في التحويلات النقدية أو عززها. ويمكن أن يكون لهذه السياسات المختلفة تأثيرات متناقضة على التضخم المحلي. ويورد الشكل 3-3 تأثيراتها التقديرية، والذي يبين أن تأثيرات انخفاض التضخم كانت ملحوظة وإن كانت طفيفة على الأرجح مقارنة بمعدلات التضخم الكلية المُسجلة. وحتى في مصر، كان انخفاض التضخم المحلي بنسبة 4 نقاط مئوية حتى يوليو/تموز 2022 ضئيلا نسبيا بالمقارنة بمتوسط معدل التضخم البالغ 14% في الفترة من فبراير/شباط إلى يوليو/تموز.

ويثير ذلك مسألة التكلفة المالية لسياسات تخفيف التضخم هذه، وما إذا كانت المصروفات اللازمة لتنفيذ العديد من هذه السياسات هي الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد المالية النادرة في الموازنة، وخاصة في البلدان المستوردة للنفط.

3-ج. التكلفة المالية النسبية لبرامج التعويضات

تعد التحويلات الموجهة إلى الأسر غير القادرة أقل تكلفة من تقديم دعم شامل يعود بالنفع على جميع الأسر بما فيها الأسر الأكثر رفاهية. ويقدم هذا القسم تقديرات لحجم التكلفة المالية النسبية للدعم الشامل مقارنة بالتكلفة المالية لاستهداف أشد الناس فقرا.

وبافتراض أن التأثير الكامل للتغير في السياسات على التضخم الكلي الملحوظ الوارد في الجدول 3-1 يعمل من خلال أسعار المواد الغذائية والطاقة، يمكننا أن نحول إجمالي انخفاض التضخم إلى ما يعادل دفعة دعم مباشر للسكان لتعويضهم عن ارتفاع أسعار المواد الغذائية والطاقة.

ولنأخذ مثالاً مصر التي (جنبا إلى جنب مع الضفة الغربية وقطاع غزة والمغرب) تتيح أفضل بيانات للمسح الأسري لإجراء هذا النوع من التحليل. حيث كان التأثير الصافي للتدخلات في أسواق المنتجات على متوسط التضخم الكلي هو انخفاض التضخم بنسبة 4.1 نقاط مئوية. وبافتراض تحقّق ذلك بفعل انخفاض أسعار المواد الغذائية والطاقة فقط، فيمكن حساب التخفيض المعادل لسلة منتجات المواد الغذائية والطاقة مجتمعة باستخدام الوزن المرجح لاستهلاك المواد الغذائية والطاقة في الاستهلاك الوطني للأسر المعيشية. وبالنسبة لمصر، حيث مثل استهلاك المواد الغذائية والطاقة 43.5% من إجمالي الاستهلاك في عام 2018، فإن انخفاض متوسط التضخم الكلي بنسبة 4.1 نقاط مئوية يُترجم إلى انخفاض بنسبة 9.4 نقاط مئوية في إجمالي الزيادة في أسعار المواد الغذائية والطاقة التي لوحظت بين فبراير/شباط ويوليو/تموز. وبدلاً من اللجوء إلى التدخلات في أسواق المنتجات، كان يمكن لمصر أن تسمح بزيادة أكبر في أسعار المواد الغذائية والطاقة استنادا إلى ديناميكيات السوق مع تعويض السكان عن الزيادة الإضافية في أسعار المواد الغذائية والطاقة عن الارتفاع بنسبة 9.4 نقاط مئوية في أسعار الأغذية والطاقة. وهكذا، يمكن أن نقدم تقديرا تقريبيا للتكلفة المالية لهذه الإجراءات التدخلية في أسواق المنتجات. كما يمكن أيضا مقارنة التكلفة النسبية لاستهداف الشرائح الأفقر فقط من السكان (كما هو الحال مع نظام التحويلات النقدية الموجهة للمستحقين) بتكلفة تخفيف المعاناة لجميع السكان (كما هو الحال مع الدعم العام).

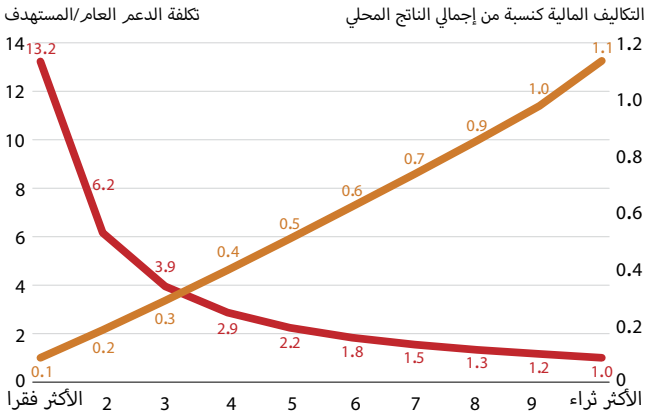
وتعرض اللوحة أ بالشكل 3-4 نتائج هذا التحليل لمصر. حيث يمثل الخط البرتقالي التكلفة التراكمية كنسبة من إجمالي الناتج المحلي حسب الشرائح العشرية للاستهلاك العائلي لتعويض السكان عن زيادة أسعار المواد الغذائية والطاقة بنسبة 9.4 نقاط مئوية. ومن شأن تعويض أدنى شريحة عشرية فقط أن يكلف 0.086% من إجمالي الناتج المحلي، في حين أن تعويض أدنى شريحتين عشريتين سيكلف 0.184% من إجمالي الناتج المحلي، ليصل إجمالي التكلفة إلى 1.136% من إجمالي الناتج المحلي إذا كان سيتم تعويض السكان كافة. ويظهر الخط الأحمر التكلفة النسبية لتعويض جميع السكان، كما هو الحال مع الدعم الشامل، مقارنة بتكلفة استهداف أشد الناس فقرا. وبالنسبة للشريحة العشرية الأولى، يعادل هذا 1.136% من إجمالي الناتج المحلي/0.086% من إجمالي الناتج المحلي أو 13.2 مرة. وبالنسبة لأول شريحتين عشريتين مجتمعتين، فإنه يساوي 6.2، وهكذا. وبالتالي، فإن تعويض جميع السكان عن زيادة أسعار المواد الغذائية والطاقة بنسبة 9.4 نقاط مئوية سيكلف 13.2 مرة أكثر من تكلفة تعويض أدنى شريحة عشرية فقط – وهي تكلفة مالية أكبر بكثير.

وتعرض اللوحتان ب وج بالشكل 3-4 تقديرات معادلة للضفة الغربية وقطاع غزة والمغرب. ففي الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يشكل استهلاك الأغذية والطاقة 39% من إجمالي الاستهلاك عام 2016، يُترجم انخفاض متوسط التضخم الكلي البالغ 3.1 نقاط مئوية إلى انخفاض نسبته 8.0 نقاط مئوية في إجمالي الزيادة في أسعار الأغذية والطاقة كما هو ملحوظ بين شهري فبراير/شباط ويوليو/تموز؛ في حين أنه في المغرب، فإن انخفاض متوسط التضخم الكلي البالغ 1.5 نقطة مئوية يُترجم إلى انخفاض نسبته 3.4 نقاط مئوية في إجمالي الزيادة في أسعار الأغذية والطاقة كما هو ملاحظ بين شهري فبراير/شباط ويوليو/تموز. إن السماح بارتفاع أسعار الأغذية والطاقة أكثر من ذلك مع تعويض جميع السكان عن تلك الزيادات، من خلال تقديم دعم استهلاك المواد الغذائية والطاقة، على سبيل المثال، سيكون أكثر تكلفة بمقدار 18 مرة و17 مرة، على التوالي، في الضفة الغربية وقطاع غزة والمغرب مما يكون عليه الوضع بدعم أفقر 10% من الأسر بتحويلات نقدية.

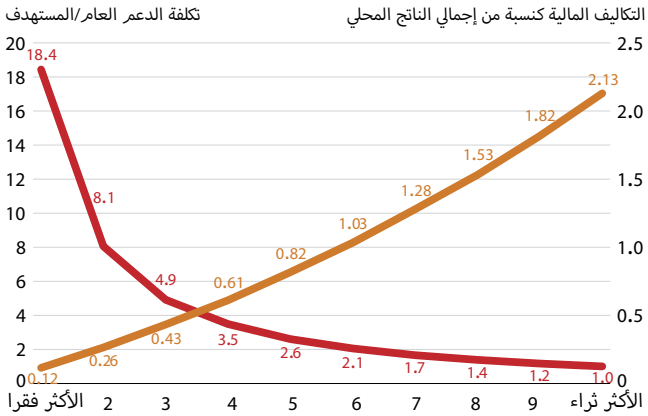
الشكل 3-4: التكاليف المالية للإجراءات التدخلية في أسواق المنتجات منذ فبراير/شباط 2022

التكلفة النسبية لتعويض جميع السكان مقابل الاستهداف

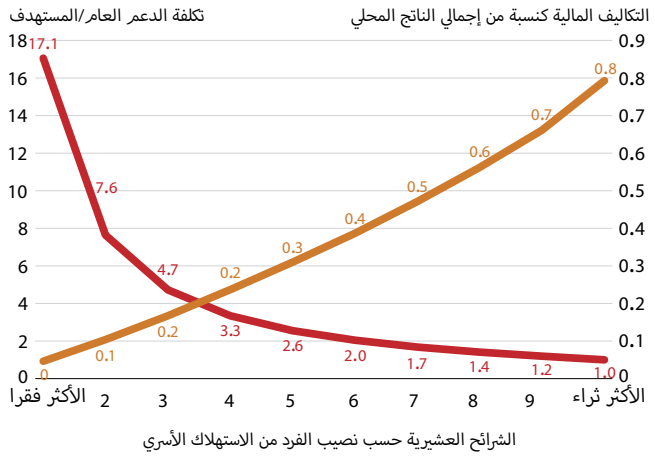
اللوحة أ. مصر - التعويض عن زيادة بنسبة 9.4 نقاط مئوية في أسعار المواد الغذائية والطاقة



اللوحة ب. الضفة الغربية وقطاع غزة – التعويض عن زيادة قدرها 8 نقاط مئوية في أسعار المواد الغذائية والطاقة



اللوحة ج: المغرب - التعويض عن زيادة بنسبة 3.4 نقاط مئوية في أسعار المواد الغذائية والطاقة



المصدر: حسابات المؤلفين استنادا إلى بيانات من مسح الأسر المعيشية لعام 2018 وبيانات مؤشر أسعار المستهلكين من الجهاز المركزي للإحصاء في مصر، وبيانات مسح الدخل والإحصاء الفلسطيني لعام 2016 وبيانات الرقم القياسي لأسعار المستهلكين من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبيانات مسح الأسر المعيشية 2013-2014 وبيانات مؤشر أسعار المستهلكين من المغرب.

ملحوظة: يقيس الخط الأحمر (باستخدام المحور الأيسر) التكلفة المالية النسبية لتعويض جميع السكان على تكلفة استهداف كل شريحة عشيرية من الأفقر إلى الأغنى على أساس تراكمي. وهكذا، فإنه يساوي 1 في الشريحة العشيرية الأغنى. ويقيس الخط البرتقالي (باستخدام المحور الأيمن) التكلفة المالية التراكمية لتعويض السكان في جميع الشرائح العشيرية. بيانات إجمالي الناتج المحلي والمسح في وحدات اسمية بالعملة المحلية في 2018 (مصر)، و2016 (الضفة الغربية وقطاع غزة)، و2014 (المغرب). وتأخذ النتائج في الحسبان الفروق في أحجام الأسر المعيشية في جميع الشرائح العشيرية، حيث يزيد عدد أفراد الأسرة في الشرائح العشيرية الأفقر عن عدد الأفراد بالشرائح الأغنى. وتُقدر صدمات أسعار الغذاء والطاقة بأنها تأثير تغير السياسات على التضخم الكلي (من الجدول 3-1) مقسوما على نسبة استهلاك الغذاء والطاقة في سلات الاستهلاك الوطنية للأسر المعيشية.

وقد أظهر القسم 3 أن معدلات التضخم في معظم بلدان المنطقة كانت أقل مما كانت عليه في أوروبا والولايات المتحدة منذ بداية الحرب في أوكرانيا لأن العديد من البلدان نفذت سياسات لاحتواء التضخم المحلي عندما ارتفع التضخم العالمي. وعلى الرغم من أنه من المستحيل من الناحية الفنية تقدير أثر التضخم لكل خيار من خيارات السياسات المتخذة منذ فبراير/شباط، تشير تقديراتنا إلى أنه في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لديها معلومات متاحة، كان التأثير الصافي هو الحد من الضغوط التضخمية. ولكن مما يؤسف له أن هذه السياسات لها أيضا تكلفة مالية. وتشير الشواهد إلى أن الإجراءات التدخلية الموجهة لمساندة الأسر الأكثر فقرا التي تواجه ارتفاعاً في أسعار المواد الغذائية والطاقة أقل تكلفة بكثير من حماية الجميع، بما فيهم الأغنياء.

4. تزايد مواطن الضعف المتعلقة بأوضاع الديون بالبلدان النامية المستوردة للنفط

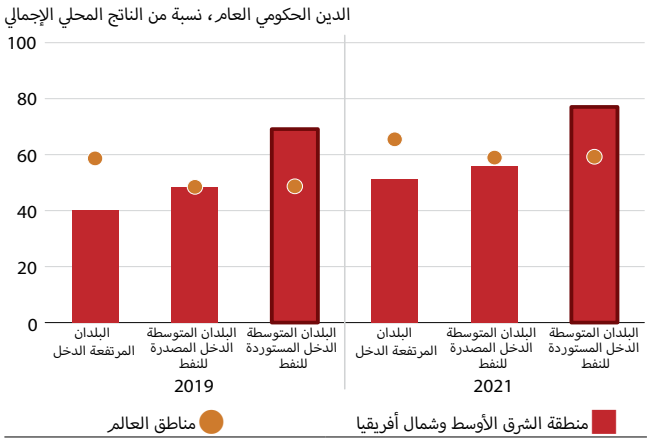
4-أ. زيادة مدفوعات الفائدة بسبب ارتفاع أسعار الفائدة العالمية

سيتعين على الحكومات تحمل مصروفات إضافية نتيجة لزيادتها الدعم والتحويلات النقدية بهدف التخفيف من الأضرار التي لحقت بمستوى معيشة سكانها من جراء ارتفاع أسعار المواد الغذائية والطاقة.

وبالنسبة لدول مجلس التعاون الخليجي والبلدان النامية المصدرة للنفط، لا يمثل هذا مصدر قلق كبير في هذا الوقت. فقد أدت الزيادات غير المتوقعة في إيرادات الدولة بفضل ارتفاع أسعار الهيدروكربونات إلى زيادة كبيرة في الحيز المالي المتاح لها، وستؤدي إلى فوائض مالية لمعظم البلدان المصدرة للنفط في عام 2022، حتى بعد أخذ الإنفاق الإضافي اللازم لدعم برامج تخفيف التضخم وغيره من البرامج في الاعتبار. فعلى سبيل المثال، من المتوقع أن تحقق السعودية أول فائض مالي لها خلال عشر سنوات تقريبا. ومن المتوقع أن تحقق عُمان الشيء نفسه، حيث تعيد شراء بعض ديونها الأكثر تكلفة، مما يؤدي إلى انخفاض متوقع في مستوى ديونها يعادل 16% من إجمالي الناتج المحلي بنهاية عام 2022.

لكن الوضع مختلف بالنسبة للبلدان النامية المستوردة للنفط. ففي غياب الإيرادات الهيدروكربونية الإضافية لمعظم البلدان إلى جانب مصر، سيتعين عليها خفض المصروفات الأخرى، أو إيجاد إيرادات إضافية، أو زيادة العجز والديون لتمويل الإنفاق الإضافي اللازم لمساندة برامج التخفيف من حدة التضخم. وفضلاً عن ذلك، ومع ارتفاع أسعار الفائدة العالمية، سيرتفع عبء خدمة الدين على البلدان المستوردة للنفط حيث سيتوجب عليها تحمّل سعر فائدة أعلى على أي دين جديد تحصل عليه والديون القائمة التي تعيد تمويلها. وستتأثر البلدان، التي ترتفع فيها نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي، تأثرا أكبر بارتفاع أسعار الفائدة، حيث إن مدفوعاتها لخدمة الديون تمثل دالة لمستويات ديونها. وهذا هو الحال في البلدان النامية المستوردة للنفط، التي بلغ متوسط نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي بها 77% في عام 2021، مقابل 51% لدول مجلس التعاون الخليجي و56% للبلدان النامية المصدرة للنفط (انظر الشكل 4-1).

الشكل 4-1: الرقم الوسيط للدين العام حسب مجموعات البلدان



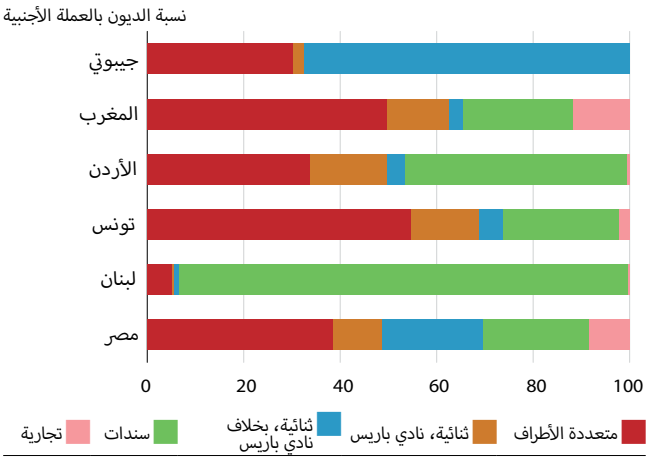
المصدر: توقعات الاقتصاد الكلي والفقر، عدد أكتوبر/تشرين الأول 2022، وحساب خبراء البنك الدولي.
ملحوظة: تغطي العينة 155 بلدا، منها 17 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، و51 بلدا مرتفعة الدخل، و104 بلدان متوسطة الدخل. يشمل العالم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ويعرض الجدول 4-1 تقديرات أولية للتكلفة الإضافية التي تتحملها الحكومات لخدمة ديونها من جراء ارتفاع أسعار الفائدة العالمية. وترد تلك التكلفة كنسبة مئوية من إيرادات الحكومة، ونسبة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات – مؤشر على القدرة على تحمّل عبء الدين، ومكون رئيسي لتحليل مدى استدامة خدمة عبء الدين. وتوضح هذه النسبة المدى الذي يمكن للإيرادات الحكومية أن تموّل خلاله خدمة الدين بدون اقتراض المزيد. كما تبيّن حجم الموارد الحكومية التي تُوجه إلى سداد الفائدة بدلا من تمويل الإنفاق الجاري على التعليم والصحة والاستثمارات المعززة للنمو.[6]

إن هذا التحليل لا يركز إلا على زيادة عبء سعر الفائدة. فالتحليل الكامل لديناميات الدين واستمرارية القدرة على تحمل عبء الدين أكثر تعقيدا وهي خارج نطاق هذا التحديث. وعلى سبيل المثال، لا يبحث هذا التحليل التغيرات في سوق الدين الناجمة عن تحركات أسعار الصرف أو التضخم. وعلى القراء المهتمين بتحليل شامل لديناميات الديون والتوقعات بشأن بلدان المنطقة أن يطلعوا على إطار مخاطر الدين السيادي واستمرارية القدرة على تحمل عبء الدين للنفاذ إلى الأسواق[7] وعلى تقرير تحليل استمرارية القدرة على تحمُّل عبء الدين للبلدان المنخفضة الدخل،[8] واللذين يشترك في إعدادهما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وكما يرد في العمود الثاني، فإن مستويات المديونية إلى إجمالي الناتج المحلي في جميع البلدان النامية المستوردة للنفط تقريبا أعلى من الرقم الوسيط للبلدان متوسطة الدخل والعالم. ويرتفع هذا المستوى للغاية في لبنان والأردن (أعلى من 100%) وكذلك في مصر (92%) وتونس (82%) والمغرب وجيبوتي (نحو 70%). وعلى النقيض، تختلف البلدان اختلافا ملحوظا فيما يتعلق بنسبة العملة الأجنبية في ديونها، حيث مصر (22%) في الطرف الأدنى وتونس (63%) وجيبوتي (حوالي 100%) في الطرف الأعلى. وذلك بالمقارنة بالرقم الوسيط للبلدان المتوسطة الدخل وهو 66% وللعالم وهو 59%.

الشكل 4-2: تركيبة الديون بالعملات الأجنبية، 2020



المصدر: إحصاءات الديون الدولية، البنك الدولي.

كما تختلف البلدان فيما يتعلق بتركيبة ديونها الخارجية. فالديون المستحقة على جيبوتي تتشكل بالكامل من ديون ثنائية ومتعددة الأطراف، حيث يشكل الدين من أطراف خارج نادي باريس أكثر من ثلثي إجمالي الدين؛ في حين أن معظم ديون لبنان حصلت عليها من الأسواق الدولية، و90% منها سندات. وللبلدان الأخرى مزيج من الديون الثنائية والمتعددة الأطراف ومن ديون الأسواق الدولية، حيث تشكل الديون من الأطراف الثنائية والمتعددة الأطراف ما بين 53% (الأردن) و74% (تونس) من إجمالي الديون بالعملات الأجنبية (انظر الشكل 4-2).

ولتقدير الزيادة في عبء خدمة الدين لسنة 2022، يركز التحليل على الديون المحلية والديون بالعملات الأجنبية الصادرة من الأسواق الدولية. وتمنح الأطراف الثنائية والمتعددة الأطراف القروض في الغالب بآجال طويلة وغالبا ما تكون بشروط ميسرة. وعلى ذلك، فإن شروطها ومدفوعات الفائدة المرتبطة بخدمة هذه الديون لن تتأثر في معظم الحالات بالتحركات التي شهدها العالم مؤخرا في أسعار الصرف.

ومنذ بداية الحرب في أوكرانيا، ارتفعت أسعار الفائدة المحلية في البلدان النامية المستوردة للنفط ارتفاعا كبيرا. وفيما يتعلق بالأسعار المحلية، تراوحت الزيادة على السندات الثلاثية والخمسية من صفر في لبنان إلى حوالي 3 نقاط مئوية في مصر. وعلى النقيض، كان التأثير الناجم عن تشديد شروط الأسواق المالية العالمية على سوق السندات أكبر كثيرا. وتعكس عائدات السندات أسعار الفائدة السنوية التي

6 خدمة موديز للمستثمرين: منهجية التقديرات: منهجية تقدير الديون السيادية، 25 نوفمبر/تشرين الثاني 2019.
7 https://www.imf.org/en/Publications/PolicyPapers/Issues/2022/08/08/Staff-Guidance-Note-on-the-Sovereign-Risk-and-Debt-Sustainability-Framework-for-Market-521884.
8 https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa

يطالب بها المقرضون في الأسواق المالية الدولية للاحتفاظ بديون البلد المعني. وبالإضافة إلى كونها دالة للأسعار العالمية، فإنها تتضمن أيضا مكونا للمخاطر القطرية التي تختلف من بلد لآخر، ويمكن أن تستجيب بشكل مختلف للصدمات في معدلات التبادل التجاري الحالية – حيث تشهد البلدان الأكثر تعرضا للصدمات تدهورا أكبر في شروط الإقراض. وإلى جانب الزيادة الكبيرة جدا في العائدات على لبنان، الذي بلغ حالياً مرحلة المديونية الحرجة، زادت العائدات أيضا المستحقة على جميع البلدان النامية المستوردة للنفط. فعلى سبيل المثال، زادت العائدات على الدين التونسي الصادر عن الأسواق والمُقوم بالعملة الأجنبية 8.0 نقاط مئوية وارتفعت في مصر 4.9 نقاط مئوية.[9]

الجدول 4-1: زيادة مدفوعات الفائدة وضعف القدرة على تحمل أعباء الديون

البلد	الإيرادات الحكومية 2021	الديون 2021	الدين بالعملة المحلية 2021	الدين بالعملات الأجنبية 2021	ديون بالعملات الأجنبية صادرة عن الأسواق الدولية	التغير في عائدات السندات المحلية	التغير في عائدات السندات بالعملات الأجنبية الصادرة عن الأسواق الدولية	التغير السنوي في مدفوعات الفائدة لعام 2022	مدفوعات الفائدة/ إيرادات الحكومة في 2021	مدفوعات الفائدة/ إيرادات الحكومة في 2022
	% من إجمالي الناتج المحلي	% من إجمالي الناتج المحلي	% الديون	% الديون	% من الديون بالعملة الأجنبية	%	%	% من إجمالي الناتج المحلي	%	%
جيبوتي	19.4	71.7	1.9	98.1						
المغرب	24.2	68.9	86.7	13.3	22.9	0.4	2.2	0.1	8.7	9.1
الأردن	25.3	113.7	77.0	23.0	45.9	1.7	2.6	0.9	17.3	20.6
تونس	25.8	82.4	37.1	62.9	24.1	1.8	8.0	0.8	10.9	13.5
لبنان	6.6	172.5	44.5	55.5	93.1	0.0	35.2			
مصر	17.5	92.4	78.4	21.6	22.1	2.9	4.9	1.2	51.0	55.6
القيمة الوسيطة للبلدان المتوسطة الدخل	25.0	65.7	47.4	52.6						
القيمة الوسيطة للعالم	26.8	59.0	46.3	53.7						

المصدر: آفاق الاقتصاد الكلي والفقر، عدد أكتوبر/تشرين الأول 2022، (% الدين من إجمالي الناتج المحلي لعام 2021، % الدين بالعملات الأجنبية والمحلية من إجمالي الناتج المحلي، مدفوعات الفائدة وإيرادات الحكومة العامة لعام 2021)؛ بلومبرج.(التغير في عائدات السندات الصادرة باليورو وبالدولار لجميع البلدان والتغير في عائدات السندات المحلية لمصر والمغرب)؛ البنك المركزي الأردني؛ البنك المركزي التونسي؛ جمعية المصارف في لبنان؛ إحصاءات الديون الدولية؛ حسابات خبراء البنك الدولي

ملاحظة: تحتسب مدفوعات الفائدة لعام 2022 كمجموع الزيادة السنوية في مدفوعات الفائدة المحلية ومدفوعات الفائدة بالعملة الأجنبية بالإضافة إلى مدفوعات الفائدة الأولية في عام 2021. وتساوي الزيادة في مدفوعات الفائدة المحلية الدين بالعملة المحلية مضروبا في التغير في عائدات السندات المحلية متوسطة الأجل (عائدات السندات الثلاثية للمغرب ولبنان ومصر وعائدات السندات الخمسية للأردن وتونس) بين يناير/كانون الثاني وسبتمبر/أيلول للمغرب وتونس ومصر؛ بين يناير/كانون الثاني ويوليو/تموز للبنان؛ ومن أبريل/نيسان إلى سبتمبر/أيلول للأردن. وتساوي الزيادة في مدفوعات الفائدة بالعملة الأجنبية الديون بالعملة الأجنبية الصادرة عن الأسواق الدولية مضروبة في التغير في عائدات السندات الدولية متوسطة الأجل (السندات الصادرة باليورو والدولار من 4 إلى 6 سنوات) بين 1/31/2022 و 9/7/2022.

وللتعرف على كيفية تأثير هذه الزيادة في العائدات على أعباء خدمة الديون التي تتحملها البلدان النامية المستوردة للنفط، تُحتسب مدفوعات الفائدة الإضافية على افتراض أنه يجب تمديد ثلث رصيد ديونها المحلية والصادرة عن الأسواق الدولية في السنة المقبلة. وعلى الرغم من أن البلدان تختلف في حجم الديون التي يجب عليها سدادها كل عام، فإن افتراض إعادة تمويل ثلث رصيد الديون المحلية والصادرة عن الأسواق الدولية خلال فترة 12 شهرا يعد معقولاً، نظرا لقصر متوسط آجال استحقاق البلدان النامية المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.[10]

9 البيانات عن العائدات المحلية القائمة على السوق غير متاحة بالنسبة لجيبوتي. لذلك فلم يتم التعرض لجيبوتي في التحليل الفرعي التالي.

10 على سبيل المثال، تشير تقارير موديز إلى أن متوسط آجال استحقاق رصيد الدين المصري كان 3 سنوات في عام 2021: إدارة خدمات المستثمرين بمؤسسة موديز: الحكومة المصرية: الأسئلة الشائعة بشأن المخاطر الخارجية والمالية والاجتماعية، 16 يونيو/حزيران 2022.

وباستثناء الحالة الخاصة للبنان، الذي لا يتمتع بإمكانية النفاذ إلى الأسواق المالية الدولية، فإن مدفوعات الفائدة التي يتعين على البلدان النامية المستوردة للنفط دفعها كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي ستزيد بنسبة تتراوح بين 0.15 نقطة مئوية (المغرب) و1.5 نقطة مئوية (الأردن). وتأخذ هذه الحسابات في الاعتبار مستويات ديون كل بلد المحلية منها والصادرة عن الأسواق الدولية في عام 2021 والتغير في عائدات السندات منذ بداية الحرب الروسية في أوكرانيا.[11]

وكما يرد في العمودين الأخيرين من الجدول، يتحول هذا إلى زيادة ملحوظة في نسبة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات الحكومية بجميع البلدان. ومن الجدير بالملاحظة الزيادات في تونس (2.6 نقطة مئوية) وفي مصر والأردن (حوالي 5 نقاط مئوية). علاوة على ذلك، فإن نسبة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات الحكومية في مصر في غاية الارتفاع حيث تبلغ 56%.[12]

وإذا استمرت البيئة الحالية لارتفاع أسعار الفائدة العالمية، فإن زيادة عبء ارتفاع مدفوعات الفائدة سيثقل بشدة كاهل قدرة البلدان على تحمّل ديونها بمرور الوقت، لا سيما في البلدان التي لديها مستويات ديون مرتفعة بالفعل، مثل لبنان والأردن ومصر وتونس.

4-ب. تحسين الحوكمة يمكن أن يخفف من مخاطر المديونية الحرجة

تظهر الحسابات المذكورة أعلاه المخاطر المتزايدة التي تشكلها البيئة العالمية الحالية على بعض البلدان النامية المستوردة للنفط. وإذا ما تحققت هذه المخاطر، فقد تقع هذه البلدان في مديونية حرجة وتخاطر بإعادة هيكلة ديونها.[13] وغالبا ما تكون إعادة الهيكلة مكلفة للغاية، كما أظهر ذلك عجز لبنان عن السداد في مارس/آذار 2020. حيث تفقد البلدان القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية، ويمكن أن تنخفض عملتها المحلية انخفاضا حادا، ويضعف القطاع المصرفي، وقد يؤدي كل ذلك إلى تراجع الاستثمار والتجارة والنمو لعدة سنوات بعد إعادة الهيكلة، وإلى زيادة الفقر.

ويبين جاتي وآخرون (2021) أن تدعيم الحوكمة يرتبط بانخفاض مخاطر التخلف عن سداد. وباستخدام البيانات المتعلقة بإعادة هيكلة الديون التي جمعها للمرة الأولى آسونوما وتريبيش (2016)، وجد المؤلفان أن احتمال دخول بلد ما في عملية إعادة هيكلة كان أعلى بالنسبة للبلدان ذات المستويات المنخفضة من النمو الاقتصادي والحوكمة خلال السنوات الخمس السابقة لعملية إعادة الهيكلة.

وتشير الشواهد المتوفرة لدينا إلى أن البلدان النامية المستوردة للنفط، التي دخلت في عمليات إعادة هيكلة مكلفة، تشترك في خصائص معينة، هي انخفاض النمو وارتفاع مستويات الدين. ويمكن أن يؤدي تعزيز الحوكمة والإصلاحات المؤسسية لتحسين المساءلة والشفافية دورا مهما في مساعدة البلدان على إدارة سياسات ماليتها العامة وديونها، وتخفيف تكاليف ارتفاع مستويات الدين العام.

ويناقش الجزء الثاني من هذا التقرير الطبيعة متعددة الأوجه للكيفية التي تؤثر بها الحوكمة – وخاصة الشفافية والمساءلة – على التنمية الاقتصادية وآفاق المستقبل على الأمد الطويل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

11 ومن ثم فإن هذه التقديرات متحفظة لأنها لا تأخذ في الاعتبار تأثير انخفاض قيمة العملة ، مما يزيد من عبء مدفوعات الفائدة في وحدات العملة المحلية. كما يتم تقديرها بأقل من قيمتها الحقيقية إذا استمرت الزيادات في تكاليف خدمة الدين لعدة سنوات ؛ نحن هنا نفترض أنها تؤثر فقط على ثلث الدين بالعملة المحلية والأجنبية.

12 خدمة موديز للمستثمرين: منهجية التقديرات: منهجية تقدير الديون السيادية، 25 نوفمبر/تشرين الثاني. على سبيل المثال، تعتبر وكالة موديز لخدمات المستثمرين أن نسب مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات التي تزيد عن 25 في المائة ترتبط بارتفاع مخاطر ضائقة الديون 2019 .

13 إعادة الهيكلة هي تعديلات على شروط وأحكام التزامات الدين حيث يزداد وضع حاملي السندات سوءا. وغالبا ما تتخذ هذه الإجراءات شكل إعادة تمويل التزامات الديون القائمة مع التزامات جديدة بمدفوعات أقل للقسيمة أو آجال استحقاق أطول، أو كليهما.

المراجع

Amaglobeli, David, Emine Hanedar, Gee Hee Hong, and Céline Thévenot. (2022). Response to High Food, Energy Prices Should Focus on Most Vulnerable. *IMF Blog*. June 7, 2022. https://blogs.imf.org/2022/06/07/response-to-high-food-energy-prices-should-focus-on-most-vulnerable/

Arnold, David. (1979). "Dacoity and Rural Crime in Madras, 1860–1940." *Journal of Peasant Studies* 6, pp. 140–167.

Asonuma, Tamon, and Christoph Trebesch. (2016). "Sovereign Debt Restructurings: Preemptive or Post-default." *Journal of the European Economic Association* 14(1), pp. 175-214.

Bellemare, Marc F. (2015). "Rising food prices, food price volatility, and social unrest." *American Journal of Agricultural Economics*, 97(1), pp. 1-21.

Bertaut, Carol, Bastian von Beschwitz and Stephanie Curcuru. (2021). The International Role of the U.S. Dollar. *FEDS Notes*. https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/the-international-role-of-the-u-s-dollar-20211006.html

Gopinath, Gita., Oleg Itskhoki, and Roberto Rigobon. (2010). "Currency choice and exchange rate pass-through." *American Economic Review*, 100(1), pp. 304-36.

Gatti, Roberta, Daniel Lederman, Ha Nguyen, Sultan Abdulaziz Alturki, Rachel Yuting Fan, Asif Islam, and Claudio J. Rojas. (2021). *Living with Debt: How Institutions Can Chart a Path to Recovery in the Middle East and North Africa*. MENA Economic Update. Washington, DC: World Bank. April.

Gatti, Roberta, Daniel Lederman, Asif M. Islam, Christina A. Wood, Rachel Yuting Fan, Rana Lotfi, Mennatallah Emam Mousa, and Ha Nguyen. (2022). *Reality Check: Forecasting Growth in the Middle East and North Africa in Times of Uncertainty*. MENA Economic Update. Washington, DC: World Bank. April.

Guenette, Justin Damien. (2020). "Price Controls: Good Intentions, Bad Outcomes." Policy Research Working Paper No. 9212. Washington, DC: World Bank.

Lederman, Daniel, and Guido Porto (2016). "The price is not always right: on the impacts of commodity prices on households (and countries)." *The World Bank Research Observer*, 31(1), pp. 168–197.

Lopez-Acevedo, Gladys. Minh Cong Nguyen, Nadir Mohammed and Johannes Hoogeveen. (2022). How rising inflation in MENA impacts poverty. *Arab Voices, World Bank Blogs*. June 30, 2022. How rising inflation in MENA impacts poverty (worldbank.org).

Rudé, George (1964). *The Crowd in History 1730-1848: A Study of Popular Disturbances in France and England 1730-1848*. Wiley.

Wade, Rex A. (2005). *The Russian Revolution*, 1917. Cambridge: Cambridge University Press.

المرفق ألف1: العلاقة بين مؤشر أسعار المستهلكين المحلي أو التضخم الكلي والتضخم العالمي في ظل فرضية الاقتصاد المفتوح الصغير

مستوى الأسعار هو متوسط مرجح لأسعار الأصناف المتداولة والأصناف غير المتداولة:

$$P = a \times [P^T] + (1 - a) \times [P^{NT}]$$

عند التفرقة فيما يتعلق بـ P، نحصل على

$$dP/P = a \times [(dP^T)/P] + (1 - a) \times [(dP^{NT})/P]$$

$$dP/P = a \times [(dP^T)/P^T \times P^T/P] + (1 - a) \times [(dP^{NT})/P^{NT} \times P^{NT}/P]$$

وبافتراض عدم وجود تضخم في السلع غير المتداولة $((dP^{NT})/P^{NT} = 0)$، نحصل على

$$(1) \quad dP/P = a \times [(dP^T)/P^T \times P^T/P]$$

بافتراض اقتصاد مفتوح صغير $(P^T = [P^{T*} \times e \times (1 + n)])$

$$(2) \quad (dP^T)/P^T = (dP^{T*})/P^{T*} + de/e + d(1 + n)/((1 + n))$$

من (1) و (2)، نحصل على:

$$(3) \quad dP/P = a \times P^T/P \times [(dP^{T*})/P^{T*} + de/e + d(1 + n)/((1 + n))]$$

حيث إن:
a: وزن استهلاك السلع المتداولة
P^{T*}: السعر الدولي للسلع المتداولة
e: سعر الصرف
$(1+n)$: سياسة التسعير (مثل الدعم والتعريفة)
P^T: سعر السلع المتداولة (دالة P^T, Demand, Supply)
P^{NT}: سعر السلع غير المتداولة (دالة P^T, Demand, Supply)

من (3)، يمكننا إزالة أثر انخفاض سعر الصرف لحساب معدل التضخم المعدل لمراعاة سعر الصرف على النحو التالي:

$$(4) \quad A \times dP/P - de/e = (dP^{T*})/P^{T*} + d(1 + n)/((1 + n))$$

من (3)، يمكننا إزالة أثر التغيرات في السياسات لحساب معدل التضخم المعدل لمراعاة الاستجابة على صعيد السياسات على النحو التالي:

$$(5) \quad A \times dP/P - d(1 + n)/((1 + n)) = (dP^{T*})/P^{T*} + de/e$$

dP/P هو التغير في مستوى الأسعار للشهر m في 2022 مقارنة بشهر فبراير/شباط 2022 وde/e هو التغير في سعر الصرف من الشهر m في عام 2022 إلى فبراير/شباط 2022. $A = 1/(a \times P_T/P)$، حيث a هي نسبة الأصناف المتداولة في سلة السلع الاستهلاكية، وP_T/P هي نسبة مستوى سعر الأصناف المتداولة إلى مستوى السعر الكلي، و$(dP_T^*)/P_T$ هو التغير في الأسعار العالمية للسلع المتداولة لشهر m في عام 2022 مقارنة بشهر فبراير/شباط 2022 حيث P_T^* التضخم العالمي للسلع المتداولة باستخدام الأوزان المرجحة لسلة السلع الاستهلاكية المحلية.

وباستخدام سعر التضخم المعدل لمراعاة سعر الصرف في (4)، نحسب مؤشر أسعار المستهلكين المعدل لمراعاة سعر الصرف للشهر m في عام 2022 ومعدل التضخم الكلي المعدل لمراعاة سعر الصرف مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، وهو ما كان يمكن أن يكون عليه التضخم الكلي لو لم يتغير سعر الصرف الأجنبي منذ فبراير/شباط 2022. ونكرر الخطوات نفسها لمعدل التضخم المعدل لمراعاة سياسة سعر الفائدة في (5).

المرفق ألف2: البيانات والمنهجية

ألف2-1 مصادر البيانات

يوضح الجدول ألف2-1 مصادر بيانات مؤشر أسعار المستهلكين المستخدمة في كل بلد، وما إذا كان يتم حساب التضخم في السلع المتداولة وحصة المواد الاستهلاكية المتداولة باستخدام بيانات البلد نفسها أو البيانات المحسوبة.

الجدول ألف-1: مصادر بيانات مؤشر أسعار المستهلكين حسب البلد

	البلد	مصدر البيانات	آخر شهر متاح	بيانات مؤشر أسعار المستهلكين المصنفة متاحة	نسبة تضخم السلع المتداولة	P^T/P	الأوزان المرجحة لـ P^{T*}
1	الجزائر	الديوان الوطني للإحصاءات بالجزائر/هافر أناليتيكس	يونيو/حزيران 2022	نعم توجد	محسوبة	يفترض أنه يساوي 1[14]	الأوزان المرجحة الخاصة
2	البحرين	هيئة المعلومات والحكومة الإلكترونية/هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
3	مصر	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء/هافر أناليتيكس	يونيو/حزيران 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
4	جيبوتي	المعهد الوطني للإحصاء في جيبوتي	يونيو/حزيران 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
5	العراق	الجهاز المركزي للإحصاء في العراق/هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
6	إيران	مكتب الإحصاء في إيران/ هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
7	الأردن	دائرة الإحصاءات العامة/ هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة

14 ينشر الديوان الوطني للإحصاءات الجزائري الأوزان المرجحة لبنود مؤشر أسعار المستهلكين على مستوى مصنف. ومع ذلك، لا تتوفر مؤشرات الأسعار إلا سنويا. لذلك، لا يمكننا حساب النسبة بين مستوى أسعار السلع المتداولة ومستوى السعر الإجمالي (P^TP/) ونفترض أنها تساوي واحداً، مثلما نفعل مع البلدان الأخرى التي لا توجد لها بيانات مفصلة.

الجدول ألف-1: مصادر بيانات مؤشر أسعار المستهلكين حسب البلد (تابع)

	البلد	مصدر البيانات	آخر شهر متاح	بيانات مؤشر أسعار المستهلكين المصنفة متاحة	نسبة تضخم السلع المتداولة	P^T/P	الأوزان المرجحة لـ P^T*
8	الكويت	الجهاز المركزي للإحصاء	يوليو/تموز 2022	لا يوجد	مُفترضة	يفترض أنه يساوي 1	الأوزان المرجحة للبلدان التي لديها نفس نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وفقا لتعادل القوة الشرائية (السعودية)
9	لبنان	إدارة الإحصاء المركزي	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
10	المغرب	المندوبية السامية للتخطيط/هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	لا يوجد	مُفترضة	يفترض أنه يساوي 1	الأوزان المرجحة للبلدان التي لديها نفس نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وفقا لتعادل القوة الشرائية (جيبوتي)
11	عُمان	المركز الوطني للإحصاء والمعلومات/هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
12	الضفة الغربية وغزة	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني/هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	لا يوجد	مُفترضة	يفترض أنه يساوي 1	الأوزان المرجحة للبلدان التي لديها نفس نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وفقا لتعادل القوة الشرائية (جيبوتي)
13	قطر	جهاز التخطيط والإحصاء/ هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
14	السعودية	الهيئة العامة السعودية للإحصاء	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
15	تونس	المعهد الوطني للإحصاء، تونس/هافر أناليتيكس	يوليو/تموز 2022	نعم توجد	محسوبة	محسوبة	الأوزان المرجحة الخاصة
16	الإمارات	المركز الوطني للإحصاء/ هافر أناليتيكس	ديسمبر/كانون الأول 2021	لا يوجد	مُفترضة	يفترض أنه يساوي 1	الأوزان المرجحة للبلدان التي لديها نفس نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وفقا لتعادل القوة الشرائية (السعودية)

المصدر: خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أناليتيكس ومكاتب الإحصاء الوطنية.

ألف2-2 حساب الأوزان المرجحة للسلع المتداولة في سلات الاستهلاك ببلدان المنطقة

ينشر 12 بلدا بالمنطقة بيانات تفصيلية عن مكونات مؤشر أسعار المستهلكين - الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر والعراق وإيران والأردن ولبنان وعمان وقطر والسعودية وتونس. ومن هذه البيانات التفصيلية، نحدد الأصناف المتداولة وغير المتداولة في سلة السلع الاستهلاكية المحلية لكل بلد، ونحسب نسبة الاستهلاك للأصناف المتداولة وغير المتداولة في سلة السلع الاستهلاكية لكل بلد من هذه البلدان.

وبالنسبة لإيران والعراق والأردن، لا تتوفر بيانات مفصلة عن بعض الفئات الفرعية (مثلا، الصحة والنقل والمواصلات والترفيه). ولذلك، فإن نسبة السلع المتداولة في هذه البلدان تقدر بأقل من قيمتها. وللتعديل بما يتفق مع ذلك، نقوم بزيادة الوزن المرجح للسلع المتداولة لهذه البلدان بإضافة متوسط نسبة هذه الفئات الفرعية للبلدان التسعة الأخرى. وبعد هذه التعديلات بالنسبة لإيران والعراق والأردن، يعرض الجدول ألف-2 الأوزان المرجحة للبنود المتداولة والبنود غير المتداولة لجميع البلدان الاثني عشر:

الجدول أ-2: الأوزان المرجحة للبنود المتداولة وغير المتداولة في 12 بلدا بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع بيانات تفصيلية عن مؤشر أسعار المستهلكين

البلد	الوزن المرجح للسلع المتداولة	الوزن المرجح للسلع غير المتداولة
قطر	35.20	64.80
السعودية	44.56	55.44
البحرين	36.16	63.84
عُمان	49.89	50.11
إيران	45.17	59.68
مصر	57.39	42.61
لبنان	54.24	45.76
الجزائر	76.71	23.46
تونس	52.80	47.20
الأردن	49.44	57.94
العراق	52.32	53.37
جيبوتي	59.36	40.64

المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أناليتيكس ومكاتب الإحصاء الوطنية.

بالنسبة للبلدان الأربعة الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لا تقدم بيانات عن مؤشر أسعار المستهلكين إلا عن 12 فئة رئيسية، نستخدم نسبة السلع في سلة السلع الاستهلاكية كبديل عن نسبة السلع المتداولة. وبالنسبة للبلدان الاثنى عشر بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لديها بيانات مفصلة عن مؤشر أسعار المستهلكين، فإن متوسط الوزن المرجح للسلع المتداولة أعلى بنسبة 9.15 نقاط مئوية من متوسط الوزن المرجح للسلع، حيث تُعرّف "السلع" بأنها البنود الواردة في الفئات الرئيسية للأغذية والكحول والملابس والأثاث. وهكذا، يمكن للمرء أن يضيف 9.15 نقاط مئوية إلى الوزن المرجح للسلع في بلد ما لتقدير الوزن المرجح للسلع المتداولة لذلك البلد. ويقارن الجدول ألف-3 الوزن المرجح للسلع المتداولة بالوزن المرجح للسلع مضافا إليه 9.15 نقاط مئوية في البلدان الاثنى عشر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لديها بيانات تفصيلية عن مؤشر أسعار المستهلكين، ويظهر أن الفرق صغير بالنسبة لمعظم البلدان، مما يشير إلى أن إضافة 9.15 نقاط مئوية إلى الوزن المرجح للسلع هو مؤشر جيد للوزن المرجح للسلع المتداولة.

الجدول ألف-3: مقارنة بين الوزن المرجح للبنود المتداولة والوزن المرجح للسلع في 12 بلدا بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها بيانات تفصيلية عن مؤشر أسعار المستهلكين

البلد	الوزن المرجح للسلع	الوزن المرجح للسلع بعد التعديل (الوزن المرجح للسلع + 9.15 نقاط مئوية)	الوزن المرجح للسلع المتداولة	الفرق بين العمودين 2 و3
قطر	27.19	36.34	35.20	1.14
السعودية	30.30	39.45	44.56	5.11-
البحرين	24.33	33.48	36.16	2.68-
عُمان	33.78	42.92	49.89	6.97-
إيران	35.94	45.09	45.17	0.09-
مصر	49.25	58.40	57.39	1.01
لبنان	31.28	40.43	54.24	13.81-
الجزائر	57.19	66.33	76.54	10.20-
تونس	42.35	51.50	52.80	1.30-
الأردن	39.95	49.10	49.44	0.34-
العراق	43.22	52.36	52.32	0.04
جيبوتي	49.29	58.44	59.36	0.92-

المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أناليتيكس ومكاتب الإحصاء الوطنية.

وبذلك، نستخدم نسبة السلع يُضاف إليها 9.15 نقاط مئوية كبديل عن نسبة السلع المتداولة في البلدان الأربعة التي ليس لديها بيانات مفصلة عن بنود مؤشر أسعار المستهلكين.

الجدول ألف-4: الوزن المرجح المحتسب للبنود المتداولة في البلدان الأربعة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لديها بيانات أقل تفصيلا عن مؤشر أسعار المستهلكين

البلد	الوزن المرجح للسلع	الوزن المرجح للسلع المتداولة
الإمارات	23.00	32.55
الكويت	36.51	45.65
الضفة الغربية وقطاع غزة	43.00	51.94
المغرب	47.74	56.88

المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات من هافر أناليتيكس ومكاتب الإحصاء الوطنية.

الجزء الثاني: دولة التعلم

الفصل الأول: نحو دولة التعلّم: الشفافية والمساءلة مفتاح التعافي المستدام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

فريد بلحاج وروبرتا جاتي

1. نحو دولة تعلّم في أوقات عدم اليقين[1]

تتسبب الصدمات التي هزت العالم في الآونة الأخيرة – لا سيما جائحة كورونا والغزو الروسي لأوكرانيا - في اضطرابات كبيرة على مستوى العالم. وهي تلحق أضرارا بالغة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إذ يؤثر ارتفاع الأسعار - خاصة أسعار المواد الغذائية والطاقة - تأثيرا غير متناسب على الفقراء ويهدد الأمن الغذائي. ويزيد ارتفاع أسعار الفائدة من تكلفة خدمة الدين العام، التي تتراوح حول 90% أو أكثر من إجمالي الناتج المحلي في البلدان التي لا تمتلك موارد نفطية كبيرة مثل مصر والأردن وتونس. ويبحث الجزء الأول بعض مواطن الضعف الناتجة عن ذلك في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وتتجذر مواطن الضعف الحالية في المنطقة في تحديات قائمة منذ وقت طويل. وقد أظهر نموذج التنمية الإقليمية لدولة "تقوم على الإجراءات التدخلية وإعادة التوزيع" (يوسف 2004) حدوده بشكل متزايد. إذ أدى هذا النموذج إلى استمرار انخفاض معدلات النمو، وارتفاع الديون، والإقصاء الاقتصادي للشباب والمحرومين خاصة النساء منهم.

واليوم، فإن اشتداد حالة عدم اليقين يضع مطالب كبيرة على عاتق الدولة: إثراء وتنسيق الإجراءات الفردية أثناء الجائحة؛ والحفاظ على الإنتاج الاقتصادي من خلال تقلبات دورية غير مسبوقة؛ وحماية الفئات الأكثر احتياجا من الفقر؛ والحد من الخسائر السريعة في التعليم؛ وزيادة قدرات الأنظمة الصحية. وبفضل الارتفاع الحالي في أسعار النفط، تتمتع البلدان المصدرة للنفط بحيز مالي لتلبية هذه الطلبات. ومع ذلك، ونظرا لأنه من المتوقع أن تنخفض أسعار النفط على المدى الطويل، فإن هذه البلدان تحتاج إلى إيجاد سبل لتخصيص الموارد بفعالية، لا سيما مع انتقالها إلى التنوع في اقتصاداتها. وبالنسبة للبلدان المستوردة للنفط، تتزامن هذه الطلبات مع انخفاض إيرادات المالية العامة وأوجه الضعف المالية المحتملة، وهو ما يجعل للإصلاحات التي يمكن تنفيذها بتكلفة محدودة أهمية كبيرة. وكما لم يحدث من قبل، يجب على السلطات أن تتعلم من الماضي، وأن تحدد مواطن القوة والضعف لدى الدولة، وأن تكون على استعداد لتغيير اتجاه السياسة العامة نحو زيادة الفعالية.

ولهذا السبب، نحرص في الجزء الثاني من هذا التقرير على إعادة فتح الحوار حول الحوكمة، لا سيما حول اثنين من أبعادها الأساسية وهما الشفافية والمساءلة. إذ يمكن للقياس الجيد والمعلومات الشفافة أن يشكلا فهماً للتحديات المشتركة بين مختلف أصحاب المصلحة، داخل الدولة وخارجها. والمساءلة توائم حوافز العمل. وتعد الشفافية والمساءلة معا أمرين أساسيين "لدولة التعلم"، أي دولة مجهزة تجهيزا جيدا لقياس إجراءات السياسات وتجربتها وتعديلها، وذلك بغرض تحقيق هدف مشترك للتنمية الشاملة والمستدامة، مع إصلاحات تتطلب إرادة سياسية لكنها ليست بالضرورة مكلفة ماليا.

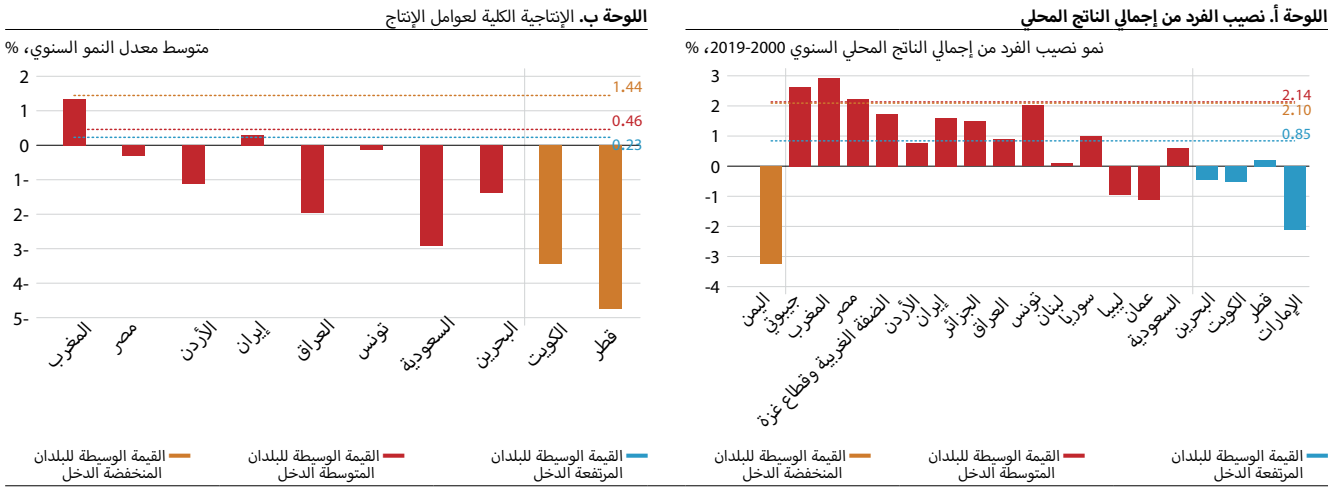
2. مواطن الضعف الحالية على قمة التحديات القائمة منذ وقت طويل

تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بإمكانات هائلة لكنها غالبا ما تولد خيبة أمل كبيرة. ويمكن لاقتصادات المنطقة، الغنية بالتاريخ والموارد والمُنعّمة بخصائص ديموغرافية مواتية وموقع جغرافي سياسي إستراتيجي، أن تحقق الازدهار. لكن معظمها لم يحقق ذلك. من المؤكد أنه في العقود الماضية حدثت تحسينات في مختلف أبعاد الرفاهة، مثل زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس وانخفاض معدلات وفيات الرضع.[2] فعلى سبيل المثال، انخفض معدل وفيات الرضع من 51.5 لكل 1000 مولود حي إلى 18.4 في السنوات الثلاثين الماضية، ونجح معظم البلدان في تعميم الالتحاق بالتعليم الابتدائي، وارتفع معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية من 29.7% في 1971 إلى 88.4% في 2018. علاوة على ذلك، كانت هذه التحسينات مثيرة للإعجاب بشكل خاص للفتيات الصغيرات اللائي زاد التحاقهن بالمدارس الثانوية بنسبة 110% بين عامي 1980 و2020.

1 نحن ممتنون لدانيال ليدرمان على المناقشات العميقة والرصينة، وأيضا ها نجوين على ما قدم من إسهامات مفيدة ومساعدة قيمة في إدارة عملية جمع التقرير. ونتقدم بالشكر أيضا إلى إرنست سيرجنتي وكيفن كاري على تعليقاتهما المفيدة وإلى هدى عاصم ورنا لطفي على المساعدة البحثية الممتازة.

2 إقبال وكيندرييوجو (2015).

الشكل 1. نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (2000-2019)



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، وجدول بن العالمي، وحسابات خبراء البنك الدولي.

ملاحظة: اللوحة أ: العينة تغطي 185 بلدا، منها 19 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ورُتبت البلدان تصاعديا حسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي لعام 2000 (بالسعر الحالي للدولار الأمريكي). يُحسب متوسط نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي المركب سنويا باستخدام بيانات عن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي لعامي 2000 و2019 (بالأسعار الثابتة لوحدة العملة المحلية) باستثناء جيبوتي (2013 إلى 2019) وسوريا (2000 إلى 2018). ويتم الحصول على متوسط نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي السنوي للبلدان المرتفعة والمتوسطة والمنخفضة الدخل خلال الفترة من خلال العثور على القيمة الوسيطة لمتوسط نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي السنوي المركب لكل بلد خلال الفترة لكل تصنيف من تصنيفات الدخل المقابلة. يُستخدم تصنيف الدخل بالبنك الدولي للسنة الميلادية 2000. وتبلغ القيمة الوسيطة العالمية لمتوسط معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي المركب السنوي في البلدان المرتفعة الدخل 0.85%، وتبلغ القيمة الوسيطة العالمية في البلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل 2.1%.

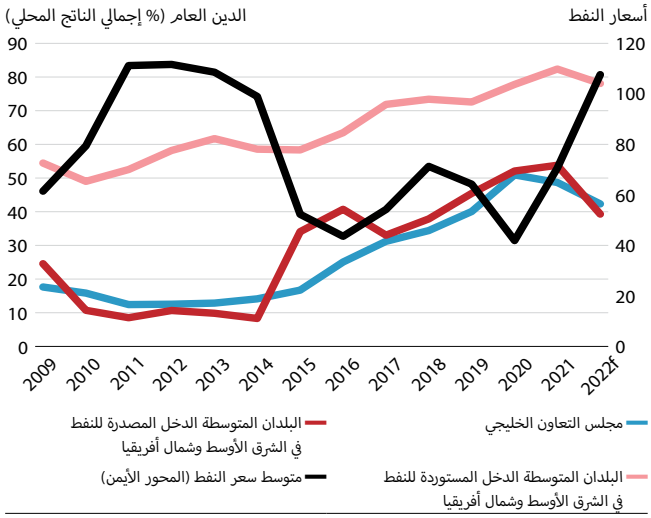
اللوحة ب: العينة تغطي 116 بلدا، منها 10 بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ممن لديها بيانات الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وتُستبعد الجزائر وجيبوتي ولبنان وليبيا وعمان وسوريا والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن بسبب نقص بيانات الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. ويُحصل على متوسط نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج السنوي للبلدان المرتفعة والمتوسطة والمنخفضة الدخل خلال الفترة من خلال العثور على القيمة الوسيطة لمتوسط نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج السنوي لكل بلد خلال الفترة لكل تصنيف من تصنيفات الدخل المقابلة. يُستخدم تصنيف الدخل بالبنك الدولي للسنة الميلادية 2000. وتبلغ القيمة الوسيطة العالمية لمتوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي السنوي في البلدان المرتفعة الدخل 0.2%. وتبلغ القيمة الوسيطة العالمية في البلدان المتوسطة الدخل 0.46%، والقيمة الوسيطة العالمية في البلدان المنخفضة الدخل 1.4%.

ومع ذلك، فإن المنطقة لا تحقق ما لديها من إمكانات. فالنمو الاقتصادي منخفض انخفاضا مزمنا. فعلى سبيل المثال، كانت المنطقة ستصبح أكثر ثراء بنحو 30% لو كانت نمت في العقدين الماضيين بمعدل نمو البلد النمطي في فئة الدخل نفسها. كما تخلف نمو الإنتاجية، حتى في المغرب ومصر - وهما الاقتصادان الأسرع نموا في المنطقة - مما يشير إلى أن النمو لم يكن منخفضا فحسب، بل كان يفتقر أيضا إلى الكفاءة، بما في ذلك من خلال عملية تحول هيكلي غير مكتملة (انظر الشكل 1).

ولعبت تقلبات أسعار النفط دورا مهما في أنماط النمو والمالية العامة في البلدان المصدرة للنفط. واقترن النمو في بعض البلدان المستوردة للنفط بتراكم كبير في الدين العام (انظر الشكل 2).

ومع ذلك، أيا كان النمو الذي حدث فلم يؤد إلى خلق وظائف جيدة. وتظهر المنطقة السمات النمطية لازدواجية سوق العمل، مع ارتفاع مستوى التوظيف في القطاع غير الرسمي من ناحية والعمل في القطاع العام المطلوب من ناحية أخرى. ويظهر عدم التوافق بين العدد الكبير من الداخلين الجدد إلى سوق العمل وندرة الوظائف عالية الإنتاجية في القطاع الخاص على نحوٍ صارخ (انظر الشكل 3)، وكذلك انخفاض مستوى مشاركة النساء في القوى العاملة - وهي الأدنى في العالم عند 20% في المتوسط.[3]

الشكل 2. المستوى الوسيط للدين العام وأسعار النفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2009 إلى الآن



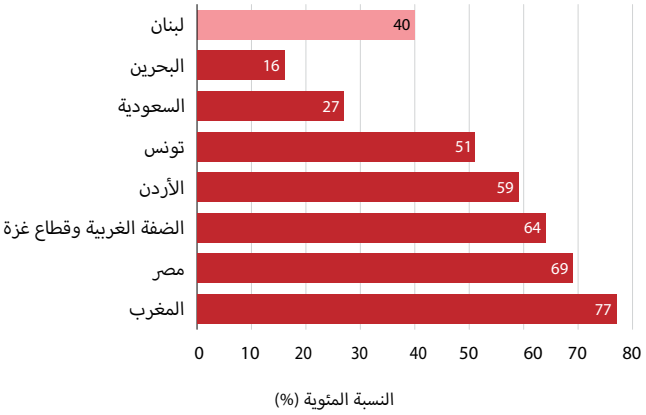
المصدر: آفاق الاقتصاد الكلي والفقر – أكتوبر/تشرين الأول 2022، ستاتيستا (Statista) (متوسط أسعار النفط السنوية)، وحسابات خبراء البنك الدولي.

ملاحظة: تضم دول مجلس التعاون الخليجي البحرين والكويت وعمان وقطر والسعودية والإمارات، وتضم البلدان متوسطة الدخل المصدرة للنفط في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الجزائر وإيران والعراق، وتشمل البلدان متوسطة الدخل المستوردة للنفط في المنطقة جيبوتي ومصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة.

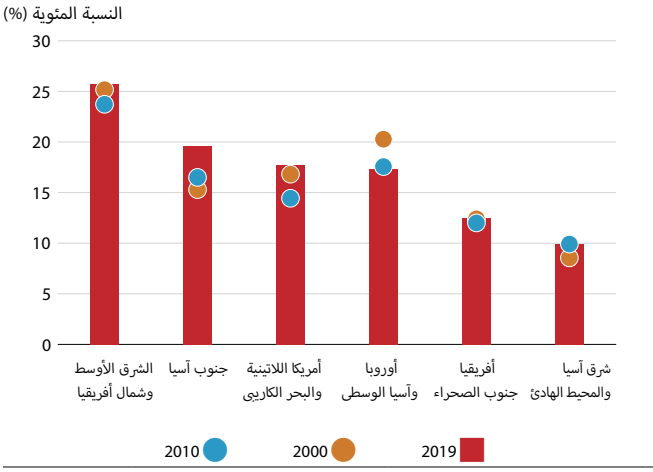
3 جاتي وآخرون. (2014)، وإسلام وآخرون (2022).

الشكل 3. العمالة غير الرسمية والبطالة بين الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

اللوحة أ. الوظائف غير الرسمية كنسبة من مجموع الوظائف



اللوحة ب. معدلات البطالة بين الشباب في الفئة العمرية 15-24 عاما ظلت مرتفعة باستمرار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: إسلام وآخرون (2022).

ويتجلى هذا الافتقار إلى الديناميكية في أسواق العمل أيضا في تزايد التفاوتات المكانية، أي في توزيع الموارد والخدمات تبعا للموقع الجغرافي. ويعد التفاوت المكاني داخل بلدان المنطقة من بين أعلى المعدلات عند قياسه على أساس الاقتصادات المقارنة ذات نصيب الفرد المماثل من إجمالي الناتج المحلي بالمناطق الأخرى. وتساهم التفاوتات المكانية بنسبة من التفاوتات في المنطقة تزيد 63% عن أي منطقة أخرى من مناطق العالم. وتظهر البيانات أن مسار الفرد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يحدده بشكل كبير المكان الذي يولد فيه، وليس مهاراته أو جهده.[4] بعبارة أخرى، بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الجغرافيا هي المصير.

وتؤثر الخيارات الاقتصادية اليوم على استدامة التنمية. ولا ينطبق هذا فقط على تراكم الدين العام، وهو أمر مثير للقلق البالغ في البلدان المستوردة للنفط، لكن أيضا على الإدارة قصيرة النظر لرأس المال الطبيعي. وعند مناقشة رأس المال الطبيعي، ترتبط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تلقائيا تقريبا بالنفط والغاز. لكن كلا من الأراضي والمياه عنصران أساسيان لتنمية المنطقة، وهما يتعرضان للخطر بشكل متزايد. ومما ينذر بأزمة عدم التوافق بين الزيادة المتوقعة في الطلب على الأراضي بسبب الاتجاهات الديموغرافية والاقتصادية وتراجع المعروض من الأراضي بسبب عوامل المناخ والحوكمة. والقوى التي تضع ضغوطا على الأرض هي نفسها التي تخلق ضغوطا أيضا على المياه. وحتى مع ضخ استثمارات ضخمة، من المتوقع أن تقع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بحلول عام 2030 تحت الحد المطلق لندرة المياه البالغ 500 متر مكعب للفرد سنويا.[5]

وربما يكون من الاستهانة القول بأن التنمية في المنطقة لم ترق إلى مستوى توقعات شعوبها. فالبيانات تؤكد ذلك. وباستثناءات قليلة، يقل مستوى الرضا عن الحياة في بلدان المنطقة عما يمكن أن تتنبأ به مستويات دخلها، وقد انخفض بدرجة كبيرة على مدى الخمسة عشر عاما الماضية (انظر الشكل 4).[6]

ويرى الجزء الثاني من هذا التقرير أن سوء الحوكمة، وخاصة الافتقار إلى الشفافية والمساءلة الحكومية، هو الخيط المشترك الكامن وراء هذه المشاكل. ويعد هذا "العجز في الحوكمة" صارخا بشكل كبير في ليبيا وسوريا واليمن، حيث تحطمت الآمال الكبيرة التي أشعلها الربيع العربي بسبب الصراعات التي طال أمدها؛ وفي لبنان، حيث أغرقت النخب الراسخة التي تسعى إلى المنافع الريعية البلاد في واحدة من أشد

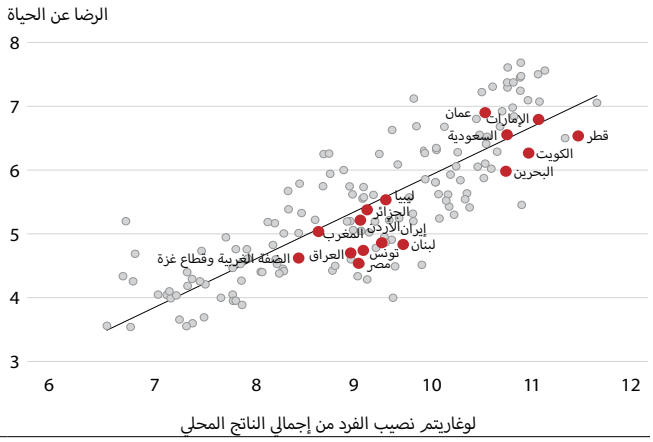
4 بلحاج وجاتي (2021)، والبنك الدولي (2020ج).

5 فولكنمارك وآخرون (1989).

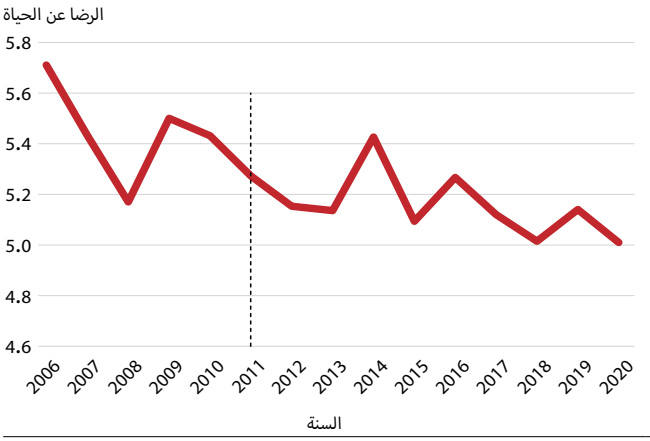
6 تم اقتراح تفسيرات كثيرة لفهم زيادة الاستياء في المنطقة، بما في ذلك زيادة التطلعات ونفور الناس من عدم المساواة والظلم الاجتماعي. و يجادل ديفاراجان وإينتشوفيتشينا (2018) إنه قبل الربيع العربي، كان الاستياء ناجما عن تدني جودة الخدمات العامة، ونقص الوظائف في القطاع الرسمي، وانتشار الفساد.

الشكل 4. الرضا عن الحياة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - (2006-2020)

اللوحة أ. الرضا عن الحياة ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي



اللوحة ب. متوسط الرضا عن الحياة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: استطلاع جالوب العالمي ومؤشرات التنمية العالمية.

ملاحظة: يقاس مستوى الرضا عن الحياة باستخدام السؤال التالي الذي يشمل مقياسا من 10 نقاط لقياس الرضا عن الحياة: "يُرجى تخيُّل وجود سلَّم به درجات مرقمة بدءاً من صفر عند القاعدة إلى عشرة في القمة. وبافتراض أننا نقول إن قمة السلَّم تمثل أفضل حياة ممكنة لك، وتمثل قاعدته أسوأ حياة ممكنة لك. على أي درجة من السلم تقول إنك أنت شخصيا تشعر أنك تقف في هذا الوقت، على افتراض أنه كلما ارتفعت الدرجة كان شعورك أفضل عن حياتك، وكلما انخفضت الدرجة كان شعورك أسوأ؟ أي درجة أقرب إلى شعورك عن حياتك؟ يقيس الرضا عن الحياة متوسط الاستجابة حسب البلدان للفترة 2006-2020. اللوحة أ تضم 157 بلدا، منها 16 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتُستبعد جيبوتي وسوريا واليمن بسبب نقص البيانات عن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وتشتمل اللوحة ب على متوسط الاستجابة في 19 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

الانهيارات الاقتصادية في العالم منذ خمسينيات القرن التاسع عشر.[7] غير أن سوء الحوكمة أضر أيضا بجميع بلدان المنطقة بطرق مختلفة. وفي حين أن ضعف الحوكمة يصب في مصلحة النخب الحاكمة، فقد أدى إلى تقزم الآفاق الاقتصادية على المدى البعيد لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأضعف وضع ماليتها العامة، وسمح بالإفراط، بل شجع عليه، في استخدام بعض أثمن مواردها الطبيعية مثل الأراضي والمياه. وبذلك، فإنه يحد أيضا من قدرة المنطقة على الصمود في وجه الصدمات - سواء كانت جائحة أو تغيرا مفاجئا في معدلات التبادل التجاري أو تغيرا في المناخ. فعلى سبيل المثال، من خلال زيادة الاحتياجات التمويلية والإبقاء على النمو منخفضا، يؤدي ضعف الحوكمة إلى تراكم الدين العام، ويرجع ذلك جزئيا إلى أن الافتقار إلى الشفافية يخلق حالة من عدم اليقين بين المقرضين، مما يؤدي إلى ارتفاع تكلفة التمويل.[8] وبدوره، يحلّ الدين المرتفع محل الإنفاق العام اللازم للاستجابة للركود الاقتصادي، ومن ثمّ يحد من قدرة الاقتصاد على الصمود في وجه الصدمة الحالية. أو كما حدث أثناء جائحة كورونا، فإن عدم وجود أنظمة قياس راسخة للعدوى والاتصالات أضعف الاستجابة للأزمة، ولم ينتج عن ذلك تكلفة اقتصادية فحسب، بل أيضا أعداد ضخمة من الوفيات كان من الممكن تجنبها في الأيام الأولى.[9]

وكما تظهر المساهمات في بقية الجزء الثاني من هذا التقرير، فإن الحوكمة تعني أشياء مختلفة في مختلف قطاعات الاقتصاد. ومع ذلك، وبغض النظر عما إذا كان العنصر ذو الصلة هو المساءلة أو الشفافية أو الشرعية، تبرز رسالتان واضحتان. أولا، أن *إنشاء عناصر للسماح للدولة والجهاز البيروقراطي بقياس النتائج، ومواءمة المسؤوليات، والتجربة، والتعلم* أمر ضروري في أوقات ارتفاع الطلب على الدولة وارتفاع درجة عدم اليقين. ومع ذلك، لا تزال ثقافة التعلم المؤسسي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا آخذة في الظهور في أحسن الأحوال. ثانيا، *إن التطورات الإيجابية لتحسين الحوكمة هائلة*، ليس فقط لأن المنافع كبيرة، لكن أيضا لأن الإصلاحات اللازمة لوضع المؤسسات على مسار التعلم في متناول اليد وليست باهظة التكلفة. فعلى سبيل المثال، يمكن بجرة قلم تحسين البيانات المفتوحة - بمنافعها الضمنية المتمثلة في تحسين توجيه الموارد والتخطيط والسياسات المستندة إلى الشواهد. بعبارة أخرى، يمكن أن يتحول عجز الحوكمة بالمنطقة

7 البنك الدولي (2022).
8 جاتي وآخرون (2021).
9 جاتي وآخرون (2021).

إلى أرباح الحوكمة بتكلفة مالية ضئيلة. وهذا يجعل تحسين نظم الحوكمة يتحقق في وقت ملائم الآن بالنسبة للبلدان ذات الحيز المالي المحدود. وبالنسبة للبلدان التي منح فيها الارتفاع المؤقت لأسعار النفط فرصة لالتقاط الأنفاس في الموازنة، فإن هذه فرصة لتجربة وتعلم السياسات التي يمكن أن تكون فعالة للتصدي للتحديات طويلة الأجل مثل تنويع النشاط الاقتصادي.

عادةً ما يكون لتعريف الحوكمة الرشيدة جوانب عديدة. وفي حالة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كثيرا ما أدرج موضوع الحوكمة الرشيدة في إطار مناقشة حول دور الدولة وما إذا كان ينبغي للدولة أن تكون منتجة أو منظمة للنشاط الاقتصادي. ولا يتناول هذا التقرير دور الدولة أو حتى حجمها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي حين أن تحقيق المزيد من المساءلة والشفافية في بعض الحالات سيعني إعادة النظر في دور الدولة - بالابتعاد عن اتخاذ القرارات المركزية نحو دور الإشراف والتنظيم العادل للاقتصاد - فإن رسالة الجزء الثاني من هذا التقرير أكثر دقة. فهي تتعلق بكيفية معرفة الدولة وواضعي السياسات والجهاز البيروقراطي لما يقومون به بشكل جيد وما يقومون به بشكل أقل كفاءة - وكيف يمكنهم تعديل ما يفعلونه تدريجيا. وبالمثل، ففي حين أن المساءلة والشفافية، بما ينتج عن ذلك من تعددية المعلومات، من سمات العديد من الديمقراطيات، فإن هذا التقرير لا يتعلق بالأنظمة السياسية. بدلا من ذلك، يتعلق الأمر بالكيفية التي يساعد بها إنشاء بنية تحتية للبيانات، وثقافة التجريب، وأنظمة المساءلة الدولة على أن تكون أكثر فعالية في الاستجابة لاحتياجات مواطنيها في أوقات تتسم بدرجة عالية من عدم اليقين.

3. خطة عمل

على الرغم من عدم وجود حل سحري في عملية التنمية، فإن رسائل جميع المساهمات الواردة في الجزء الثاني تشير إلى تحسين الحوكمة - لاسيما الشفافية والمساءلة - بوصفها الطريق نحو إطلاق العنان للنمو المنخفض والتوازن عديم الكفاءة بالمنطقة بحيث تتهيأ الشروط المسبقة للنمو الكثيف العمالة وللاستخدام الأكثر كفاءة وعدالة للموارد العامة.

التنمية عملية معقدة وغير خطية. والصدمات التي يتعرض لها العالم على نحو متزايد - ومن الأمثلة عليها جائحة كورونا والحرب في أوكرانيا - تطغي على القوى طويلة الأجل مثل النمو التكنولوجي، والتغير الديموغرافي، وتغير المناخ، والهجرة. فالبلدان لا تحتاج فقط إلى أن تكون قادرة على ركوب موجات التغير الطويل الأمد بشكل منتج، بل أيضا أن تستعد لآثار الصدمات السلبية التي تزداد تواترا وتخفف من حدتها.

وتعتمد القدرة على الصمود اللازمة للتعافي من الصدمات السلبية اعتمادا حاسما على الحوكمة الرشيدة، وخاصة على الشفافية والمساءلة. ويمكن للقياس والمعلومات الشفافة أن تشكل فهما للتحديات التي يتقاسمها مختلف أصحاب المصلحة، مما يتيح الملاحظات التقييمية اللازمة للتعلم. ومن خلال تحديد المسؤوليات والعواقب المحتملة للتقاعس عن العمل، تقوم المساءلة بمواءمة حوافز العمل. وتمثل الشفافية والمساءلة، على التوالي، الأداة والحوافز التي تشجع الأطراف الاقتصادية الفاعلة على التعلم من أفعالها وتصحيح المسار حسب الحاجة لتحقيق أهدافها على نحو أفضل. ومن خلال هذه العملية المكررة، تتعلم الأجهزة البيروقراطية، وتتحسن القدرات، ويستند العمل تدريجيا إلى شواهد دقيقة.

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ستتجاوز منافع تحسين الحوكمة إدارة المخاطر الحالية. ففي قطاع التعليم، يمكن أن يؤدي الالتزام بقياس التعلم على نحو منهجي، مع تقديم ملاحظات تقييمية للمعلمين ومديري المدارس، إلى تحسين التعلم بشكل كبير. وبالنسبة للقطاع الخاص، فإن تكافؤ الفرص بين الشركات الخاصة والعامة وإعادة تشكيل دور الدولة في إدارة الاقتصاد (بدلا من التدخل المباشر) من شأنه إطلاق العنان لإنتاجية كبيرة وزيادة إمكانات نمو فرص العمل. وفي قطاع بالغ الأهمية مثل المياه، قد تساعد الزيادة في مساءلة مقدمي الخدمة في الخطوط الأمامية في اعتدال استخدام المياه وسد الفجوات الكبيرة تدريجيا في المالية العامة، مثل الفجوات الناجمة عن عدم سداد المستهلكين فواتير المياه. وفي التكنولوجيات الرقمية، يمكن أن يؤدي تعزيز حماية المستهلك في معاملات التجارة الإلكترونية

وتحسين حوكمة البيانات إلى زيادة ثقة المواطنين في المدفوعات الرقمية، ومن ثم تسريع وتيرة استيعابها. وعلى هذا النحو، فإن تحسين الحوكمة ينطوي على إمكانية تعزيز التنمية الشاملة للجميع والمتسارعة والمستدامة في المنطقة.

ينقسم الجزء الثاني إلى ما يلي: يُفتتح بأربع مقالات تتناول القضايا المشتركة. تتناول هدى عاصم بالبحث المساءلة كما تُقاس في مختلف مناطق العالم وداخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويوثق يوهانس هوجيفين النقص الحالي في البيانات وإمكانية الوصول إلى البيانات في المنطقة، إلى جانب المنافع الكبيرة التي قد تعود على البلدان التي تتمتع بقدر أكبر من الشفافية. ويبحث سيرجيو دي كوزموس والمؤلفون المشاركون في الشروط المسبقة للخروج من دائرة الهشاشة والصراع في المنطقة، استنادا إلى عملهم في مشروع البناء من أجل السلام. ويقيّم دانيال لي تشن ومانويل راموس ماكيدا أهمية نظام العدالة الجيد في الحوكمة الرشيدة وتحسين الحوافز للاستثمار والنمو.

ثم يبحث الجزء الثاني العناصر الأساسية للتنمية الاقتصادية في مختلف قطاعات الاقتصاد: رأس المال البشري، وهو في حد ذاته ركيزة أساسية للنمو، مع مساهمات من روبرت بروتي بشأن الدور المحوري للحوكمة في تحسين التعلم؛ وعاصف إسلام وفيديريكا ساليولا بشأن أهمية إعادة النظر في دور الدولة في تشجيع وجود قطاع خاص ديناميكي، ومن ثم تحقيق نمو قوي في الوظائف؛ ونيلي الملاخ عن منافع إجراءات الهجرة جيدة الإدارة. ثم ينتقل إلى بحث كيف يمكن لتحسين الحوكمة أن يساعد في إدارة رأس المال الطبيعي للمنطقة - الأراضي والمياه. فالتغير التكنولوجي هو المحرك الرئيسي لنمو الإنتاجية على المدى الطويل، والتقدم الرقمي جزء مهم منه. وتناقش كريستينا وود كيف تشتد الحاجة إلى مكملات الحوكمة الرشيدة - مثل خصوصية البيانات وحماية المستهلك - إذا كان للمدفوعات الرقمية أن تنطلق بشكل كامل في المنطقة. وتناقش مساهمات منفصلة من ها نجوين ورنا لطفي ومن سوميك لال دور المساءلة واللامركزية في جانبين مكملين لسياسة المالية العامة الفعالة: كأداة لتخفيف الاستهلاك مع مرور الوقت، والنظر في مواجهة التقلبات الدورية في سياسة المالية العامة، وكأداة لإعادة التوزيع عبر الحيز المالي، مع التركيز على تحويلات المالية العامة.

وسيناقش هذا الفصل التمهيدي للجزء الثاني بعض الأدبيات الرئيسية عن دور الحوكمة في التنمية الاقتصادية. ثم يربط محاور التركيز المشتركة التي تنبثق من المساهمات المشتركة والقطاعية في هذا التقرير.

4. عجز الحوكمة كقاسم مشترك لركود التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ما المقصود بالحوكمة وما أهميتها؟

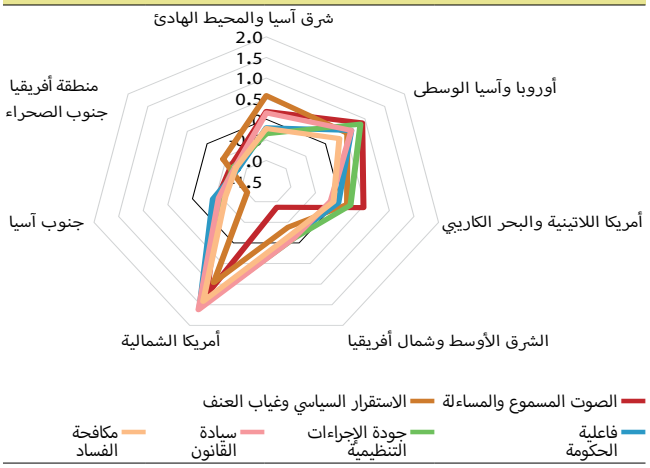
هناك العديد من التعريفات للحوكمة. والتعريف الذي طرحه دليل أكسفورد للحوكمة مفيد بشكل خاص بسبب ضبطه وشموليته: "الحوكمة... لها أربعة معانٍ على الأقل في الأدبيات: هيكل، وعملية، وآلية، وإستراتيجية. والحوكمة، كهيكل، تدل على هيكل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية؛ وهي، كعملية، تدل على الديناميات والوظائف التوجيهية التي تنطوي عليها عمليات صنع السياسات الطويلة التي لا تنتهي؛ وهي، كآلية، تدل على الإجراءات المؤسسية لاتخاذ القرارات والامتثال والرقابة (أو الأدوات)؛ وأخيرا، بوصفها إستراتيجية، فإنها تعني جهود الأطراف الفاعلة لمعالجة تصميم المؤسسات والآليات والتحكم فيها، وذلك من أجل تحديد شكل الاختيار والأفضليات". وتندرج تحت مظلة هذا التعريف الشامل القوانين واللوائح والقرارات القضائية والممارسات الإدارية ("الهياكل")؛ وممارسات الحكم وممارسة السلطة ("العمليات")؛ وإضفاء الطابع المؤسسي على عملية صنع القرار ("الآليات")، وتصميم أنظمة الحوكمة وإنشاؤها وتكييفها ("الإستراتيجية") (ليفي-فاور 2012).

إن الحوكمة الرشيدة مهمة لتحقيق نواتج جيدة للتنمية. وتشمل العناصر الرئيسية خصائص المؤسسات السياسية (أي عملية اتخاذ القرار والضوابط على السلطة السياسية)، وقدرات الدولة، وكيف تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي - وبعبارة أخرى كيف تنظم المؤسسات الاقتصادية (نورث وآخرون 2008).

ونظرا لوجود الكثير من العوامل المتداخلة التي تؤثر على النمو، ووجود علاقة ثنائية الاتجاه بين الحوكمة والتنمية، فقد كان من الصعب تقدير الأثر السببي للحوكمة على التنمية في مختلف البلدان. وتشمل المحددات المتنافسة للتنمية التي تستكشفها الأدبيات كلا من التجارة والثقافة والجغرافيا وإمكانية الحصول على المعرفة بشأن ماهية "السياسات الصحيحة". في بحثهم الإبداعي عام 2001، يفترض أسيموجلو وجونسون وروبنسون أن المؤسسات - مجموعة المنظمات الرسمية وغير الرسمية والقوانين والأعراف والتقاليد التي تشكل المجتمع - هي جوهر التنمية الاقتصادية. ويعتمد المؤلفون الثلاثة على إستراتيجية تقدير جديدة ويجدون أن للمؤسسات أثرا إيجابيا كبيرا على الأداء الاقتصادي ونصيب الفرد من الدخل. بعبارة أخرى، فإن المؤسسات أكثر أهمية من الجغرافيا والتجارة في تفسير الاختلافات في التنمية الاقتصادية.

وقياس الحوكمة أمر معقد مثل تعريفها. ومن بين أكثر مقاييس الحوكمة استخداما مؤشرات الحوكمة العالمية.[10] وتغطي هذه المؤشرات ستة مجالات للحوكمة: القدرة؛ الاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب؛ فاعلية الحكومة؛ الجودة التنظيمية؛ سيادة القانون؛ مكافحة الفساد. وتمثل هذه المؤشرات آراء مشتركة لعدد كبير من المؤسسات والمواطنين والخبراء الذين يستجيبون للمسوح التي جرت في البلدان الصناعية والنامية. ووفقا لمؤشرات المساواة بين الجنسين، فإن أداء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيف في عدد من المجالات، لا سيما في مجال "الصوت المسموع والمساءلة" (انظر الشكل 5).

الشكل 5. المؤشرات العالمية للحوكمة [1996- 2020]



المصدر: المؤشرات العالمية للحوكمة.

ملاحظة: يرسم هذا الشكل المؤشرات العالمية للحوكمة في المناطق الجغرافية المختلفة. وتتمثل المؤشرات الإجمالية في: الصوت المسموع والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب، وفاعلية الحكومة، والجودة التنظيمية، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد.

التركيز على الشفافية والمساءلة

في كثير من تعاريف الحوكمة، إن لم يكن في كل تعاريفها، فإن الشفافية والمساءلة من الأجزاء الأساسية في نسيج الحوكمة الرشيدة. وليس هذا هو الحال في الأدبيات الدولية فحسب، بل أيضا في تعريف وتفسير الأطراف الفاعلة المحلية "للحوكمة الرشيدة". فعلى سبيل المثال، تعرف هيئة الرقابة الإدارية المصرية الحوكمة بأنها "الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد والسعي لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين والاستجابة لاحتياجاتهم والسعي لتحقيق الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات إلى أعلى مستوى من الفعالية والجودة بما يرضي المواطنين".[11]

فالوصول إلى بيانات ذات مصداقية يمكّن الأجهزة البيروقراطية والمواطنين من خلال تزويدهم بالمعلومات اللازمة لمساءلة الأطراف الفاعلة العامة. وتوفر المعلومات الأساس لإنشاء نظام يحدد المسؤوليات والعواقب بالنسبة للجهات الفاعلة العامة ويقيس أداءها. وفي عالم تهيمن فيه حالة عدم اليقين، لا تعزز الشفافية والمساءلة بعضهما بعضا فحسب، فهما ضروريتان لعملية تعلم مؤسسي متكررة. ومما يؤسف له أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقصر في كلا المجالين.

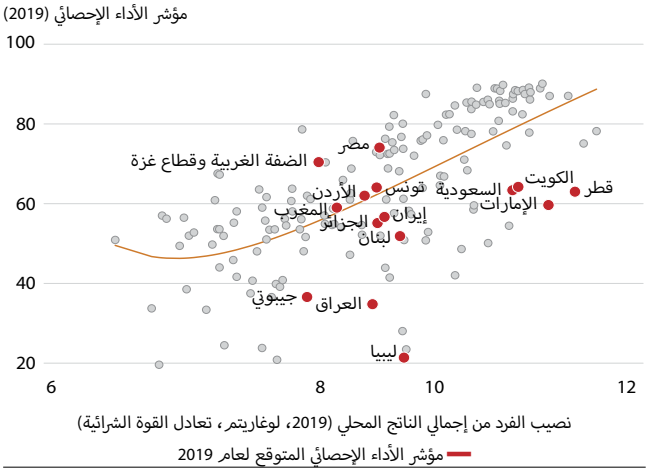
10 كوفمان و آخرون. (2010).

11 هيئة الرقابة الإدارية المصرية. انظر أيضا المركز المصري للدراسات الاقتصادية؛ حكومة دبي؛ مدونة حكومة الأمارات العربية المتحدة.

الشفافية

كتب يوهانس هوجيفين في الفصل الثالث أن هناك العديد من جوانب الشفافية الحكومية، لكن السمة الأساسية هي الجودة والانتظام والانفتاح التي تنتج بها الحكومات البيانات وتتبادلها. وينطوي الوصول المفتوح إلى بيانات عالية الجودة عن الاقتصاد - سواء عن رفاهة القطاع العائلي أو مجاميع الاقتصاد الكلي أو ديناميكيات الشركات - على منافع متعددة. فمن جهة، تتيح إمكانية الحصول على البيانات والاستخدام الجيد لها لواضعي السياسات التخطيط بفعالية (رودريك 2010)، بما في ذلك إتاحة الفرصة لهم في كثير من الأحيان بغية توجيه الموارد النادرة إلى حيث يمكن أن يكون لها أكبر الأثر (جاتي وآخرون 2021). وتظهر الشواهد الحديثة أن شفافية البيانات ترتبط بارتفاع نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (إسلام وليدرمان 2020) وأن تحسين بيئة البيانات يرتبط بتنبؤات نمو أكثر دقة وواقعية (جاتي وآخرون 2022). وبدورها، تشكل التنبؤات الأفضل الأساس لتخطيط الموازنة العامة على نحو أكثر واقعية، مما يبرز إحدى التكاليف الرئيسية لعدم إعداد إحصاءات رسمية ذات صلة وذات مصداقية.

الشكل 6. القدرات الإحصائية والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: هوجيفين (2022).

وباستثناءات قليلة، تقل القدرات الإحصائية في بلدان المنطقة عما يتوقعه مستوى دخلها أو تعقيدها الاقتصادي (انظر الشكل 6). ويرتبط هذا القصور النسبي في الأداء بالركود في التنمية الإحصائية على مدى العقد ونصف العقد الماضيين في البلدان غير الهشة في المنطقة، والانخفاض السريع في البلدان الهشة.

ويُعزى إلى سمتين رئيسيتين هذا الأداء الضعيف. أولا، لا يتم جمع البيانات بنفس التواتر الذي يتم جمعه في البلدان المقارنة للدخل. على سبيل المثال، يظهر إخاتور-موبايود وهوجيفين (2021) أن تعدادات السكان جُمعت في العقد الماضي في 13 بلدا فقط من بين 20 بلدا في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأن تعدادات المنشآت لم تجر إلا في تسعة بلدان فقط. وبالمثل، في السنوات الخمس الماضية، لم يُجر سوى نصف البلدان مسحا وطنيا عن إجماليات الاستهلاك والقوى العاملة، في حين لم يُجر سوى ربع البلدان مسحا لمنشآت الأعمال الصحية والاقتصادية. ثانيا، وربما أكثر إشكالية، هو أنه في كثير من الأحيان، حتى عندما يتم جمع البيانات، فإنها لا تكون متاحة للجمهور (انظر الشكل 7).

المساءلة

ورأينا من قبل أن "الصوت المسموع والمساءلة" هما العنصران الرئيسيان في نظام الحوكمة الذي تقصُر فيه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كثيرا مقارنة بالمناطق الأخرى. وعلى الرغم من أن هذه المؤشرات تتمتع بميزة كبيرة تتمثل في توفير معايير مرجعية في البلدان بمرور الوقت لمختلف مجالات الحوكمة، فإن منهجية إنشائها لا تسترشد بإطار مفاهيمي أساسي.

يملأ مقال حديث كتبه لورمان وآخرون (2020) هذه الفجوة المفاهيمية لمجال المساءلة في الحوكمة. ويعرف المؤلفون المساءلة بأنها "قيود فعلية على استخدام الحكومة للسلطة السياسية" ويفرقون بين المساءلة *الرأسية* (بين المواطنين والمسؤولين المنتخبين)، والمساءلة الأفقية (الضوابط والتوازنات التي تحد من خلالها مؤسسات الدولة من قوة الحكومة)، والمساءلة المحورية (التي ترصد مدى مساءلة الحكومات أمام وسائل الإعلام والمجتمع المدني). وترسم جهودهم هذا الإطار المفاهيمي للقياس، وذلك باستخدام مجموعة البيانات التي جمعتها Varieties of Democracy (V-Dem) لإنشاء مؤشرات لجميع المكونات الفرعية الثلاثة للمساءلة (كوبيدج وآخرون 2022).

الشكل 7. إمكانية وصول الجمهور إلى مجموعات البيانات الجزئية

البلد/فئة البيانات	مسح المنشآت	مسح الاستهلاك	مسح القوى العاملة	المسح الصحي	تعداد السكان	التعداد الاقتصادي
الجزائر	-	-	-	-	-	
البحرين	-		-			-
جيبوتي	-		-	-		-
مصر	-			-		
إيران	-			-		-
العراق	-		-		-	-
الأردن	-					
الكويت				-	-	-
لبنان	-	-		-	-	-
ليبيا	-	-	-	-		-
مالطا				-		-
المغرب		-		-		-
سلطنة عُمان	-	-		-		-
قطر	-	-	-	-		
السعودية						
سوريا	-	-	-	-		
تونس	-					
الإمارات	-		-	-	-	-
الضفة الغربية وقطاع غزة						
اليمن	-	-	-	-		
مجموع المسوح التي يمكن للجمهور الاطلاع عليها من خلال البيانات الجزئية (يمكن الاطلاع عليها على مواقع المكاتب الإحصائية الوطنية على شبكة الإنترنت)/البيانات الجزئية التي تم جمعها	5/(1) 1	12/(4) 7	11/(3) 4	6/(0) 3	14/(1) 3	9/(2) 2

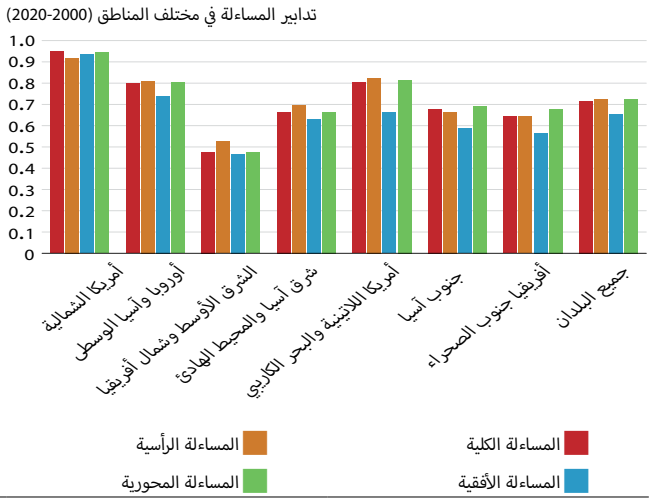
البيانات الجزئية غير المجمعة | البيانات الجزئية التي تم جمعها ولكن لم يتم إتاحتها للجمهور | البيانات الجزئية المجمعة والمتاحة للجمهور

المصدر: مقتبس من إخاتور-موبايود وهوجيفين، 2021.

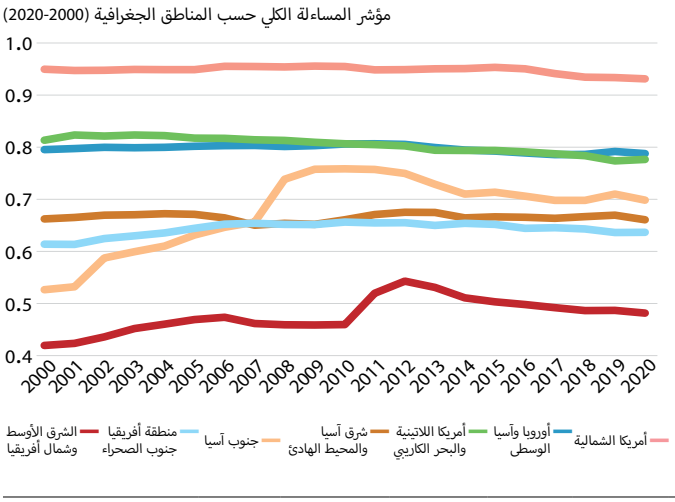
ملاحظة: مجموع المسوح والتعدادات التي يمكن الوصول إليها بدرجة ما من البيانات الجزئية في المكتب الإحصائي الوطني، والبنك الدولي، والشبكة الدولية لمسوح الأسر المعيشية، وسلسلة البيانات الجزئية المتكاملة للاستخدام العام، والمكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي، والمسح الديموغرافي والصحي، ومواقع المسوح العنقودية المتعددة المؤشرات.

الشكل 8. أبعاد المساءلة فيما بين المناطق، على مدى العقدين الماضيين: المتوسطات والتطور مع مرور الوقت

اللوحة أ. درجات المساءلة حسب المنطقة



اللوحة ب. درجات المساءلة مع مرور الوقت



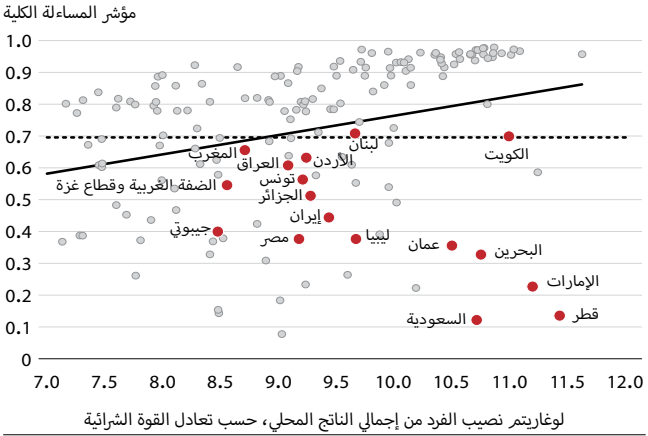
المصدر: لورمان وآخرون (2020)؛ V-Dem v-12.

ملاحظة: تعرض اللوحة أ شكلا بيانيا عموديا لمتوسط درجات المساءلة حسب المنطقة الجغرافية. والمناطق مُرتبة في ترتيب تنازلي حسب متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في حين تعرض اللوحة ب تطور متوسط درجات المساءلة حسب المناطق الجغرافية بمرور الوقت.

يستخدم V-Dem خبراء لترميز الأنشطة المختلفة (من بينها عيار الجهاز القضائي ونوعية الانتخابات) التي يجمعها المشروع باستخدام نظرية الاستجابة للبند.[12] وفي الفصل الثاني من هذا التقرير، يحلل عاصم اختلاف المؤشرات الناتجة عن ذلك فيما يتعلق بالمقاييس الثلاثة للمساءلة. ويرسم تحليلها صورة مماثلة، إن لم تكن أشد وضوحا، لمؤشر "الصوت المسموع والمساءلة". ويقل أداء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عن أداء جميع مناطق العالم، مع تدني مستوى المساءلة المحورية والأفقية على قدم المساواة، كما أن المساءلة الرأسية أفضل بشكل هامشي لكنها لا تزال دون بقية العالم.

لم تتغير المساءلة المقيسة تغيرا كبيرا على الصعيد العالمي منذ بداية الألفية، على الرغم من أن منطقة جنوب آسيا، وبدرجة أقل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، شهدتا ارتفاعا بعد عام 2011. ويعزى التحسن الطفيف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى تحسن المساءلة الرأسية في تونس بعد الانتقال من ديكتاتورية بن علي إلى الديمقراطية (انظر الشكل 8، اللوحة ب). ونظرا للاختلافات الهائلة في مستويات المعيشة والأشكال السياسية داخل المنطقة، فإن المتوسطات الإقليمية يمكن أن تفوتها الاختلافات المثيرة للاهتمام فيما بين البلدان. ومع ذلك، فإن عاصم يظهر، من خلال المقارنة المرجعية للبلدان مقابل نصيب الفرد من الدخل، أن جميع بلدان المنطقة تقع دون المستوى المتوقع للمساءلة بالنظر إلى مستوى تنميتها (انظر الشكل 9). والفجوة كبيرة للغاية بالنسبة لاقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي (البحرين والكويت وعمان وقطر والسعودية والإمارات). وأداء جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المساءلة الأفقية أفضل مما هو عليه في المساءلة المحورية. وتجدر الإشارة إلى أن المجال الأقل تطورا من حيث المساءلة الأفقية هو وجود مؤسسات مستقلة قد تمارس سيطرة على السلطة التنفيذية.[13]

الشكل 9. مؤشر المساءلة الإجمالي ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: عاصم (2022). بيانات المساءلة مأخوذة من لورمان وآخرين (2020)؛ مجموعة بيانات V-Dem الإصدار (كوبيدج وآخرون 2022)؛ نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مأخوذ من مؤشرات التنمية العالمية.
ملاحظة: يظهر مخطط الانتشار متوسط درجات المساءلة وفقا للمنطقة الجغرافية للفترة من 2000 إلى 2020. وتمثل النقاط الحمراء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتمثل النقاط الرمادية بلدانا من غير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويمثل الخط المتواصل انحدار متوسط درجات المساءلة على لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

تعزيز *المؤسسات: عدالة أكثر إنصافا وكفاءة*

في الفصل الخامس، يسلط تشن وماكيدا الضوء على العلاقة المباشرة بين العدالة والعناصر الأربعة للحوكمة في تعريف أكسفورد. ونظام العدالة، كهيكل، هو مؤسسة رسمية توفر القدرة على تسوية المنازعات بشكل مستقل وفقا للقانون، وهو خدمة أساسية للمواطنين وقطاع الأعمال. ولهذه الوظيفة أهمية خاصة للفئات السكانية الضعيفة التي تحتاج إلى نظام العدالة لمواجهة عدم اتساق السلطة. وكعملية، يخضع الجهاز القضائي أيضا السلطتين التنفيذية والتشريعية للحوكمة للمساءلة، حيث يعمل كفرع مستقل يضمن التسوية المحايدة والمنصفة للمنازعات القانونية - وهي وظيفة تتحدث عن مفهوم المساءلة الأفقية الذي قام عاصم بتحليله باستخدام بيانات V-Dem. وكآلية للحوكمة، تشترك السلطة القضائية في خصائص أي بيروقراطية: فهي تتطلب مجموعة من الإجراءات المؤسسية الرسمية التي يتم من خلالها المضي قدما في الأمور وتتبع القرارات. ويعتبر تصميم نظام العدالة، كإستراتيجية، اختيارا واعيا أو غير واع للسياسات، لأن الجوانب الإجرائية للقانون يمكن أن تكون لها آثار جوهرية على المواطنين. فعلى سبيل المثال، فإن أي زيادة في تكلفة تقديم الإقرارات النقدية أو الإجرائية تشكل عبئا غير متناسب على أولئك الذين يفتقرون إلى الموارد المالية والخبرة القانونية. وباختصار، فإن تصميم العدالة هو فن الحوكمة.

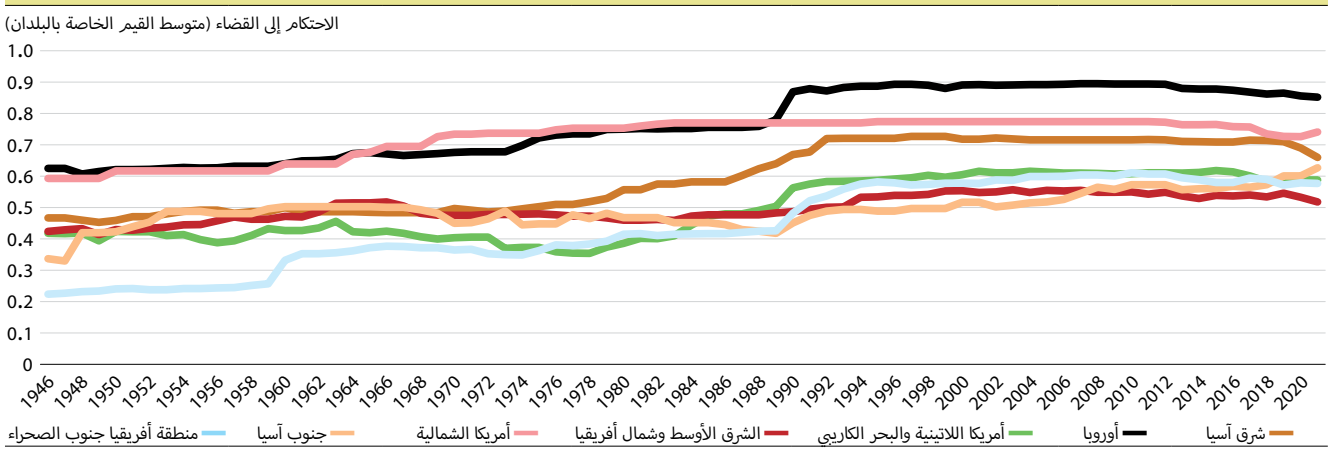
12 نظرية الإستجابة للبند (IRT) هي تقنية رياضية تشرح العلاقة بين الأنشطة التي يصعب ملاحظتها ومظاهرها الملحوظة (كاي وتيسن، 2014).
13 وتشمل الأمثلة على هذه المؤسسات، على سبيل المثال لا الحصر، مكتب أمين المظالم أو المحامي العام أو النائب العام.

فأنظمة العدالة الفعالة لا تهم في جوهرها فحسب، بل أيضا لأنها تسهل التنمية الاقتصادية بطرق عديدة: من خلال إنفاذ الاتفاقات التعاقدية، وتسوية المنازعات القانونية، وتعزيز التماسك الاجتماعي، وبناء الثقة بين أصحاب المصلحة في السوق وتجاه المؤسسات الحكومية. وفي وقت سابق، ناقش هذا الفصل بإيجاز كيف تم، إجمالا، تحديد المؤسسات، بدلا من الجغرافيا أو الانفتاح على التجارة، باعتبارها المحركات الرئيسية للتنمية الاقتصادية. وتقوم مجموعة متنامية من المؤلفات التجريبية وشبه التجريبية التي تستخدم البيانات الجزئية بتسليط الضوء على الآليات التي تؤثر من خلالها الأنظمة القضائية العاملة بشكل جيد على النتائج الاقتصادية. ومن خلال الحد من المخاطر في إنفاذ العقود، يؤدي تحسين العدالة إلى تحسين التجارة بين الشركات (شيمين 2012)، وزيادة الاستثمار (كراوفورد وآخرون 1978؛ وتشاكرابورتي وآخرون 2018) ويشجع الاستخدام الإنتاجي للائتمان (شفيتس 2013). ونتيجة لذلك، يمكن أيضا أن تزداد ريادة الأعمال وحجم الشركات جنبا إلى جنب مع تعزيز أنظمة العدالة وزيادة إمكانية الوصول إلى العدالة (ليشاند وسواريس 2014؛ ليفين ووودراف 2004). وهناك أيضا جانب توزيعي أساسي لنظم العدالة التي تعمل بشكل جيد: فالوصول إلى العدالة يزيد الإنتاجية ويحمي المواطنين المعرضين لخطر الصراع أو عندما تكون القوانين متحيزة ضدهم (أبيرا وشيمين 2021؛ بلاتمان وآخرون 2014؛ ساندیفور وسيديكي 2013). وتخلص الأدبيات الأكاديمية الأكثر محدودية، وإن كانت متنامية، إلى أن وجود نظام قضائي قوي يمكن أن يحد من الفساد (ليتشيج وزامبوني 2018).

وتتجذر التحديات التي تواجه بناء أنظمة قضائية قوية وملزمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. في البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات، فإن خدمات العدالة المدنية والتجارية والإدارية تُتاح بالكاد للجميع. وفي البلدان المتوسطة الدخل، لا تستطيع مؤسسات العدالة التي تعاني نقص التمويل تقديم خدمات عدالة كافية للمواطنين والشركات، ناهيك عن الأعداد الكبيرة من اللاجئين المستبعدين من نظام العدالة والذين يتعرضون للتمييز. ولا تزال البلدان المرتفعة الدخل تعاني من مستويات عالية من عدم المساواة، وتواجه الفئات الضعيفة التي لها صوت لا يُذكر التمييز في النظام القانوني. ومن حيث إمكانية الوصول إلى العدالة، التي ظلت راكدة لعقود، فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأسوأ بين جميع مناطق العالم (انظر الشكل 10).

وما زال الشوط طويلا أمام تعزيز اليقين والسرعة والشمول في أنظمة العدالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قبل إنشاء نظام قائم على القواعد، وهو ما يمكن أن يكون له مردود كبير للتنمية في جميع القطاعات.

الشكل 10. الاحتكام إلى القضاء حسب المنطقة (1946-2020)



المصدر: Varieties of Democracies 2022.

5. إعادة النظر في الحوكمة في الاقتصاد: وجهات نظر قطاعية

من شأن تحسين الشفافية والمساءلة وزيادة فعالية أنظمة العدالة أن يحقق مكاسب واسعة النطاق لجميع القطاعات - على غرار ما يمكن للتكنولوجيا ذات الأغراض العامة - مثل الكهرباء - أن تحققه في زيادة الإنتاجية على نطاق واسع. وتبين الدراسات المتعمقة في الجزء الثاني كيف يمكن لتحسين الحوكمة أن يحدث أثرا تحوّليا داخل كل قطاع.

المهارات والإنتاجية في مفترق طرق

يشكل رأس المال البشري، لاسيما المهارات، جزءا مهما من الفروق في الدخل فيما بين البلدان.[14] فالشرق الأوسط وشمال أفريقيا يغلب الشباب على سكانه، ويرى الكثيرون أن الوقت قد حان الآن لجني المكاسب الديموغرافية. ومع ذلك، فإن العديد من الأشخاص في سن العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – لا سيما النساء - إما عاطلون عن العمل أو يعملون في وظائف لا يمكنهم فيها استخدام مهاراتهم بشكل كامل لزيادة إنتاجيتهم. ويتحول عدم التوافق بين الديناميكية الديموغرافية وندرة الوظائف إلى حافز قوي للناس للهجرة، وهو ما يمثل إضافة إلى عدد كبير بالفعل من النازحين على الصعيدين الوطني والدولي بسبب الصراع في المنطقة.

ويمكن أن يمثل تحسين الحوكمة عاملا فاعلا في تحسين التعليم المدرسي؛ وفي تهيئة بيئة متكافئة لشركات القطاع الخاص للمنافسة العادلة والنمو وخلق فرص العمل؛ وفي جعل الهجرة أكثر إنتاجية وأمانا على حد سواء.

- التعليم المدرسي

وفقا لمؤشر رأس المال البشري - مقياس للبنك الدولي للإنتاجية المستقبلية للطفل المولود اليوم- فإن الشخص الذي ولد قبل الجائحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يُتوقع له أن يكون منتجا بنسبة 57% فقط مما لو كان عاملا مغايرا للواقع يتمتع بالصحة الكاملة والتعليم الجيد (البنك الدولي 2021). وينتج جانب كبير من هذه الفجوة في الإنتاجية بين النتيجة الفعلية والنتيجة الواقعية المضادة لنقص التعلم، وهو ما يعكس حقيقة أنه على الرغم من تحسن إمكانية الحصول على التعليم في المنطقة خلال العقود الماضية (بمعدل أسرع من المناطق الأخرى)، فإن جودة التعليم لم تتحسن. فعلى سبيل المثال، في عام 2019، لم يصل سوى 47% من طلاب الصف الثامن في مصر إلى معيار الأداء الدولي "المنخفض" في الرياضيات، مقارنة بالقيمة الوسيطة العالمية البالغة 84%. (كاظم 2019). وعند مواءمته لأغراض المقارنة المرجعية، يسجل الطلاب في مصر 356 درجة على مقياس يمثل فيه 625 نقطة مستوى التحصيل المتقدم، ويمثل 300 نقطة الحد الأدنى للتحصيل (البنك الدولي 2020ب). علاوة على ذلك، إذا نظرنا إلى الاختلافات في التعلم من منظور توزيعي، فإن الفروق في التعلم تتفاوت تفاوتا كبيرا، تبعا للحالة الاجتماعية والاقتصادية للأسرة (البنك الدولي 2020أ). وقد أدت الجائحة إلى تفاقم هذه الاختلافات بشدة، حيث أدى إغلاق المدارس إلى خسائر كبيرة في التعلم، لا سيما للأطفال القادمين من أكثر الفئات حرمانا.

وهناك عوامل كثيرة تسهم في نجاح التعلم، تشمل المعلمين المدربين تدريبا جيدا، والمدارس التي تُدار إدارة فعالة، وأسر التلاميذ، والمواد التعليمية والكتب المدرسية الواضحة والمتاحة. ولا توجد وصفة واحدة يمكن أن تنجح لجميع البلدان. ومع ذلك، فإن التحول إلى أسلوب تفكير يقيّم التعلم بانتظام ويعمل بناء على الشواهد ويحقق الاتساق بين حوافز العديد من الأطراف الفاعلة المعنية يعزز على الأرجح نظاما تعليميا يعمل لصالح الطلاب (البنك الدولي 2018). وعلى الرغم من وجود طرق مختلفة، فإن الأنظمة التعليمية في عدد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقصر عن خلق منظومة يكون فيها قياس التعلم منتظما وتستخدم الشواهد من أجل التغيير وتتسق حوافز أصحاب المصلحة فيها من أجل تحسين التعلم.

14 فلابي وجاتي (2018).

في الفصل السادس، يحدد بروتي العناصر الأساسية الثلاثة لحوكمة التعليم: وضع المعايير، وتقييم التقدم المحرز، وضمان المساءلة. ومن المؤكد أن وزارات التربية والتعليم في معظم بلدان المنطقة وضعت الآن مناهج وطنية تحدد أهداف التعلم المتمثلة في إتقان المواد الدراسية للمعلمين والطلاب. ومع ذلك، لم يستخدم العديد من تلك الوزارات أهداف التعلم بفاعلية لرصد نواتج التعلم أو لتقديم نُهُج تستند إلى الاستقصاء في التدريس والتعلم. وعلى الرغم من أن حوالي نصف بلدان المنطقة تجري تقييمات منهجية للتعلم، فإن القليل منها يستخدم نتائج تلك التقييمات لمعالجة مواطن الضعف في أداء الطلاب. ويجب استخدام هذا النوع من القياس إذا كان للبلدان أن تتحول من أساليب المدخلات والأساليب المدفوعة بالعمليات التي لا تزال متفشية للغاية إلى التركيز على النتائج. وأخيرا، ستتطلب المساءلة إبلاغ التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف بوضوح، والبناء على الأدلة لتحديد الإجراءات والمسؤوليات حتى تتم المتابعة المطلوبة. وهناك بعض المؤشرات على الإصلاح في هذا الاتجاه. ومنها، على سبيل المثال، مبادرات بطاقات إعداد التقارير المدرسية في الأردن والكويت والمغرب والإمارات (دبي).[15] لكن المسؤوليات في الأنظمة التعليمية عادة ما تكون أكثر مركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منها في المناطق الأخرى. ومن الممكن أن تؤدي زيادة سلطة مديري المدارس والمعلمين والمدارس - جنبا إلى جنب مع أنظمة القياس والمساءلة الواضحة - إلى وضع أنظمة التعليم في المنطقة على مسار متسارع نحو قوة عاملة أفضل تعليما في المستقبل تتمتع بمزيد من المهارات.

الوظائف

لن يترجم تحسين التعليم المدرسي إلى زيادة في الإنتاجية إذا عجزت الاقتصادات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عن خلق الوظائف اللازمة للجموع الكبيرة من الشباب الذين ينضمون إلى سوق العمل كل عام. فالحواجز القوية أمام الشركات الساعية إلى دخول السوق أو الخروج منها - أي الافتقار إلى التنافسية – تخنق نمو القطاع الخاص، ومعه النمو الكلي للاقتصاد، في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. في الفصل السابع، يظهر إسلام وساليولا أن الشركات المملوكة للدولة في المنطقة تلعب دورا مهيمنا في العديد من القطاعات، ليس فقط في القطاعات التي تعاني من احتكار طبيعي أو إخفاقات أخرى مستعصية في السوق، ولكن أيضا في قطاعات مثل الصناعات التحويلية أو الإسكان أو التجارة أو الإنشاءات - التي يهيمن عليها عادة القطاع الخاص في بلدان أخرى. ففي مصر، على سبيل المثال، توجد شركة واحدة على الأقل من الشركات المملوكة للدولة في كل قطاع من القطاعات التسعة والعشرين التي قام إسلام وساليولا بتحليلها. وتوجد شركة واحدة على الأقل من الشركات المملوكة للدولة في 23 قطاعا في السعودية، و22 قطاعا في الإمارات، و18 قطاعا في المغرب - مقابل متوسط قدره 12 قطاعا في البلدان المرتفعة الدخل و15 قطاعا في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل.

فالشركات المملوكة للدولة ليست حاضرة بشكل مفرط فحسب، بل إنها تستفيد في الغالب من القواعد التي تحابيها، مثل تفضيلها في الحصول على الائتمان، والإعفاء من المنافسة، والمساندة الواسعة من جانب الدولة. وفي العديد من البلدان، تعمل الهيئات الحكومية كجهات تنظيمية ومقدمة للخدمة على حد سواء، مما ينتقص من المبادئ الأساسية للفصل بين الوظائف ويقوض الحياد التنافسي. وقد أظهرت مجموعة كبيرة من البحوث أن الوصول إلى مركز متميز في السوق لا يقتصر على الشركات المملوكة للدولة. كما يحصل العديد من الشركات المملوكة للقطاع الخاص ذات الارتباطات السياسية على معاملة تفضيلية من الدولة.[16] ويمثل هذا الافتقار إلى الحياد التنافيسى إخفاقا هائلا في المساءلة الحكومية. ونظرا لأن الشركات المملوكة للدولة محمية من قوى السوق، فإنها تفتقر إلى الانضباط اللازم في السوق لكي تكون على حدود الإنتاجية. وللسبب نفسه، فإن قوى التدمير الخلاق في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيفة، مما يؤدي إلى وجود شركات أقدم سنا وأقل ديناميكية من الشركات في البلدان المقارنة. ونتيجة لذلك، فإن جهود خلق فرص العمل ضعيفة، والوظائف متدنية النوعية بوجه عام. ويشكل القطاع غير الرسمي معظم فرص العمل، مما يسهم في تصلب أسواق العمل التي تستبعد شرائح كبيرة من السكان، لا سيما بين النساء، اللاتي تعد مشاركتهن في القوى العاملة هي الأدنى في العالم.

15 بطاقات إعداد التقارير المدرسية عبارة عن صحائف معلومات سهلة الاستخدام تزود المجتمعات المحلية بمعلومات عن مدارسها المحلية - كيف تقوم بذلك من حيث معدلات الالتحاق، والتمويل، ونواتج التعلم - كوسيلة لزيادة المساءلة.
16 انظر جاتي وآخرون. (2013)، شيفباور وآخرون (2015); ديوان مالك وأتياس (2019)؛ إسلام وموسى وساليولا (2022).

وهذه التحديات المترابطة هي نتاج إخفاقات متعددة في نظام الإدارة العامة. وفي الوقت الحالي، أبرزت مجموعة كبيرة من الأدبيات كيف أن "قواعد اللعبة" في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - حتى وإن كانت مختلفة بين الاقتصادات - قد لعبت في أيدي النخب الحاكمة التي تستفيد من علاقة متميزة مع الحكومة والجهات التنظيمية. وتعزز السمات الاقتصادية والاجتماعية لهذا النموذج الإنمائي - الذي يسميه الكثيرون عقدا اجتماعيا - بعضها بعضا.[17] ويتضافر الدعم الشامل للمواد الغذائية والطاقة (بدلا من شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة)، والأمن الوظيفي لعدد قليل (بدلا من أسواق العمل الديناميكية التي تساندها حماية العمال أثناء الانتقال بين الوظائف)، والحماية من المنافسة على شركات مختارة لتحقيق توازن منخفض الإنتاجية يصعب التراجع عنه.

ومن منظور الشفافية والمساءلة، ينصب تركيز الجزء الثاني من هذا التقرير على أهمية التحرك نحو الحياد التنافسي بين المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص، بحيث يمكن أن تتيح إشارات السوق وحوكمة الشركات والمساءلة التي تفرضها هيئات فعالة ومستقلة للمنافسة تكافؤ الفرص بين القطاعين العام والخاص واللازم لتحقيق نمو مستدام. وعلى الرغم من أن التبديل الناجم داخل الاقتصاد سيؤدي على الأرجح إلى فقدان الوظائف على المدى القصير، فإنه سيحقق مكاسب كبيرة على الأجل الطويل في شكل خلق فرص العمل وزيادة الإنتاجية، ويمكن تطبيق أنظمة جديدة للحماية الاجتماعية لمساندة العمال الذين يفقدون وظائفهم خلال الفترة الانتقالية.

◂ الهجرة

حتى عام 2020، كان 30 مليون شخص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد هاجروا إلى بلدان أخرى. وعلى مدى الثلاثين عاما الماضية، زاد عدد سكان المنطقة الذين غادروا أوطانهم بوتيرة أسرع كثيرا مما كان عليه الحال في بقية أنحاء العالم. وتزداد القوى التقليدية طويلة الأجل التي تقف وراء الهجرة الدولية - الاختلافات في الخصائص الديموغرافية ومستويات المعيشة بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد - في منطقة يبلغ متوسط العمر فيها 28 عاما، مقارنة بالمتوسط في أوروبا الغربية والبالغ 43 سنة (UNDESA 2019). كما أن الفروق في الدخل ملحوظة للغاية، حتى داخل المنطقة. واختار نصف المهاجرين في المنطقة بلدانا أخرى بالمنطقة – لا سيما دول مجلس التعاون الخليجي – كوجهة لهم.

وتوثق مجموعة كبيرة من الأدبيات الأثر الإنتاجي للهجرة: بالنسبة للمهاجرين الذين يمكن أن يزيد دخلهم ما يصل إلى ثلاثة إلى ستة أضعاف (جاسو وروزنزويج وسميث، 1998؛ كوتهبرت وستيفنز، 1981؛ ماسي وألاركون ودوراند وجونزاليز، 1990) وبالنسبة للبلدان المستقبلة، لأن المهاجرين يسدون فجوات مهمة في الوظائف (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2012؛ بوبتان ودومونت وراولت، 2016). وهو أمر جيد أيضا للبلدان المرسلة، لأن إمكانية الهجرة يمكن أن تزيد من حافز الفرد للحصول على التعليم الذي سيكون قيما في بلد آخر، وهي ظاهرة يطلق عليها اسم حيازة العقول (ماير وبيري، 2009). ويمكن أن تعود الهجرة العكسية بالنفع أيضا على البلدان المرسلة لأن المهاجرين العائدين اكتسبوا مهارات جديدة ورأس مال بشريا أثناء وجودهم في الخارج (داستمان وفادلون ووايس، 2011)، ومن المرجح أن يشاركوا مشاركة أقوى في أنشطة ريادة الأعمال (مارسيتا، 2012؛ باتيستا وماكيندو-كالدر وفيسينتي، 2017).

في الفصل الثامن، تناقش الملاخ كيف تجسد الهجرة الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليس فقط أوجه الجذب طويلة الأجل استنادا إلى العوامل السكانية وفوارق الدخل، لكن أيضا النقص المزمن في خلق فرص العمل في المنطقة. ومن هذا المنطلق، فإن فشل الحوكمة هو الذي يؤدي إلى إعاقة نمو القطاع الخاص، كما يشير إسلام وساليولا في الفصل السابع. وتعد الصراعات والعنف إخفاقا إضافيا أكثر حدة في الحوكمة في بعض البلدان مما يدفع الناس إلى الهجرة. وفي العقد المنتهي في عام 2020، حفز الصراع والعنف هجرة ما يصل إلى 18 مليون شخص من سوريا واليمن وليبيا (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2021).

17 جاتي وآخرون. (2013) وبلحاج وجاتي (2021).

وبالإضافة إلى المنافع التي يمكن أن تحققها التحسينات في نظم الحوكمة في اعتدال تدفقات الهجرة، ترى الملاخ أن تحسين الأطر التنظيمية والتعاون الكامل بين البلدان المرسلة والمستقبلة داخل ممرات الهجرة - وبعبارة أخرى تحسين حوكمة عمليات الهجرة نفسها - من شأنه أن يجعل الهجرة أكثر إنتاجية. وسيستفيد كل من المهاجرين واللاجئين من التحسينات في أطر حوكمة اللاجئين والهجرة، من حيث تحسين تكامل سوق العمل وبالتالي تحسين نواتج سوق العمل. وبالفعل، وجد الملاخ ووهبة (2021) أنه على عكس المهاجرين الموثقين، فإن المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة لا يعانون فقط من أسوأ نواتج سوق العمل في بلدان المقصد - وهو ما ينعكس في المهن الأقل مرتبة وانخفاض الأجور والمدخرات - بل يتحملون عقوبات طويلة الأجل تستمر حتى بعد العودة إلى بلدهم الأصلي. وبالمثل، وجد فاساني وفراتيني وميناليي (2021) أن القيود المفروضة على توظيف اللاجئين الذين يدخلون البلدان الأوروبية لها آثار ضارة طويلة الأمد على اندماج اللاجئين في أسواق العمل. فعلى سبيل المثال، يؤدي التعرض لحظر مؤقت للتوظيف عند الوصول لبلد المقصد إلى الحد من احتمال توظيف اللاجئين بنسبة 15% في سنوات ما بعد الحظر، ويمكن أن تستمر هذه الآثار لمدة تصل إلى 10 سنوات بعد وصولهم.

وعلى القدر نفسه من الأهمية، تظهر التجربة المكتسبة من الجائحة أيضا أنه عندما يواجهون إغلاقات في مجال الصحة العامة، اختار المهاجرون طرقا أكثر خطورة ولجأوا إلى المهربين.[18] ولذلك، فإن تحسين الحوكمة يمكن أن يجعل الهجرة أكثر أمانا، لاسيما أثناء الصدمات، وينبغي أن يضع سياسات الهجرة - الرامية إلى حماية حقوق المواطنين - في صميم إطار أفضل لحوكمة الهجرة. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تكون الاتفاقات الرسمية مع بلدان المقصد لحماية العمال المهاجرين، والدورات التدريبية قبل المغادرة لإطلاع المهاجرين المحتملين على حقوقهم في بلدان المقصد، والإجراءات التي ينبغي اتباعها في حالة انتهاك حقوقهم، وكذلك الجهود الرامية إلى مكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين جزءا من إطار أفضل لإدارة الهجرة (ميلدي وآخرون 2019).

رأس المال الطبيعي: الأراضي والموارد المائية

الموارد المشتركة المجمعة - الموارد المتاحة للجميع بسهولة والمعرضة للإفراط في الاستخدام والإفراط في الاستغلال - تجعل دور الدولة ذا أهمية خاصة في إدارة الموارد الطبيعية. ولا غرابة في أنه في الأدبيات المتعلقة بالأراضي والمياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الكلمة التي تظهر في كثير من الأحيان هي "الندرة". ويمكن لتحسين الشفافية والمساءلة أن يرسم مسارا نحو تحسين إمكانية الحصول على الموارد الثمينة وإدارتها بتطلع إلى المستقبل في وقت يتزايد فيه الطلب.

- الأراضي

التنمية الاقتصادية، والتوسع العمراني، وتزايد عدد السكان تتضافر لزيادة الطلب على الأراضي عندما يتقلص المعروض منها بسبب التدهور الناجم عن تغير المناخ. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يؤدي سوء إدارة الأراضي وضعف الحوكمة إلى تفاقم عدم التوافق بين العرض والطلب، مما يؤدي إلى استخدام الأراضي على نحو يفتقر إلى الكفاءة وعدم الإنصاف وعدم الاستدامة.

وفي المنطقة، تعد الحواجز التي تحول دون حصول الشركات والأفراد على الأراضي كبيرة. وترى ربع الشركات تقريبا في قطاعي الصناعات التحويلية والخدمات أن إمكانية الحصول على الأراضي تمثل قيداً شديداً أمام عملياتها التجارية. وتُستغل الارتباطات السياسية في الحصول على الأراضي، وهو ما قد يؤدي إلى عدم توفّر الأراضي للشركات الأكثر إنتاجية. وتؤدي العوائق التي تحول دون الحصول على الأراضي إلى الحد من الكفاءة الاقتصادية داخل القطاعات وفيما بينها، وتديم عدم المساواة، لا سيما بين النساء والفئات الأولى بالرعاية.

18 تستافريدي وبافلون (2022).

ولدى النساء في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى معدل لملكية الأراضي الزراعية في العالم، ويزداد احتمال خوفهن من فقدان ممتلكاتهن مرتين إلى ثلاث مرات في حالة وفاة الزوج أو الطلاق. ولا تدعم المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والأعراف والممارسات الاجتماعية غير المتوازنة بين الجنسين حقوق المرأة بشكل كاف، لا سيما في المناطق الريفية وفي مسائل الميراث وإدارة الأصول. ويواجه اللاجئون أيضاً صعوبة في الحصول على الأراضي، حيث يتسبب الصراع في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في نزوح ملايين الأشخاص الذين يفتقرون إلى حقوق السكن والأراضي والعقارات في بلدان المنشأ وبلدان المقصد على حد سواء. وتتفاقم أزمة ندرة الأراضي بسبب الصراعات السائدة في المنطقة. وعلاوة على ذلك، يسهم القتال في تدهور الأراضي.

إن سوء إدارة الأراضي له علاقة بكل من كيفية إدارة استخدام الأراضي وملكيتها وإطار قانوني غالبا ما يكون عفا عليه الزمن ولا يتسق مع احتياجات الاقتصاد الحديث. وباستثناء البلدان الغنية في المنطقة، يمثل انخفاض معدل تسجيل ملكية العقارات مشكلة كبيرة، وهو ما يعكس أوضاع حيازة الأراضي المعقدة، والإجراءات المرهقة للتسجيل، وانخفاض القيمة المتصورة لأي منافع من التسجيل. وفضلاً عن ذلك، غالباً ما يكون التنفيذ الفعال لسياسات حوكمة الأراضي معقدًا بسبب التجزؤ المؤسسي على المستوى المركزي وضعف موثوقية البنية التحتية لإدارة الأراضي، وهو ما يعقد تبادل المعلومات والتنسيق فيما بين المؤسسات المركزية للدولة. وأخيراً، أسهم ارتفاع مستويات ملكية الأراضي العامة في العديد من بلدان المنطقة، وقوة سيطرة الدولة على جميع الأراضي، واتخاذ القرارات المركزية المبهمة بشأن تخصيص الأراضي في عدم كفاءة استخدام الأراضي وتسهيل سيطرة النخبة والمحسوبية. وهي مشكلة في جميع القطاعات الاقتصادية تقريبا في المنطقة.

في الفصل التاسع، يناقش سيلود وآخرون كيف يمكن لتحسين الشفافية ووضوح القانون والمساءلة أن يزيلا القيود التنظيمية والمؤسسية التي تشوه حاليا العرض والطلب على الأراضي، مما يتسبب في سوء التخصيص وارتفاع التكلفة الاقتصادية والبيئية. ويمثل دعم المياه للزراعة، وهو الأمر الشائع في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مصدرا رئيسيا آخر لسوء تخصيص الأراضي يحفز على الاستخدام غير المستدام للأراضي.

- المياه

القوى التي تمارس ضغوطا على الأراضي في المنطقة - النمو السكاني والتوسع العمراني – هي التي تفعل ذلك على المياه. وبسبب الجغرافيا وتغير المناخ، فإن مشكلة ندرة المياه أكثر حدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منها في أي مكان آخر في العالم.[19]

تاريخيا، ضخت المنطقة استثمارات ضخمة في البنية التحتية للمياه، مثل السدود وشبكات الري. وكان ينظر إلى بعض هذه المشروعات على أنها رموز أيقونية لبناء أمة في إطار العقد الاجتماعي الذي يقوم على "الإجراءات التدخلية - إعادة التوزيع" والذي سيطر منذ وقت طويل على نموذج التنمية في العديد من بلدان المنطقة. وكثفت المنطقة مؤخرا استثماراتها في المياه غير التقليدية - المياه المحلاة ومياه الصرف التي يُعاد استخدامها. وتشكل المنطقة 50% من القدرات العالمية على تحلية المياه. ولكن مع نسبة تعافٍ (أي النسبة المئوية للمياه التي يتم تحويلها إلى مياه قابلة للاستخدام) تصل إلى نحو 30%، فإن تحلية المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأقل كفاءة في العالم. وعلى النقيض من ذلك، تبلغ نسبة التعافي في أوروبا الغربية 61%.

وكما هو الحال في بقية العالم، تقوم شركات المياه الكبيرة المملوكة للدولة بإدارة شؤون المياه في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالكامل تقريبا. غير أن تخصيص المياه، على نحوٍ فريد في المنطقة، في مختلف الاستخدامات المتنافسة - في الزراعة والصناعة (النفط على وجه الخصوص) وإمدادات المياه والصرف الصحي - يتسم بدرجة كبيرة من المركزية. هذه المؤسسات المركزية تفشل الآن. وكما وثق خيماني ورافيل دي وال في الفصل العاشر، فإن تلك المؤسسات غير قادرة على الامتثال الطوعي للقيود المفروضة على كمية المياه التي يمكن استخدامها أو التعريفة التي يجب سدادها لتغطية تكلفة تقديم خدمات المياه. ففي الأردن، على سبيل المثال، يُفقد نحو نصف المياه المنقولة بالأنابيب بسبب التسربات أو السرقة أو ضعف قياس العدادات قبل وصولها إلى المستخدمين (المياه بدون عائد) وبالتالي فإن المياه التي يتم فوترتها بالفعل للعملاء تقل عن تكلفة الإنتاج. ويشكل فقدان الإيرادات مشكلة مالية للأردن تبلغ نحو 1% من إجمالي الناتج المحلي سنويا.[20]

19 انظر على سبيل المثال جوسلينج وأرنيل (2016) وطاهربور وآخرون (2020).
20 البنك الدولي (2019).

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تفتقر اللوائح التنظيمية للمياه وتعريفاتها إلى الشرعية. كما يؤدي غياب الثقة في موظفي ومديري المرافق وفيما بينهم إلى استمرار عدم كفاءة المرافق ونقص التمويل. وبسبب أزمة المياه الوشيكة، يجب اتخاذ قرارات صعبة قريبا. يقول خيماني وريفيل دي وال إن مفتاح الإدارة المستدامة لمشكلة ندرة المياه في المنطقة هو تدعيم المؤسسات – وخاصة من ناحية الثقة والشرعية.

ويمكن أن يؤدي نقل إدارة المياه من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية إلى بناء الشرعية، ويمكن أن يكون الخطوة الأولى التي يتخذها القادة السياسيون لتقديم مبررات للمواطنين بأنهم يمثلون مصالحهم. ومن الممكن أن يؤدي منح قدر أكبر من الاستقلالية لموظفي مرافق المياه إلى بناء الثقة بين المستهلكين ومقدمي الخدمات. ويمكن للوكالات الوطنية المستقلة التي تتمتع بالخبرة العلمية لرصد الموارد المائية أن تقوم بدور شامل في توفير المعلومات الموثوقة اللازمة للحفاظ على الشرعية والثقة. وتناقش بعض بلدان المنطقة، مثل العراق والمغرب، وتجرب تمكين المرافق من تعبئة رأس المال من الأسواق الدولية، لكن من المرجح أن تتطلب هذه المبادرات إصلاحات تكميلية في حوكمة المرافق لبناء جدارتها الائتمانية. وبدون هذه الإصلاحات في الحوكمة، سيظل من الصعب اجتذاب رأس المال العالمي اللازم لتمويل البنية التحتية في هذا القطاع، لأن المستثمرين يرون تحديات في الحصول على عوائد ثابتة.

وعلى الرغم من أنه لم يفلح أي بلد في إدارة المشكلة المعقدة المتمثلة في تخصيص المياه بشكل كامل، فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، باعتمادها منظورا مؤسسيا، لديها الآن الفرصة لقيادة الطريق في تجربة حلول ملموسة للمشكلة. ويمكن لنهج قائم على الشواهد أن يساعد بلدان المنطقة على تصميم حلول مصممة حسب احتياجاتها وتوفير التعلم المؤسسي اللازم لجعل إدارة المياه مستدامة ومقبولة للمواطنين.

الجانب الإيجابي في التكنولوجيا الرقمية

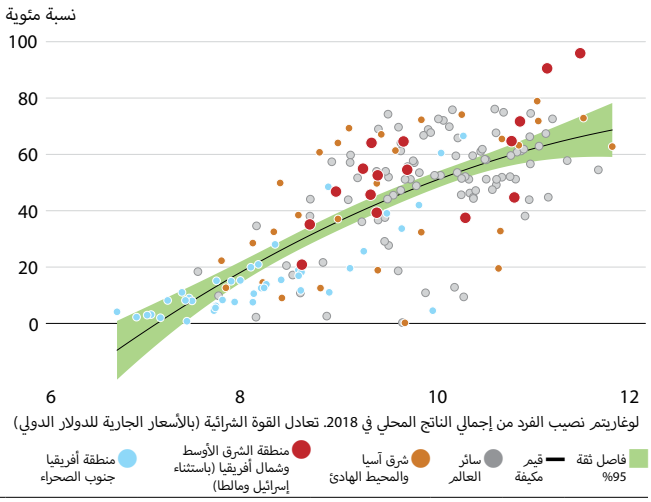
من خلال تخفيض تكلفة التفاعلات، تتيح التحسينات في التقنيات الرقمية فرصة ممتازة للتقدم الاقتصادي والاجتماعي. وتشمل هذه التقنيات ذات الأغراض العامة المدفوعة بالبيانات الاتصال بالإنترنت من خلال النطاق العريض عالي السرعة الثابت أو المحمول، وإمكانيات الدفع الرقمية، والمنصات الرقمية التي تسمح للمستخدمين، الذين قد يكونون بعيدين ماديا بعضهم عن بعض، بالربط والمشاركة في المعاملات في السلع أو الخدمات (إيفانز وشمالينسي 2016). فالتقنيات الرقمية هي التي تمكن الاقتصاد الرقمي القائم على المعاملات من الازدهار، وتلعب آليات الدفع الرقمي دورا بالغ الأهمية في هذه العملية.

وتقنيات الاقتصاد الرقمي، شأنها شأن التقنيات ذات الأغراض العامة الأخرى كالكهرباء والهاتف والسكك الحديدية، قابلة للاستخدام في جميع القطاعات، ويمكنها أن تعزز الربط الاقتصادي، المادي منه والافتراضي على حد سواء. ووفقا لما ذكره يوفانوفيتش وروسو (2005)، ومع تحسن التقنيات ذات الأغراض العامة بمرور الوقت، فإنها تؤدي إلى خفض التكلفة وتحفّز الابتكارات في العديد من المنتجات والعمليات التي تتجاوز بكثير تطبيقاتها المتصورة في البداية. وهي بذلك تحقق مكاسب واسعة النطاق في جميع أنحاء الاقتصاد. وتشير تقديرات كوسوليتو وآخرين (2022) إلى أن إجمالي الناتج المحلي للمنطقة يمكن أن يرتفع بنسبة 46% - حوالي 1.6 تريليون دولار - مع تعميم اعتماد التقنيات الرقمية. وسيمثل ذلك مكاسب هائلة في النمو، وهو ما سيترجم أيضا إلى خلق فرص عمل قوية. فعلى سبيل المثال، على مستوى الشركات، يمكن أن تزيد إيرادات الصناعات التحويلية لكل وحدة من عوامل الإنتاج بنسبة 37%، كما يمكن أن ترتفع فرص العمل في الصناعات التحويلية بنسبة 7%، ما يعادل 1.5 مليون وظيفة جديدة في الصناعات التحويلية.

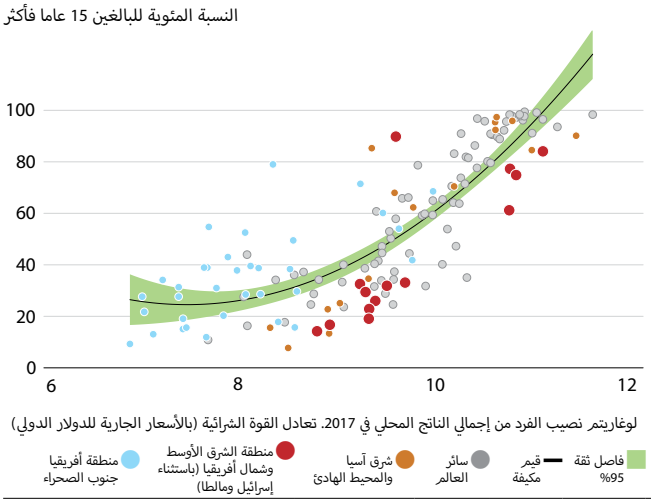
ومع ذلك، فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعيش مفارقة: استخدام التقنيات الرقمية في المنطقة مرتفع، لكن لأغراض وسائل التواصل الاجتماعي فقط. وبدلا من ذلك، فإن استخدامها للأغراض الاقتصادية يقل كثيرا عما يمكن التنبؤ به حسب مستويات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (انظر الشكل 11).

الشكل 11. المفارقة الرقمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

اللوحة أ. معدل انتشار حسابات فيسبوك، 2018



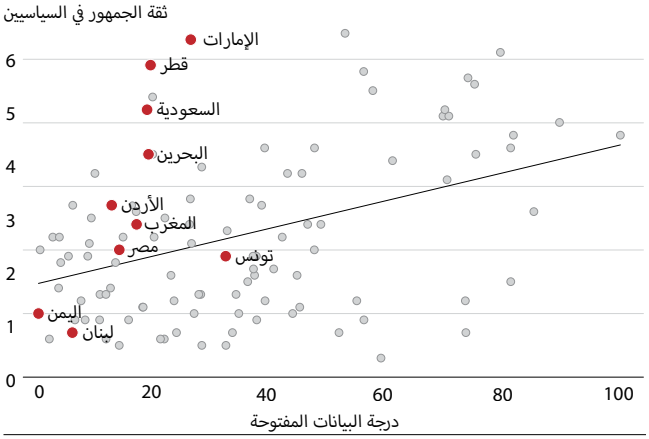
اللوحة ب. استخدام المدفوعات الرقمية، 2017



ملاحظة: تبين الرسوم البيانية العلاقة التجريبية بين مستوى التنمية (مقيساً على المحور الأفقي بحسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي المعدل لمراعاة تعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي) ونصيب الفرد من عدد الحسابات النشطة على فيسبوك (اللوحة أ) وحصة السكان البالغين الذين أفادوا أنهم استخدموا الإنترنت في إجراء مدفوعات رقمية (اللوحة ب). وتُظهر المنحنيات المكيفة في الشكلين أفضل تقدير مناسب للعلاقة أي الدالة التربيعية. وتتوافق النقاط الحمراء مع الملاحظات الواردة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتشير تقديرات الاقتصاد القياسي إلى أن متوسط المسافة الرأسية بين النقاط الحمراء والخط المكيف على الشكل الأيمن يبلغ تقريبا +8% و-16% في الشكل الأيسر.
المصدر: حسابات المؤلفين استنادا إلى بيانات من فيسبوك، ومؤشرات التنمية العالمية، وقاعدة بيانات البنك الدولي المعنية بإمكانية الحصول على التمويل (المؤشر العالمي للشمول المالي، وديميرجوك كونت، وآخرون 2018).

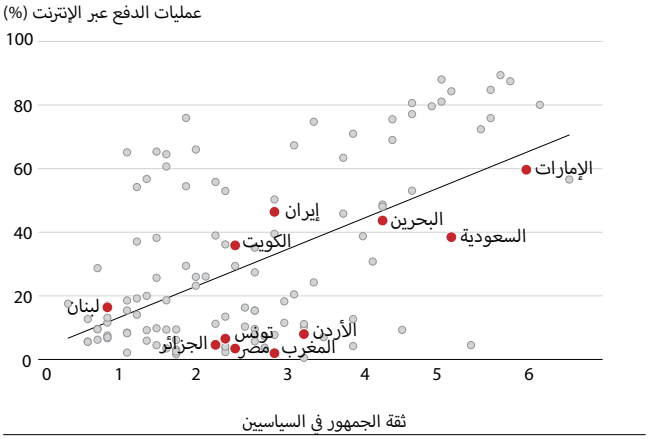
الشكل 12. الثقة والشفافية والاستخدام الرقمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

اللوحة أ. الشفافية مرتبطة بالثقة



ملاحظة: المتغيرات على المحورين ص (y) وس (x) هي درجات بدون وحدات.
المصدر: مقياس البيانات المفتوحة، والمنتدى الاقتصادي العالمي.

اللوحة ب. الثقة مرتبطة باستخدام المدفوعات الرقمية



ملاحظة: تشير مدفوعات الإنترنت إلى "استخدام الإنترنت لدفع الفواتير أو لشراء شيء ما عبر الإنترنت في السنة الماضية (% من البالغين 15 عاماً فأكثر)". البيانات اعتبارا من عام 2017.
المصدر: قاعدة بيانات المؤشر العالمي للشمول المالي، والمنتدى الاقتصادي العالمي.

ويشير الاستخدام الواسع النطاق لوسائل التواصل الاجتماعي إلى أن انخفاض استخدام التقنيات الرقمية لأغراض أخرى لا يعكس في المقام الأول حواجز البنية التحتية. ويتطلب استيعاب استخدام التقنيات الرقمية في أنحاء المجتمع لإجراء المعاملات الاقتصادية بدلا من ذلك عنصرا مكملا مهما هو أن يثق المستخدمون في البيئة التنظيمية، والمؤسسات المالية والمصرفية، والحكومة نفسها. وعلى وجه الخصوص، يقدم وود في الفصل الحادي عشر شواهد تشير إلى أن الشفافية مرتبطة بالثقة وأن الثقة ترتبط بدورها باستخدام المدفوعات الرقمية (انظر الشكل 12).

ويناقش وود أولويتين اثنتين للإصلاح إذا كان لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تجني المنافع الكاملة للاقتصاد الرقمي.

ويتمثل مجال الإصلاح ذو الأولوية الأول في *بناء الثقة في المؤسسات الحكومية والنظام المالي*. وتتطلب زيادة هذه الثقة إصلاح اللوائح التنظيمية لتدعيم حماية المستهلك في معاملات التجارة الإلكترونية، وتدعيم حوكمة البيانات، وحماية خصوصية البيانات - وهي جميع المجالات التي تأتي فيها بلدان المنطقة خلف البلدان المقارنة للدخل. ومن شأن زيادة الاعتماد على آليات الحكومة الإلكترونية - مثل استخدام المدفوعات الرقمية في برامج التحويلات النقدية وغيرها من الخدمات العامة والتحول إلى المشتريات الإلكترونية من جانب الحكومات - أن يزيد الثقة في المدفوعات الرقمية على نطاق أوسع.

ويتمثل مجال الإصلاح ذو الأولوية الثاني في تعزيز *المنافسة في أسواق الاتصالات وإنشاء هيئات تنظيمية مستقلة لقطاع الاتصالات*. وينبغي للبلدان التي لديها بالفعل هيئة تنظيمية للاتصالات أن تضمن العمل بصورة مستقلة. وفضلا عن ذلك، ينبغي أيضا أن تسمح سياسات قطاع الاتصالات بدخول شركات جديدة. وثمة حاجة إلى تعزيز الانفتاح والتنافسية في قطاعَيْ الاتصالات والبنوك وتحديث اللوائح التنظيمية للقطاعين، وتنفيذها بمعزل عن النفوذ السياسي، لتحقيق التوسع السريع في خدمات الدفع الرقمي على نحوٍ يتسم بفعالية التكلفة. ويمكن لقطاع الاتصالات الأكثر ديناميكية أن يحفز الابتكارات في تطوير واستخدام خدمات النطاق العريض للهاتف المحمول والحسابات المالية عبر الهاتف المحمول، مما يؤدي إلى زيادة الإنصاف في الحصول على الخدمات، وتحسين الجودة، وزيادة القدرة على تحمل تكلفة خدمات النطاق العريض.

الحوكمة وسياسات المالية العامة

- ...بمرور الوقت

يبدو أن الحوكمة لها أيضا علاقة كبيرة بسياسة المالية العامة - إحدى أدوات السياسات الرئيسية لإدارة الطلب الكلي من أجل تخفيف تقلبات الاستهلاك. ولفعل ذلك، يجب أن ترتفع مصروفات المالية العامة في فترات الركود وأن تنخفض (أو على الأقل ترتفع بوتيرة أبطأ) خلال فترات الازدهار. وتعد الطبيعة المعاكسة للاتجاهات الدورية لمصروفات الموازنة مؤشرا على مدى حسن إدارة البلد لسياسة المالية العامة. في الفصل الثاني عشر، يبحث نجوين ولطفي التقلبات الدورية للإنفاق على المالية العامة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة ببقية العالم. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، هناك مجال للقيام بعمل أفضل: فقد ظلت سياسة المالية العامة مسايرة للاتجاهات الدورية بين عامي 2000 و2020، أكثر مما كانت عليه في بقية البلدان المناظرة في الدخل في مختلف أنحاء العالم - على الرغم من أن مسايرة التقلبات الدورية في المنطقة كانت أقل مما كانت عليه في الفترة 1980-1999. وهناك دور أقوى بكثير للمساءلة، لا سيما المساءلة الأفقية، في التقلبات الدورية للإنفاق الحكومي في المنطقة مقارنة ببقية العالم. وتبرز هذه النتيجة الأهمية المفرطة للضوابط والتوازنات فيما بين الهيئات الحكومية في مساعدة بلدان المنطقة على وضع سياسات مالية معاكسة للتقلبات الدورية.

- ...وفي مختلف الأماكن

لا تقتصر أهمية سياسة المالية العامة على تيسير الاستهلاك أثناء فترات الازدهار والكساد التي يشهدها الاقتصاد فحسب، بل إنها أيضا أداة مهمة لإعادة التوزيع. في الفصل الثالث عشر، يستكشف لال كيف تؤثر تحويلات المالية العامة على التباينات المكانية تبعا للمنطقة داخل البلد المعني. وكما نوقش أعلاه، فإن التباينات المكانية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عميقة ومتعددة الأبعاد، وتؤثر على جملة أمور منها الاستهلاك والحصول على الخدمات. ولأسباب عديدة، بما في ذلك التماسك الاجتماعي، جعلت حكومات المنطقة التقارب في مستويات المعيشة من الأولويات. ومع ذلك، فإن التباينات المكانية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا آخذة في الارتفاع على كل حال. وعلى الرغم من أن العديد من الآليات قد تكون السبب الجذري لهذا التباعد، فإن المركزية المفرطة للموارد العامة، وصنع القرار، وآليات تقديم الخدمات هي بعض السمات المميزة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تقف في طريق التقارب المكاني.

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، غالبا ما يكون الوضع الافتراضي لتخطيط وتخصيص الموارد العامة من أعلى إلى أسفل - وكانت الاستثمارات الكبيرة في البنية التحتية العامة سمة مميزة للعديد من الحكومات. وتُتخذ القرارات المتعلقة بالتخصيص الجغرافي للإنفاق الاستثماري من قبل الوزارات القطاعية داخل الحكومة المركزية، مع ترك القليل من السلطة على المستوى المحلي. فالتخطيط ليس مركزيا فحسب، بل أيضا آليات تقديم الخدمات. وعلى الرغم من أن العديد من بلدان المنطقة حققت مؤخرا تقدما مهما في تنفيذ أجندة اللامركزية - بما في ذلك تونس ولبنان - لا يزال مقدمو الخدمات الذين يتعاملون مع الجمهور لا يتمتعون بقدر كبير من السلطة الحقيقية، كما لوحظ في مناقشة إدارة المياه. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم نحو تحقيق اللامركزية، لا يزال أمام أنظمة الحكم المحلي في المنطقة مجال ضئيل لاتخاذ إجراءات مستقلة، لاسيما في منطقة المشرق.

ولا تزال التحويلات المركزية هي المصدر الرئيسي للتمويل المحلي، لأن نسبة الإنفاق المحلي من إجمالي الإنفاق الحكومي لا تزال منخفضة. ولكن عمليات إعداد الموازنات التي تحكم تخصيص الموارد القطاعية والمحلية للاستثمارات العامة في المنطقة عادة ما تفتقر إلى الشفافية والقدرة على التنبؤ، مما قد ينحرف بتدفقات الموارد نحو المناطق التي تتمتع بقدرة أكبر على المساومة. ويؤدي هذا النمط إلى تفاقم الاختلالات الإقليمية القائمة من حيث تعيين موظفي أجهزة الحكم المحلي وقدرات الموارد البشرية، وهو ما يؤثر بشكل غير متناسب على المناطق الأفقر. ففي تونس، على سبيل المثال، تعد الاختلالات الإقليمية هائلة من حيث التوظيف وقدرات الموارد البشرية بين البلديات الشمالية والساحلية والبلديات الداخلية والريفية الأقل رفاهية.

ومما يقوض السياسات التي تهدف إلى الحد من التفاوتات المكانية في أغلب الأحيان غياب السلطة المحلية والموارد، سواء لتوليد الإيرادات أو لاتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وتخصيص النفقات أو لتقديم الخدمات المحلية. وغالباً ما تتسم المناطق المتأخرة بأنها الأقل قدرة على تعبئة وإدارة الموارد المحلية، لأن الحكومة المركزية تمارس المزيد من السيطرة المالية على البلديات الصغيرة أكثر مما تمارسه على البلديات الكبيرة. وفضلاً عن ذلك، فالتحويلات إلى هذه المناطق المحلية لا تكفي في الغالب وتنقصها المعايير الموضوعية والشفافية والانتظام. ويمكن لانعدام سلطة الموازنة، مضافاً إليه غياب السيطرة محليا على تقديم الخدمات، أن يقوض تنفيذ الاستثمارات المستندة إلى المكان والمحافظة عليها على المستوى المحلي، تلك الاستثمارات ذاتها التي يُفترض لها أن تحد من التباينات المكانية.

ويستلزم تلبية طلب المواطنين على الخدمات العامة الجيدة بفاعلية التحول من المستوى الضخم إلى المستوى التدريجي: الابتعاد عن التخطيط وتقديم الخدمات على أعلى المستويات التي تركز على الدولة والتوجه إلى زيادة السلطة والقدرات والموارد على المستوى المحلي. ويشكل تعزيز التنافسية في تقديم الخدمات على المستوى المحلي جزءا رئيسيا من هذه الأجندة. وبعبارة أخرى، فإن التمكين والمساءلة ضروريان لمعالجة التفاوتات المكانية المتزايدة التي تسببت في اضطرابات سياسية كبيرة في بلدان أخرى.

6. تغيير مسار التيار

تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مواطن ضعف مهمة، أدى إلى تفاقمها الأزمات الحالية - أولا جائحة كورونا، ثم الغزو الروسي لأوكرانيا. فأسعار المواد الغذائية والطاقة ارتفعت، مما يضر بالفئات الأكثر احتياجاً، كما أن ارتفاع أسعار الفائدة نتيجة تشديد السياسة النقدية على الصعيد العالمي يجعل خدمة الديون أكثر عبئا. علاوة على ذلك، لا يوجد بلد تعافى تماما من الجائحة، ومن غير المعروف كيفية تحور الفيروس وما إذا كان سيستمر في تحوره. وفي عددين سابقين من تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أكدنا أن هذه الصدمات أصابت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وهي غير مستعدة لمواجهتها.[21] والواقع أن مواطن الضعف اليوم متجذرة بعمق في تاريخ من النمو المنخفض استمر عقودا، وفي الدين العام الذي كان يرتفع بالفعل إلى مستويات مثيرة للقلق قبل عام 2020، وفي الخدمات العامة التي لا تزال تخيب أمل الناس.

21 جاتي وآخرون، (2021) وجاتي وآخرون، (2022).

وعلى الرغم من عدم تقديم شواهد سببية، فإن المساهمات المقدمة لهذا التقرير تتسق في الحجة بأن الجوانب المختلفة لضعف الحوكمة هي السبب الأساسي لفشل التنمية في المنطقة - بما في ذلك انخفاض النمو، واستبعاد الفئات الأشد حرمانا والنساء، والإفراط في استخدام الموارد الطبيعية الثمينة مثل الأراضي والمياه.

ويمكن أن تؤدي الحوكمة إلى أوضاع مختلفة. فهي تشمل هيكل المؤسسات، وعمليات وضع السياسات واتخاذ القرارات، وآليات الامتثال المؤسسي، والإستراتيجيات التي تحدد شكل الاختيار العام. ومع ذلك، فإن جميع تعريفات الحوكمة الرشيدة، بما في ذلك التعريفات التي تعتمدها بلدان المنطقة بشكل مباشر، تشير إلى شكل ما من أشكال الشفافية والمساءلة. إذ يحول غياب الشفافية - سواء في البيانات المفتوحة أو تقييمات التعلم المنتظمة أو التحويلات المالية الواضحة التي يمكن التنبؤ بها - دون حصول الدولة وواضعي السياسات والمواطنين على إشارات واضحة بشأن ما يحدث في الاقتصاد أو بشأن فعالية السياسات. فثقافة المساءلة التي لا تزال ناشئة - حيث يتمتع المعلمون ومديرو المدارس بسلطة محدودة على التدريس والسلطات المحلية لديها سلطة محدودة لإنفاذ استخدام المياه الخاضع للمحاسبة وسداد الفواتير - لا تحقق الاتساق بين حوافز العمل من أجل إحراز تقدم.

ويعد تحسين الشفافية والمساءلة على الجانب الإيجابي هائلا بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - لاسيما في تحسين فعالية الدولة. إن الدولة التي تقاس فيها النواتج وتكون المساءلة منظمة تنظيما جيدا هي كيان حاكم يمكنه التعلم من نجاح الإجراءات وفشلها - وأسباب الفشل. وفكرة " دولة التعلّم" مبنية على مساهمة العديد من الخبراء، وذلك من خلال ربطها بالأدبيات المتعلقة بالقدرات المؤسسية وبدور التجريب والتقييم.[22] لكن دولة التعلّم لم تكن قط أكثر أهمية مما هي عليه اليوم. وعندما تسود حالة من عدم اليقين، فإن التجريب والتعلم وتصحيح المسار تصبح ضرورية لإحراز تقدم. ويشكل تحسين الحوكمة، والشفافية والمساءلة على وجه الخصوص، إصلاحات رخيصة التكلفة من الناحية المالية، ومن ثم فهي جذابة بشكل خاص الآن للبلدان ذات الحيز المالي المحدود. لكنها ضرورية أيضا للبلدان المصدرة للنفط، حيث يمكنها مساندة تخصيص الموارد العامة بكفاءة، مع المساعدة في الوقت نفسه في الاستعداد لمواجهة الأوقات العصيبة القادمة.

ومهما يكن من أمر مؤلم، فليس هناك وقت أفضل مما كان عليه في هذه الأزمة لمعالجة هذه الإصلاحات، التي لن ترسم مسارا للنمو المستدام فحسب، بل ستطور أيضا بنية تحتية أكثر قدرة على الصمود للتصدي للصدمات التي ستقع لا محالة في المستقبل.

المراجع

Aberra, A., and Chemin, M. (2021). "Does legal representation increase investment? Evidence from a field experiment in Kenya." *Journal of Development Economics, 150*(c). https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102612.

Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2001). "The colonial origins of comparative development: An empirical investigation." *American Economic Review*, 91(5), pp. 1369-1401.

Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.

Batista, C., McIndoe-Calder, T., and Vicente, P.C. (2017). "Return Migration, Self-selection and Entrepreneurship." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 79*(5), pp. 797-821.

22 انظر، على سبيل المثال لا الحصر، أندروز وآخرون (2017)، أوجدن (2017)، والأدبيات العديدة المذكورة فيهما.

Belhaj, F., and Gatti, R. (2021) "The Political Economy of Reform in Post-Covid MENA." In *Thinking MENA Futures: The Next Five Years and Beyond*. Middle East Institute.

Blattman, C., Hartman, A. C., and Blair, R. A. (2014). "How to promote order and property rights under weak rule of law? An experiment in changing dispute resolution behavior through community education." *American Political Science Review, 108*(1), pp. 100–120.

Boubtane, E., Dumont, J.C., and Rault, C. (2016). "Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006." *Oxford Economic Papers, 68*(2), pp. 340-360.

Cai, L., and Thissen, D. (2014). "Modern approaches to parameter estimation in item response theory." In S. P. Reise and D.A. Revicki (Eds.), *Handbook of item response theory modeling* (pp. 41-59). Routledge.

Chakraborty, T., Mukherjee, A., Saha, S., and Shukla, D. (2018). "Caste, courts and business." IZA Discussion Paper No. 15037. Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Chemin, M. (2012). "Does the quality of the judiciary shape economic activity? Evidence from a judicial reform in India." *Journal of Law, Economics, and Organization, 28*(3), pp. 460–485.

Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M.S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Marquardt, K.L., McMann, K., Mechkova, V., Paxton, P., Pemstein, D., von Römer, J., Seim, B., Sigman, R., Skaaning, S., Staton, J., Tzelgov, E., Uberti, L., Wang, Y., Wig, T., Wilson, S. and Ziblatt, D. (2022). *V-Dem Codebook v12*. https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/codebookv12.pdf.

Crawford, R., Klein, B., and Alchian, A. (1978). "Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process." *Journal of Law and Economics, 21*(2), pp. 297–326.

Cusolito, A.P., Gévaudan, C., Lederman, D., and Wood, C.A. (2022). *The Upside of Digital for the Middle East and North Africa: How Digital Technology Adoption Can Accelerate Growth and Create Jobs*. Washington, DC: World Bank.

Cuthbert, R. W., and Stevens, J. B. (1981). "The Net Economic Incentive for Illegal Mexican Migration: A Case Study." *The International Migration Review, 15*(3), pp. 543–550.

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., and Hess, J. (2018). *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: World Bank.

Devarajan, S., and Ianchovichina, E. (2018). "A broken social contract, not high inequality, led to the Arab Spring." *Review of Income and Wealth, 64*(s1), pp. S5-S25.

Diwan, I., Malik, A., and Atiyas, I. (2019). *Crony Capitalism in the Middle East: Business and Politics from Liberalization to the Arab Spring*. Oxford Academic.

Dustmann, C., Fadlon, I., and Weiss, Y. (2011). "Return migration, human capital accumulation and the brain drain." *Journal of Development Economics, 95*(1), pp. 58-67.

Ekhator-Mobayode, U. E., and Hoogeveen, J. (2021). "Microdata Collection and Openness in the Middle East and North Africa: Introducing the MENA Microdata Access Indicator". World Bank Policy Research Paper No. 9892. World Bank, Washington, DC.

Elmallakh, N., and Wahba, J. (2021). "Return Migrants and the Wage Premium: Does the Legal Status of Migrants Matter?" *Journal of Population Economics, 35*(4), pp. 1-55.

Evans, D. S., and Schmalensee, R. (2016). *Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.

Falkenmark, M. (1989). "The massive water scarcity now threatening Africa: why isn't it being addressed?" *Ambio, 18*(2), pp. 112-118.

Fasani, F., Frattini, T., and Minale, L. (2021). "Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes." *Journal of the European Economic Association, 19*(5), pp. 2803-2854.

Flabbi, L., and Gatti, R. (2018). "A Primer on Human Capital." Policy Research Working Paper No. 8309. World Bank, Washington, DC.

Gatti, R., Angel-Urdinola, D. F., Silva, J., and Bodor, A. (2014). "Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa." *Directions in Development-Human Development*. World Bank, Washington, DC.

Gatti, Roberta, Daniel Lederman, Rachel Yuting Fan, Arian Hatefi, Ha Nguyen, Anja Sautmann, Joseph Martin Sax, and Christina A. Wood. (2021). *Overconfident: How Economic and Health Fault Lines Left the Middle East and North Africa Ill-Prepared to Face COVID-19*. MENA Economic Update. Washington, DC: World Bank. October.

Gatti, Roberta, Daniel Lederman, Asif Mohammed Islam, Christina A. Wood, Rachel Yuting Fan, Rana Lotfi, Mennatallah Emam Mousa, and Ha Nguyen (2022). *Reality Check: Forecasting Growth in the Middle East and North Africa in Times of Uncertainty*. MENA Economic Update. Washington, DC: World Bank. April.

Gosling, S.N., and Arnell, N.W. (2016). "A global assessment of the impact of climate change on water scarcity." Climatic Change, 134(3), pp. 371-385.

Iqbal, F., and Kiendrebeogo, Y. (2015). "Public spending and education attainment in the Middle East and North Africa." Review of Middle East Economics and Finance, 11(2), pp. 99-118.

Islam, A. M., Moosa, D., and Saliola, F. (2022). Jobs Undone. Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37412.

Islam, A.M., and Lederman, D. (2020). "Data Transparency and Long-Run Growth." Policy Research Working Paper No. 9493. World Bank, Washington, DC.

Jasso, G., Rosenzweig, M. R. and Smith, J. P. (1998). "Determinants of Immigrants' Economic Gains from Immigration." Working paper, University of Pennsylvania.

Jovanovic, B., and Rousseau, P.L. (2005). "General Purpose Technologies." NBER Working Paper w11093, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. https://ssrn.com/abstract=657607.

Kaufman, D, Kraay, A., and Mastruzzi, M. (2010). "The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues." Policy Research working paper No. WPS 5430. World Bank.

Kazem, A. (2019). "Egypt: Why collaboration matters for the success of education reform." *World Bank Blogs*. https://blogs.worldbank.org/arabvoices/egypt-why-collaboration-matters-success-education-reform#comments.

Laeven, L., and Woodruff, C. (2004). "The quality of the legal system, firm ownership, and firm size." Policy Research Working Paper No. 3246. World Bank, Washington, DC.

Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press.

Lichand, G., and Soares, R.R. (2014). "Access to justice and entrepreneurship: Evidence from Brazil's special civil tribunals." *The Journal of Law and Economics, 57*(2), pp. 459–499.

Litschig, S., and Zamboni Y. (2018). "Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil." *Journal of Development Economics, 134*, pp. 133–149.

Lührmann, A., Marquardt, K. L., and Mechkova, V. (2020). "Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability." *American Political Science Review, 114*(3), pp. 811-820.

Marchetta, F. (2012). "Return migration and the survival of entrepreneurial activities in Egypt." *World Development, 40*(10), pp. 1999-2013.

Massey, D.S., Alarcón, R., Durand, J., and González, H. (1990). *Return to Aztlan: The social process of international migration from western Mexico. Studies in Demography, 1*. Univ of California Press.

Mayr, K., and Peri, G. (2009). "Brain drain and brain return: theory and application to Eastern-Western Europe." *The BE Journal of Economic Analysis & Policy, 9*(1), pp. 1-52.

Melde, S., Milan, A., Shivakoti, R., Roy, S.Y., Martineau, D., and Laczko, F. (2019). *Migration governance indicators: a global perspective*. International Organization for Migration. Retrieved from https://publications.iom.int/system/files/pdf/mgi-a-global-perspective.pdf.

North, D., Acemoglu, D., Fukuyama, F., and Rodrik, D. (2008). *Governance, Growth and Development Decision-Making*. Washington, D.C.: World Bank Group.

OECD. (2012). "Renewing the skills of ageing workforces: The role of migration." In *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-7-en.

Ogden, T. (Ed.). (2017). *Experimental conversations*. MIT Press.

Rodrik, D. (2010). "Diagnostics before prescription." *Journal of Economic Perspectives, 24*(3), pp. 33–44.

Sandefur, J., and Siddiqi, B. (2013). "Delivering justice to the poor: Theory and experimental evidence from Liberia." Working Paper.

Schiffbauer, M., Sy, A., Hussain, S., Sahnoun, H., and Keefer, P. (2015). "Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa." *MENA Development Report*. Washington, DC: World Bank.

Shvets, J. (2013). "Judicial institutions and firms' external finance: Evidence from Russia." *The Journal of Law, Economics, and Organization, 29*(4), pp. 735–764.

Taheripour, F., Tyner, W.E., Sajedinia, E., Anguiar, A., Chepeliev, M., Corong, E.L., de Lima, C. Z., and Haqiqi, I. (2020). *Water in the Balance: The Economic Impacts of Climate Change and Water Scarcity in the Middle East*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Testaverde, M., and Pavilon, J. (2022). *Building Resilient Migration Systems in the Mediterranean Region: Lessons from COVID-19*. World Bank, Washington, DC.

UNHCR (United Nations Higher Commissioner for Refugees). (2021). *UNHCR Refugee Population Database*. Data extracted on: March 31, 2022. Available from https://www.unhcr.org/refugee-statistics/.

UNDESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2019). *World Population Prospects 2019*, Online Edition. Rev. 1. Data extracted on: July 8th, 2022. Available from https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/.

World Bank. (2018). *World development report 2018: Learning to realize education's promise*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2019). "Implementation Completion Report for the First and Second Programmatic Energy and Water Sector Reforms Development Policy Loans to the Hashemite Kingdom of Jordan." Report No: ICR00004657, https://documents1.worldbank.org/curated/en/222301546546705732/pdf/icr00004657-12282018-636818041906584165.pdf

World Bank. (2020a). *Insights from disaggregating the human capital index*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/306651578290912072/pdf/Insights-from-Disaggregating-the-Human-Capital-Index.pdf

World Bank. (2020b). *Arab Republic of Egypt: Human Capital Index 2020*. World Bank, Washington, DC. https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_EGY.pdf.

World Bank. (2020c). *Convergence: Five Critical Steps toward Integrating Lagging and Leading Areas in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2021). *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2022). *Lebanon Economic Monitor, Fall 2021: the Great Denial*. World Bank, Washington, DC.

Yousef, T. M. (2004). "Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950." *Journal of Economic Perspectives, 18*(3), pp. 91–116.

الفصل الثاني: المساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:
المفهوم والقياسات

هدى عاصم

1. مقدمة

هناك العديد من تعاريف الحوكمة. حيث يعرف كوفمان وكراي (2008) الحوكمة بأنها "التقاليد والمؤسسات التي تُمارَس بها السلطة في بلد ما"، والتي تشمل "العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها". وتصف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2006) الحوكمة الرشيدة بأنها تتسم "بالمشاركة، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، والفعالية، والإنصاف، إلخ". ويعرف صندوق النقد الدولي (2007) الحوكمة بأنها "العملية التي تقوم بها المؤسسات العامة بتسيير الشؤون العامة وإدارة الموارد العامة"، ويشير إلى الحوكمة الرشيدة على أنها "إدارة الحكومة بطريقة لا يشوبها أساسا أي إساءة استغلال أو فساد، مع إيلاء الاعتبار الواجب لسيادة القانون". وتشدد هذه التعريفات، ضمن تعريفات أخرى، على أهمية المساءلة بوصفها حجر الزاوية في الحوكمة الرشيدة. وتعد المساءلة ضرورية لمكافحة التهديدات التي تهدد سيادة القانون في بلدان العالم النامية بسبب إساءة استخدام الوظائف العامة لتحقيق مكاسب خاصة (أكرمان 2005). وبالإضافة إلى ذلك، تضمن المساءلة أن يكون للمواطنين والمؤسسات العامة رقابة على الحكومة وإجراءاتها، وبالتالي فهي أساسية لجودة الحكم الديمقراطي وشرعية المؤسسات العامة والثقة فيها.

ويركز هذا الفصل على المساءلة وكيفية تحديدها وقياسها، معتمدا بشدة على عمل لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020)، الذين قدموا إطارا جديدا للمفاهيم بغرض تحديد المساءلة وقياسها. تُعرف المساءلة بأنها قيود فعلية على استخدام الحكومة للسلطة، ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة مؤشرات فرعية: المساءلة الرأسية التي ترصد الانتخابات؛ والمساءلة الأفقية التي تشير إلى الضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة؛ والمساءلة المحورية، التي تقيس الرقابة من جانب المؤسسات غير الرسمية مثل وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني. ويستخدم هذا الفصل أحدث البيانات عن المساءلة التي تقدمها مجموعة بيانات V-Dem (كوبيدج وآخرون 2022أ) لقياس مدى المساءلة المرصودة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى.

وقد سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى درجات المساءلة بين جميع مناطق العالم على مدى السنوات العشرين الماضية، وكان أداؤها أقل كثيراً من نظيراتها في الدخل، على الرغم من وجود تباينات كبيرة فيما بين بلدان المنطقة. وسجلت المنطقة درجات في المساءلة الأفقية أفضل من الرأسية والمحورية، ولكن ثمة حاجة إلى تحسين بعض جوانب المساءلة الأفقية، مثل الرقابة من جانب هيئات عامة مستقلة. ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية لهذا الفصل في تقييم الارتباط بين أبعاد المساءلة والثقة في المؤسسات. فقد تبين أن المساءلة الرأسية والأفقية ترتبطان ارتباطا إيجابيا بالثقة في المؤسسات، على خلاف المساءلة المحورية. وتنطبق هذه النتائج أيضاً على الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على الرغم من أن الثقة في المؤسسات أقل في المنطقة منها في سائر العالم.

2. تعريف المساءلة وقياسها

تعريف المساءلة

من الصعب تعريف المساءلة. فمفهوم المساءلة في حد ذاته مبهم ويتداخل مع العديد من المصطلحات وثيقة الصلة، بما في ذلك الديمقراطية،[1] غير أن المساءلة تختلف عن الديمقراطية. حيث تهتم الديمقراطية بكيفية استخدام المواطنين الانتخابات لمساءلة المسؤولين الحكوميين (شميتر وكاريل1991)، ولكن مؤسسات الدولة والمواطنين يمكنهم ممارسة المساءلة، ويمكن أن توجد حتى في الأنظمة غير الديمقراطية (ليندبرج 2013). وثمة مفهوم آخر وثيق يتمثل في الاستجابة، أي الاستجابة لمطالب المواطنين. وعلى الرغم من أن المساءلة تختلف عن الاستجابة، فإن الحكومة الخاضعة للمساءلة أمام مواطنيها يجب أن تستجيب أيضاً بجدية لمصالحهم ومطالبهم (أكرمان 2005).

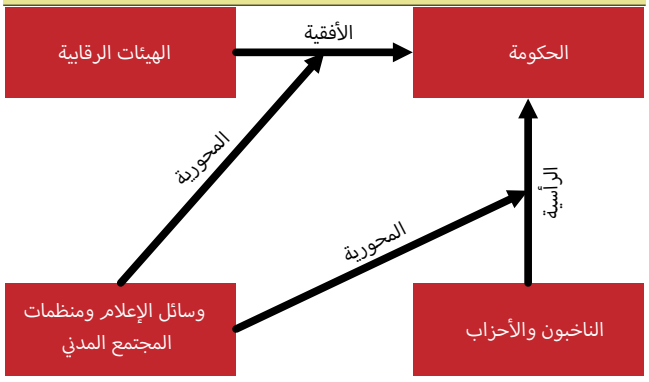
1 تُعرف مجموعة بيانات Polity IV -مجموعة بيانات بارزة تُستخدم في بحوث العلوم السياسية لقياس الديمقراطية والاستبداد- الديمقراطية بأنها تشمل ثلاثة عناصر مترابطة: "وجود مؤسسات وإجراءات يمكن من خلالها للمواطنين التعبير عن أفضلياتهم الفعلية بشأن السياسات والقيادات البديلة، ووجود قيود مؤسسية على ممارسة السلطة من جانب السلطة التنفيذية، وضمان الحريات المدنية لجميع المواطنين في حياتهم اليومية وفي أعمال المشاركة السياسية (مارشال وجاجرز وجر 2002)". وتقترب هذه العناصر الثلاثة من الأبعاد الثلاثة للمساءلة المستخدمة هنا (الرأسية، الأفقية، المحورية).

ويعرف شيدلر (1999) المساءلة بأنها علاقة بين طرف مسائِل وطرف يخضع للمساءلة، بحيث يتعين على الأخير إطلاع الطرف الأول على تصرفاته وتبريرها، مع إيقاع عقوبة محتملة عليه في حالة سوء السلوك. واستنادا إلى هذا التعريف، فإن للمساءلة بعدين رئيسيين: تحمل المسؤولية (التي تشير إلى التزام الطرف الخاضع للمساءلة بإبلاغ الطرف المسائل وشرح قراراته له) والإنفاذ (الذي يشير إلى قدرة الطرف المسائل على المعاقبة على سوء السلوك) (شيدلر 1999). ويضمن بين (2001) العقوبة أيضاً في تعريفه للمساءلة، قائلا إن "المساءلة تعني العقاب". ويمكن أن تشمل أمثلة المساءلة تحمل المسؤولية أو الإنفاذ أو كليهما. فعلى سبيل المثال، في العديد من البلدان، يمكن للهيئة التشريعية استجواب أعضاء الحكومة والتصويت على حجب الثقة عنهم لعزلهم من مناصبهم، في حين لا يستطيع المواطنون استجواب المسؤولين العموميين والتحقيق معهم، ولكن يمكنهم معاقبتهم بالتصويت لإخراجهم من مناصبهم (شيدلر ودايموند وبلاتنر 1990). ويعرف ليندنبرج (2013) المساءلة بأنها قيود على استخدام السلطة.

وبناء على هذه التعريفات، ركز لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) على مساءلة السلطة التنفيذية للحكومة أو المساءلة السياسية، وعرفوها بأنها قيود فعلية على استخدام الحكومة السلطة السياسية من خلال اشتراط تبريرها لإجراءاتها وفرض عقوبات محتملة عليها. وقد صاغوا مفهوم المساءلة من خلال تحديد الجهة التي تخضع الحكومة للمساءلة أمامها. ونظموا المساءلة في ثلاثة أنواع فرعية (الشكل 1):

- المساءلة الرأسية التي تشير إلى قدرة المواطنين على مساءلة حكومتهم من خلال الانتخابات.
- المساءلة الأفقية التي تشير إلى الضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة.
- المساءلة المحورية إلى تشير إلى رقابة منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

الشكل 1. أنواع المساءلة



المصدر: لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020

ترصد المساءلة الرأسية كيفية محاسبة المواطنين لحكومتهم من خلال المشاركة السياسية الرسمية، التي تنطوي على انتخابات نزيهة وحرة وحرية تشكيل الأحزاب السياسية. ويقيس لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) المساءلة الرأسية بوصفها مساءلة انتخابية وحرية الأحزاب السياسية. وترصد المساءلة الانتخابية وجود الانتخابات وجودتها، ونسبة السكان الذين يحق لهم التصويت، وما إذا كان رئيس السلطة التنفيذية منتخبا انتخابا مباشرا أم غير مباشر. ونموذج جودة الانتخابات هو دالة لوجود نظام انتخابي، فضلا عن سبعة متغيرات تقيس مختلف جوانب العملية الانتخابية، بما في ذلك استقلالية لجنة الانتخابات، ودقة سجلات الناخبين، ومقياس لمدى حرية الانتخابات ونزاهتها. وترصد المساءلة الرأسية أيضاً ما إذا كان من الممكن تكوين الأحزاب السياسية، والحواجز التي تحول دون تشكيل الأحزاب، ومدى استقلالية أحزاب المعارضة عن الحكومة (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ كوبيدج وآخرون 2022ب). وتعد المساءلة الرأسية، على هيئة انتخابات حرة ونزيهة، شرطاً ضرورياً لكنه غير كافٍ لتحقيق الحوكمة الرشيدة. فللمساءلة الانتخابية أوجه قصور هامة مثل عدم اتساق المعلومات بين المواطنين والمسؤولين المنتخبين، كما أن الانتخابات تعد بمثابة آلية للمساءلة في مرحلة لاحقة وخارجة عن المؤسسات العامة (أكرمان 2005). ولذلك، يجب أن تكون المساءلة من جانب الناخبين مصحوبة بمساءلة من داخل المؤسسات العامة أو المساءلة الأفقية.

وتشير المساءلة الأفقية إلى قدرة مؤسسات الدولة الأخرى على مراقبة أنشطة الحكومة من خلال المطالبة بالمعلومات، واستجواب المسؤولين، والمعاقبة على السلوك غير اللائق. ويعكس هذا الشكل من المساءلة وجود ضوابط وتوازنات بين المؤسسات العامة ويحول دون إساءة استخدام السلطة (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ أودونيل 1998). وتشمل المساءلة الأفقية الرقابة من قبل السلطة القضائية والتشريعية والهيئات الحكومية الأخرى (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020). وترصد الرقابة القضائية ما إذا كانت الحكومة تحترم السلطة الشرعية للسلطة القضائية، والتي تقاس بمدى امتثال السلطة التنفيذية لأحكام القضاء ومدى استقلالية المحاكم. وترصد الرقابة التشريعية القيود التشريعية على السلطة التنفيذية، والتي تتجلى في مدى تواتر استجواب السلطة التشريعية للحكومة، ومدى احتمال أن تفرض عقوبات على الإجراءات الحكومية غير القانونية. وتقيس الرقابة من جانب الهيئات العامة الأخرى كيفية قيام الهيئات العامة الأخرى، كالمراقب المالي العام أو النائب العام أو أمين المظالم، بالتحقيق مع السلطة التنفيذية (كوبيدج وآخرون 2022ب؛ لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020). ويعكس النوعان السابقان من المساءلة دور المؤسسات السياسية الرسمية – الانتخابات والأحزاب السياسية والبرلمان والمحاكم – ولكن هناك نوعا ثالثا من المساءلة – المساءلة المحورية – التي تعمل من خلال قنوات غير رسمية.

وتجسد المساءلة المحورية الدور الذي يلعبه المواطنون ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في مساءلة الحكومة. ويشمل دورها استخدام أدوات غير رسمية مثل التعبئة الاجتماعية وصحافة التحقيقات لتحسين المساءلة الرأسية والأفقية (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ متيشكوفا ولورمان ولينديرج 2017). ولا تتمتع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني بسلطة أو قدرة مباشرة لمعاقبة المسؤولين الحكوميين على سوء السلوك، لكنها تلعب دورا رئيسيا من خلال توفير المعلومات للجهات الفاعلة الأخرى مثل الناخبين والمؤسسات العامة الأخرى، وهو ما يزيد من المساءلة الرأسية والأفقية. ويمكنها أيضاً الضغط مباشرة على الحكومة من خلال حملات التعبئة الاجتماعية (جوتز وجنكينز 2001). وتشمل المساءلة المحورية مقاييس حرية الإعلام، وحرية التعبير، وخصائص المجتمع المدني، ومدى مشاركة المواطنين في الحياة السياسية. وترصد حرية الإعلام أمورا مثل الرقابة على وسائل الإعلام من جانب الحكومة، ومضايقة الصحفيين، ومدى قدرة وسائل الإعلام على انتقاد الحكومة. وتشمل حرية التعبير متغيرات تقيس درجة حرية المواطنين في مناقشة مختلف الموضوعات والمؤشرات على حرية التعبير. أما المقياس الثالث فهو ما إذا كان المجتمع المدني يجري مناقشات عامة قبل إجراء تغييرات رئيسية في السياسات. ويرصد المقياس الأخير ما إذا كان المواطنون مهتمين بالمشاركة في المجتمع المدني وما تضعه الحكومة من قيود على منظمات المجتمع المدني (كوبيدج وآخرون 2022ب؛ لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020).

قياس المساءلة

أنشأ لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) مؤشر المساءلة ومؤشراته الفرعية الثلاثة باستخدام متغيرات من مجموعة بيانات V-Dem [2] التي تعتبر أكثر مجموعات البيانات شمولا ودقة عن مقاييس الديمقراطية. وهي تقدم نهجا متعدد الأبعاد ومفصلاً لقياس الديمقراطية، وتتضمن أكثر من 400 مؤشر للديمقراطية، تغطي أكثر من 200 بلد من 1789 إلى 2019. حيث يطلب من الخبراء القُطريين تقييم الأبعاد المختلفة للديمقراطية، ولكل بلد ما لا يقل عن 25 خبيرا، ويعطي كل منهم أكواداً للمؤشرات التي تتبع مجال خبرته. ويستعين هذا المشروع بأكثر من 3500 خبير قُطري يقدمون معلومات متخصصة من خلال المسوح عبر الإنترنت. وعادة ما يكون الخبراء القُطريون من الأكاديميين أو المختصين ذوي المعرفة التفصيلية في مجال أو أكثر؛ وثلثاهم تقريبا مواطنون أو مقيمون في البلد الذي يقدمون معلومات بشأنه، ولذلك فهم على دراية بالتطورات السياسية والمؤسسية في هذه البلدان (كوبيدج وآخرون 2022ج). ومع ذلك، يمكن أن تثير البيانات التي وضع الخبراء أكوادا لها إشكالية، لأن المفاهيم المعقدة للتصنيف تتطلب حكما، وهو ما قد يختلف من خبير لآخر (ماكسويل ماركوارت ولورمان 2018). ويمكن أن يؤدي التفاوت بين الخبراء، لا سيما في تصور الحجم وإمكانية التعويل عليه، إلى أخطاء في القياس (ماركوارت 2020). ويستخدم مشروع V-Dem نموذج نظرية الاستجابة للعنصر [3] لتحويل الإجابات التصنيفية من قبل الخبراء إلى تقديرات

2 مجموعة بيانات V-Demhttps://www.v-dem.net/vdemds.html

3 نموذج نظرية الاستجابة للعنصر هو نوع من النماذج الإحصائية، الذي يفسر العلاقة بين الخصائص غير القابلة للرصد والنواتج الملحوظة (كاي وتيسين، 2014).

متواصلة. وقد تبين أن هذه النماذج تتفوق على المتوسطات البسيطة، عندما تتفاوت إجابات الخبراء من حيث الموثوقية أو تظهر أداء تفاضلياً تجاه العنصر (ماركوارت وبيمستين 2018). وتستخدم مجموعة بيانات V-Dem أيضاً أدوات منهجية أخرى لضمان موثوقية التصنيف وتوفير فترات ثقة في تصنيفات الخبراء (كوبيدج وآخرون 2022ج).

ووضع لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) تعريفاً إجرائياً للمساءلة باعتبارها مركبة من العديد من المؤشرات من مجموعة بيانات V-Dem. ويتم تجميع هذه المؤشرات باستخدام نموذج بايزي هرمي[4] لتقدير مؤشر المساءلة وأنواعها الفرعية الثلاثة (كوبيدج وآخرون 2022ج؛ لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020). وطُبِّعَت مؤشرات المساءلة إلى نطاق من صفر إلى 1، بحيث تشير الدرجات الأعلى إلى زيادة مستوى المساءلة. ويتمتع مقياس لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) الجديد للمساءلة بعدة مزايا. أولاً، يقدم إطارا مفاهيميا جديدا لتعريف المساءلة. ثانيا، يستخدم إستراتيجية النمذجة الهيكلية الهرمية البايزية لبناء مؤشر المساءلة الكلية وأنواعها الفرعية الثلاثة، التي تتناول الهيكل المتداخل للبيانات والملاحظات الناقصة. ثالثا، لديه تغطية جيدة جدا على مستوى العالم، حيث تغطي المؤشرات جميع البلدان تقريبا من عام 1900 إلى الوقت الحاضر. رابعا، يفرق بين الأنواع الفرعية للمساءلة (الرأسية والأفقية والمحورية). خامسا، أوضح لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) أن المقياس الجديد للمساءلة أظهر صلاحية من حيث المحتوى،[5] والتقارب،[6] والبنية،[7] وفقا لإطار أدكوك وكوليبه (2001).

وقد سدت مؤشرات المساءلة التي وضعها لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) فجوة مهمة في الدراسات والأبحاث. وكان مؤشر المساءلة الوحيد الموجود من قبل، والذي له تغطية عالمية، هو مؤشر الصوت المسموع والمساءلة في مجال الحوكمة على مستوى العالم (الإطار 1)، وهو عبارة عن تجميع للمؤشرات المستندة إلى التصورات السائدة المأخوذة من مصادر مختلفة (كوفمان وكراي 2008). وقد انتقد فيه عدم وجود إطار مفاهيمي (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ توماس 2010)، ويعود تاريخه إلى عام 1996 فقط. ولا تغطي مؤشرات المساءلة الأخرى المساءلة إلا لعدد محدود من البلدان والسنوات. فعلى سبيل المثال، يقيس مؤشر المساءلة الذي أنشأه ويليامز (2015) المساءلة والشفافية في 190 بلدا بين عامي 1980 و2010، مع تغطية متغيرة للبلدان. واستخدمت مؤشرات الديمقراطية أيضاً لقياس المساءلة، لكنها تختلف من الناحية المفاهيمية عن تدابير المساءلة (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020).

4 النموذج الهرمي البايزي هو نوع من النماذج الإحصائية المكتوبة في شكل هرمي (مستويات متعددة) ويقدر باستخدام أساليب بايزي (ألنبي وروسي وماكولك 2005).

5 ما إذا كان المقياس الجديد يعد تمثيلا جيدا للإطار المفاهيمي المقترح للمساءلة.

6 ما إذا كان المقياس الجديد مرتبطا بمقاييس أخرى ذات صلة.

7 ما إذا كان المقياس الجديد ينتج نتائج متوقعة نظريا.

الإطار 1. مقارنة مؤشر الحوكمة العالمية للصوت المسموع والمساءلة

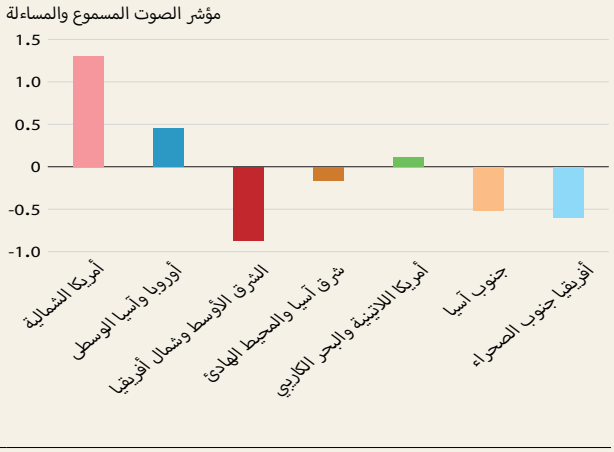
يرصد مؤشر الصوت المسموع والمساءلة لمؤشرات الحوكمة العالمية قدرة مواطني البلد المعني على انتخاب حكومتهم، وكذلك حرية التعبير وحرية التجمع ووجود وسائل إعلام مستقلة. وهو يغطي جميع البلدان في جميع أنحاء العالم من عام 1996 إلى الوقت الحاضر، وأنشئ باستخدام مؤشرات تستند إلى التصورات السائدة من 21 مصدرا، بما في ذلك منظمة فريدوم هاوس، واستطلاع جالوب العالمي، ومشروع V-Dem. ويختلف عدد المصادر حسب المشاهدة. ويتم تعديل نطاق مختلف المؤشرات ليتراوح من صفر إلى 1، ثم يُجمع بينها باستخدام نموذج المكونات غير المرصودة لإنشاء مؤشر إجمالي للصوت المسموع والمساءلة، وهو متوسط مرجح للمؤشرات، بحيث تعكس الترجيحات الارتباط بين مصادر البيانات المختلفة (كوفمان وكراي 2008؛ كوفمان وكراي وماستروتسي 2011). والعيب الرئيسي لمؤشر الصوت المسموع والمساءلة، الذي يتراوح بين -2.5 و2.5، هو أنه يفتقر إلى إطار مفاهيمي (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ توماس 2010).

يستخدم مؤشر الصوت المسموع والمساءلة مؤشرات من مجموعة بيانات V-Dem: حرية التعبير الموسعة، حرية التجمع، الانتخابات النظيفة، ولذلك فهو يرتبط ارتباطاً أكبر كثيراً بمقاييس المساءلة الكلية والرأسية والمحورية، وارتباطاً أقل بالمساءلة الأفقية لأنه لا يتضمن عناصر الضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة.

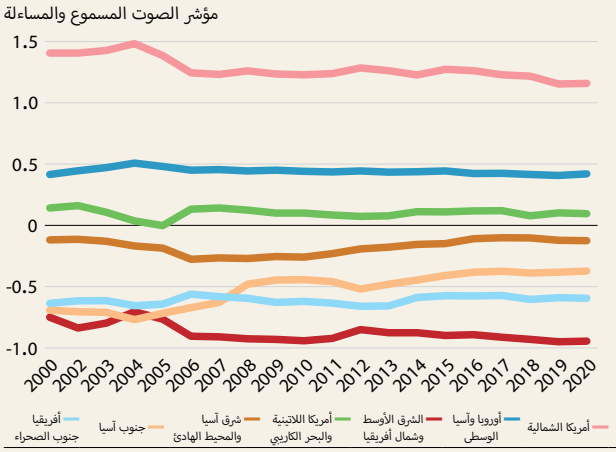
ويبين الشكل ب-1-1 متوسط درجات مؤشر الصوت المسموع والمساءلة لمؤشرات الحوكمة العالمية من عام 2000 إلى عام 2020 وفقا للمنطقة الجغرافية. وتظهر مؤشرات الحوكمة العالمية الترتيب الإقليمي نفسه في مجال المساءلة الذي تظهره درجات المساءلة في لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020). وسجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى درجات للمساءلة منذ عام 2000. ويبين الشكل ب-1-2 تطور الدرجات الإقليمية لمؤشر الصوت المسموع والمساءلة لمؤشرات الحوكمة العالمية خلال الفترة نفسها. حيث تحسنت درجات المساءلة في منطقتي جنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى السنوات العشرين الماضية، لكن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تزال تسجل أدنى درجات المساءلة، كما هي الحال مع درجاتها على مؤشر لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020).

الشكل ب. مؤشر الصوت المسموع والمساءلة وفقا للمنطقة الجغرافية (2000-2020)

الشكل ب. 1-1



الشكل ب. 2-1



المصدر: استنادا إلى بيانات من مؤشرات الحوكمة العالمية.
ملاحظة: تعرض الرسوم البيانية متوسط درجات الصوت المسموع والمساءلة وفقا للمنطقة الجغرافية.

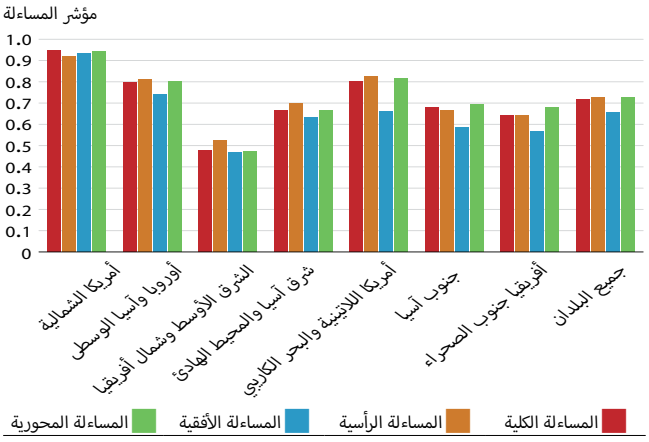
3. مقارنة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بسائر العالم

مقارنة إقليمية

نبدأ بمقارنة درجات المساءلة في المناطق. يبين الشكل 2 متوسط درجات المساءلة الإجمالية والأنواع الفرعية الثلاثة (الرأسية والأفقية والمحورية) لكل منطقة جغرافية وللعينة بأكملها. وتغطي درجات المساءلة 178 بلدا في الفترة من 2000 إلى 2020، وتم تطبيعها بين صفر و1. وتسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى درجة للمساءلة الكلية (0.48، مقابل متوسط قدره 0.7، انحراف معياري واحد أقل من المتوسط).

وأداء جميع المناطق باستثناء أمريكا الشمالية أسوأ في المساءلة الأفقية مقارنة بالمساءلة الكلية والرأسية والمحورية، وإن شهدت أمريكا الشمالية تراجعاً في المساءلة الأفقية منذ عام 2015. وترصد المساءلة الأفقية الضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة.

الشكل 2. المساءلة حسب المنطقة، 2000-2020



المصدر: لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ مجموعة بيانات V-Dem الإصدار 12 (كوبيدج وآخرون 2022أ).

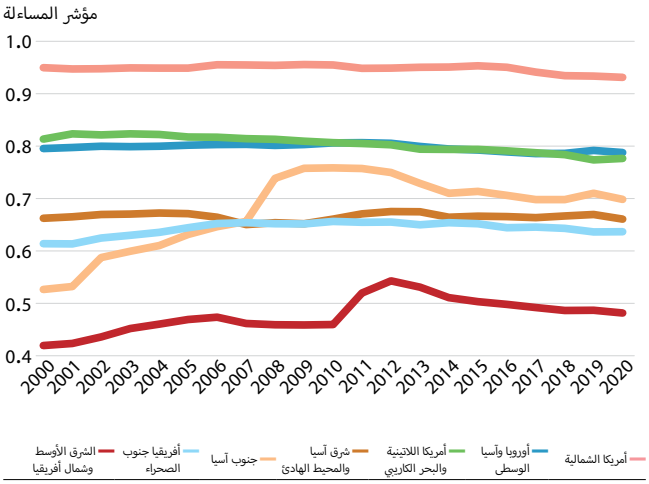
تطور المساءلة بمرور الزمن

لم تتغير درجات المساءلة الكلية تغيرا كبيرا على مدى السنوات العشرين الماضية. ويعرض الشكل 3 تطور درجات المساءلة من عام 2000 إلى عام 2020، مع التركيز على المساءلة الكلية، التي تعرف بأنها قيود فعلية على استخدام الحكومة للسلطة السياسية. وشهدت منطقتا جنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحسنا ملحوظا في درجات المساءلة. وتحسنت درجات المساءلة تدريجيا في منطقة جنوب آسيا من عام 2000 إلى عام 2007، ثم زادت زيادة كبيرة في عام 2008 بسبب التحولات الديمقراطية في أفغانستان وبوتان وملديف. كما شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحسنا طفيفا في المساءلة بعد أحداث الربيع العربي في 2011/2010 بسبب التحسن في درجات المساءلة في مصر وليبيا وتونس.

وكانت الزيادات في درجات المساءلة الرأسية في منطقتي جنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا أشد حدة منها في الأنواع الأخرى من المساءلة لأن التحولات الديمقراطية في هاتين المنطقتين شملت إجراء انتخابات حرة ونزيهة، للمرة الأولى في الغالب. وترصد المساءلة الرأسية قدرة المواطنين على مساءلة الحكومة بشكل رئيسي من خلال الانتخابات. وأوضح لورمان وآخرون (2019) أن المساءلة الرأسية هي النوع الأول من المساءلة الذي يتطور بعد التحولات السياسية.

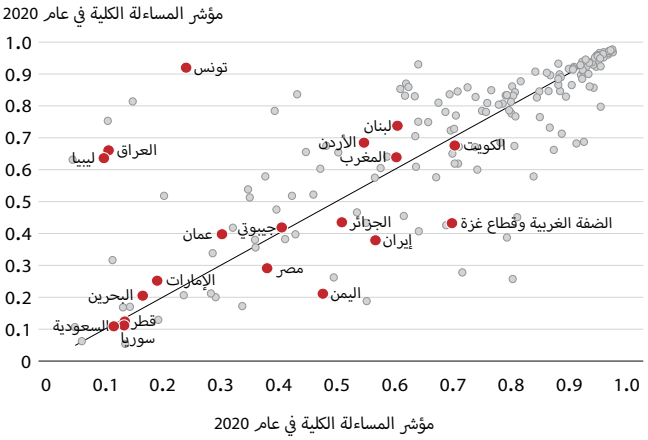
وتعكس المساءلة الأفقية قدرة مؤسسات الدولة على مراقبة الحكومة. وتعد درجاتها أقل من درجات المساءلة الرأسية والمحورية لجميع المناطق باستثناء أمريكا الشمالية. ويتوقف إحراز التقدم في المساءلة الأفقية على وجود مؤسسات قوية يمكنها الإشراف على الحكومة ومحاسبتها. فعلى سبيل المثال، تعني الانتخابات التشريعية الحرة والنزيهة أن لدى المشرعين حوافز لإنشاء المؤسسات اللازمة للإشراف على إجراءات الحكومات ومراقبتها. ويوفر وجود وسائل إعلام حرة ومستقلة للناخبين معلومات مهمة لمساءلة السلطتين التنفيذية والتشريعية (ميتشكوفا، لورمان، ولينديرج 2019). وكانت التحسينات في المساءلة الأفقية في منطقتي جنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا تدريجية ولم تصل إلى مستويات المساءلة الرأسية والمحورية.

الشكل 3. مؤشر المساءلة الكلية وفقا للمنطقة الجغرافية، 2020-2000



المصدر: لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020 ومجموعة بيانات V-Dem الإصدار 12 (كوبيدج وآخرون 2022أ).

الشكل 4. مؤشر المساءلة الكلية بين عامي 2000 و2020



المصدر: لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020 ومجموعة بيانات V-Dem الإصدار 12 (كوبيدج وآخرون 2022أ).
ملاحظة: يظهر مخطط الانتشار درجات المساءلة في عام 2000 على المحور السيني وفي عام 2020 على المحور الصادي. وتمثل النقاط الحمراء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتمثل النقاط الرمادية بلدانا من غير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

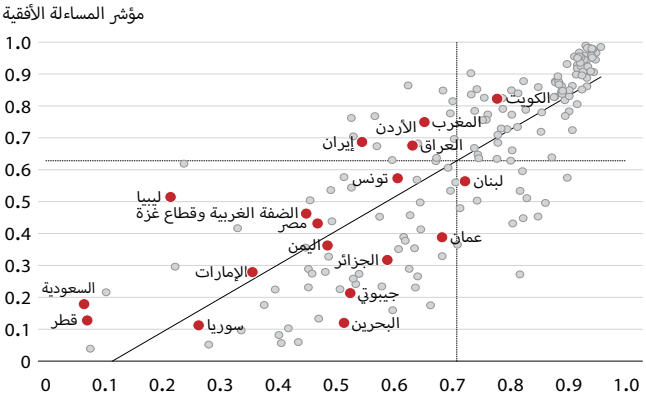
وتحسنت المساءلة في 81 بلدا على مدى السنوات العشرين الماضية وتراجعت في 97 بلدا حسب الشكل 4. كما تحسنت درجات المساءلة في 10 بلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين عامي 2000 و2020، في حين تراجعت درجات تسعة بلدان. ويبين الشكل 4 التغير في درجات المساءلة الكلية على مدى السنوات العشرين الماضية. ويظهر المحور الصادي درجات عام 2020، في حين يظهر المحور السيني درجات عام 2000. وقد تحسنت درجات البلدان الواقعة فوق خط 45 درجة من عام 2000 إلى عام 2020، وتراجعت درجات البلدان التي تحت الخط. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حدث أكبر تغير إيجابي في العراق وليبيا وتونس، مع زيادة قدرها أكثر من 0.5 نقطة. وترجع هذه التغييرات أساسا إلى التغيير السياسي وتنظيم الانتخابات. وكانت البلدان الأسوأ أداء هي إيران والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن، التي شهدت انخفاضاً قدره 0.2 نقطة.

العلاقة بين مؤشرات المساءلة

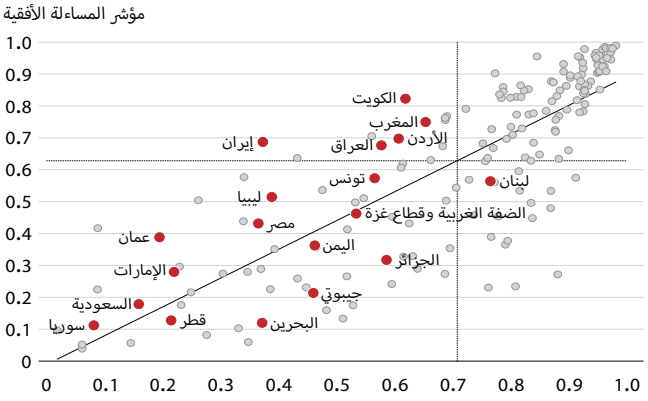
تبين الأشكال 5 و6 و7 بصورة أقرب العلاقات بين المؤشرات الفرعية للمساءلة. حيث يعرض الخط الأفقي المتقطع المتوسط العالمي لدرجة مؤشر المساءلة على المحور الصادي، ويبين الخط الرأسي المتقطع متوسط درجة مؤشر المساءلة على المحور السيني، ويقسم الرسم البياني إلى أربعة أرباع، وهو ما يشير إلى ما إذا كان البلد لديه درجات مساءلة أعلى أو أقل من المتوسط. ويظهر الخط المكيف (خط الانحدار) الارتباط بين المؤشرات. وحسبما يبين الشكلان 5 و6، فإن معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تسجل درجات مساءلة أقل من المتوسط لأنها تقع في الربع الأيسر الأسفل، لكنها تحقق أداء أفضل في المساءلة الأفقية عنه في المساءلة الرأسية والمحورية. ويبين الشكل 7 أيضاً أن أداء معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كان أقل من أداء البلدان الأخرى على صعيد المساءلة الرأسية والمحورية، لكنها تؤدي بشكل أفضل على صعيد المساءلة الرأسية مقارنة بالمحورية.

وكان للمساءلة المحورية أعلى ارتباط بمؤشر المساءلة الكلية وبالمساءلة الرأسية والأفقية لأنها تعمل كآلية وسيطة تعزز الأنواع الأخرى من المساءلة (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020). وكانت المساءلة الرأسية والأفقية الأقل ارتباطا بعضها ببعض.

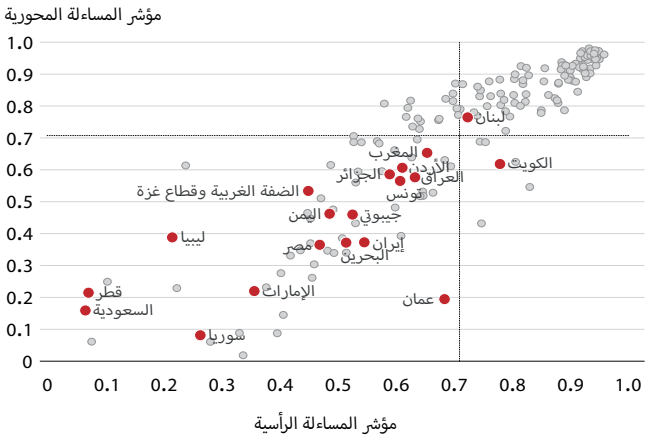
الشكل 5. المساءلة الرأسية والأفقية



الشكل 6. المساءلة الأفقية والمحورية



الشكل 7. المساءلة الرأسية والمحورية



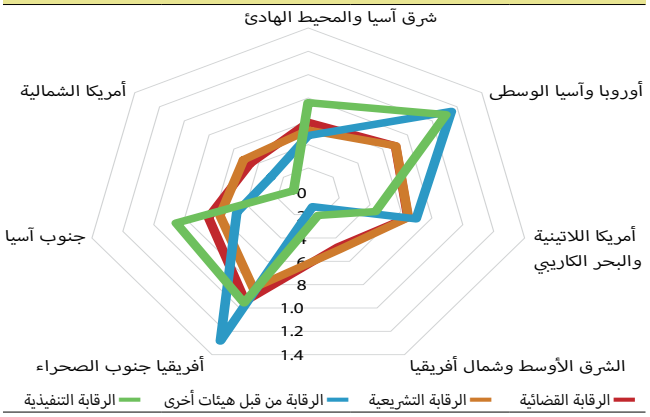
المصدر: استنادا إلى بيانات من لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) ومجموعة بيانات V-Dem الإصدار 12 (كوبيدج وآخرون 2022أ).
ملاحظة: يمثل مخطط الانتشار متوسط درجات المساءلة حسب المنطقة الجغرافية. وتمثل النقاط الحمراء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتمثل الرمادية بلدانا من غير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. حيث يعرض الخط الأفقي المتقطع المتوسط العالمي لدرجة مؤشر المساءلة على المحور الصادي، ويبين الخط الرأسي المتقطع متوسط درجة مؤشر المساءلة على المحور السيني.ويمثل الخط الصلب الارتباط بين مؤشر المساءلة علي المحور الصادي و مؤشر المساءلة علي المحور السيني.

المساءلة الأفقية

كان أداء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أفضل في البعد الأفقي عنه في الأبعاد الأخرى للمساءلة. ويركز هذا القسم على المساءلة الأفقية ويحاول تحديد كيفية أداء المنطقة في مختلف جوانبها. والمساءلة الأفقية ترصد إلى أي مدى تتقصى المؤسسات العامة تصرفات الحكومة وتعاقبها على الأنشطة غير المشروعة. وقد وضع لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) تعريفاً إجرائياً لها باعتبارها مؤشراً مركباً من متغيرات تقيس القيود المفروضة على السلطة التنفيذية من جانب الهيئات القضائية والتشريعية وغيرها من الهيئات العامة، فضلا عن القيود التي تفرضها السلطة التنفيذية على نفسها. وتقيس الرقابة القضائية استقلالية المحاكم وامتثال السلطة التنفيذية لأحكامها. وتقيس الرقابة التشريعية احتمال قيام الهيئة التشريعية بتقصي أعمال السلطة التنفيذية واكتشاف تورطها في أنشطة غير قانونية.

وتشمل الرقابة من جانب الهيئات العامة الأخرى جهات مثل المراقب المالي العام والنائب العام وأمين المظالم. وتقيس الرقابة التنفيذية مدى احترام الحكومة للدستور (كوبيدج وآخرون 2022ب؛ لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020). ويبين الشكل 8 كيفية أداء مختلف المناطق فيما يتعلق بجوانب المساءلة الأفقية. ويعد أداء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأسوأ مقارنة بالمناطق الأخرى، في جميع جوانب المساءلة الأفقية، لا سيما الرقابة من جانب الهيئات العامة المستقلة والسلطة التنفيذية.

الشكل 8. المساءلة الأفقية، 2020



المصدر: لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ مجموعة بيانات V-Dem الإصدار 12 (كوبيدج وآخرون 2022أ).

ملاحظة: يبين الشكل الدرجات الإقليمية لمختلف جوانب المساءلة الأفقية.

4. المساءلة ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي

يبين الجدول 1 نتائج انحدار المربعات الصغرى العادية لمقاييس المساءلة على لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وترتبط جميع مقاييس المساءلة ارتباطا إيجابيا بلوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، على أساس تعادل القوة الشرائية. ويعد الارتباط مع لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي أعلاه بالنسبة للمساءلة الأفقية وأدناه بالنسبة للمساءلة المحورية. ويعد الجذر التربيعي، الذي يقيس نسبة التفاوت في قياسات المساءلة التي يفسرها لوغاريتم نصيب الفرد، منخفضا بالنسبة لجميع قياسات المساءلة. ويفسر نصيب الفرد من الدخل ما بين 5% و12.5% من التفاوت في قياسات المساءلة.

الجدول 1. الارتباط بين المساءلة ولوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي

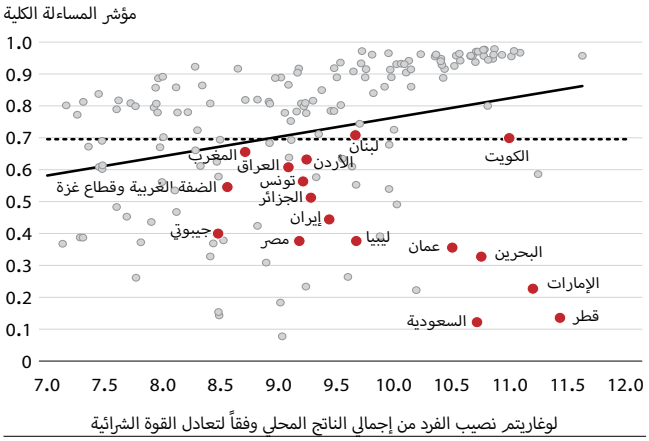
المتغير التابع: مقياس المساءلة	المساءلة الكلية	المساءلة الرأسية	المساءلة الأفقية	المساءلة المحورية
لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وفقاً لتعادل القوة الشرائية	0.059 ***(0.003)	0.063 ***(0.003)	0.077 ***(0.004)	0.042 ***(0.003)
ثابت	0.170 ***(0.035)	0.121 ***(0.030)	-0.066 *(0.039)	0.345 ***(0.036)
الآثار السنوية الثابتة	نعم	نعم	نعم	نعم
الملاحظات	3,490	3,490	3,490	3,490
الجذر التربيعي	0.083	0.127	0.110	0.043

ملاحظة: يبين هذا الجدول انحدار المربعات الصغرى العادية لدرجات المساءلة على أساس نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، الذي يغطي 168 بلدا، بما في ذلك 17 بلدا من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بين عامي 2000 و2020. ولم تدرج سوريا واليمن بسبب نقص البيانات عن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. الأخطاء المعيارية موضوعة بين أقواس *** p<0.01، ** p<0.05، * p<0.1.

ويعد أداء البلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى كثيراً من أداء نظيراتها في الدخل في جميع أبعاد المساءلة. ويمثل الشكل 9 مخطط انتشار لدرجات المساءلة ولوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. ويتوافق الخط المتواصل مع انحدار متوسط درجات المساءلة ولوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. ويمثل الخط المتقطع متوسط درجة المساءلة في العينة. وتعد درجات المساءلة الرأسية في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى مما يتنبأ به نصيب الفرد من الدخل بها. وقد سجلت بعض البلدان (إيران والعراق والأردن والكويت والمغرب) ارتفاعاً في درجات المساءلة الأفقية. وسجلت جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، باستثناء لبنان، درجات مساءلة محورية أقل مما يتنبأ به نصيب الفرد من الدخل بها.

ويعرض الشكل 10 بواقي درجات المساءلة الكلية والأنواع الفرعية الثلاثة. وتم الحصول على البواقي باعتبارها الفرق بين درجات المساءلة المرصودة والقيم المكيفة من انحدار درجات المساءلة على لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وتدل البواقي الإيجابية على

الشكل 9. مؤشر المساءلة الكلية ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي

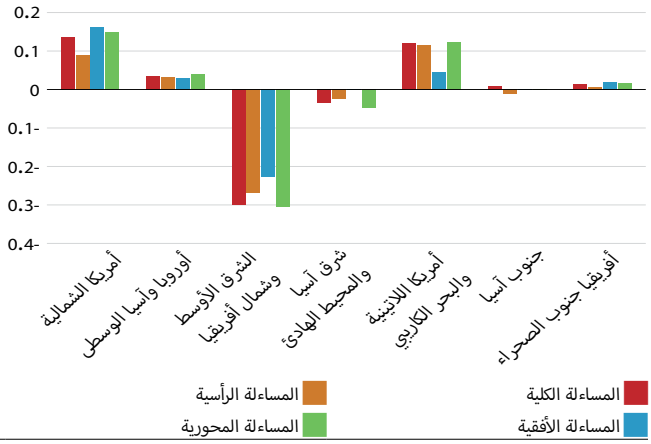


المصدر: لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020)؛ مجموعة بيانات V-Dem الإصدار 12 (كوبيدج وآخرون 2022أ)؛ مؤشرات التنمية العالمية.
ملاحظة: يظهر مخطط الانتشار متوسط درجات المساءلة وفقا للمنطقة الجغرافية للفترة من 2000 إلى 2020. وتمثل النقاط الحمراء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتمثل النقاط الرمادية بلدانا من غير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويمثل الخط المتواصل انحدار متوسط درجات المساءلة على لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، ويمثل الخط المتقطع متوسط درجة المساءلة في العينة.

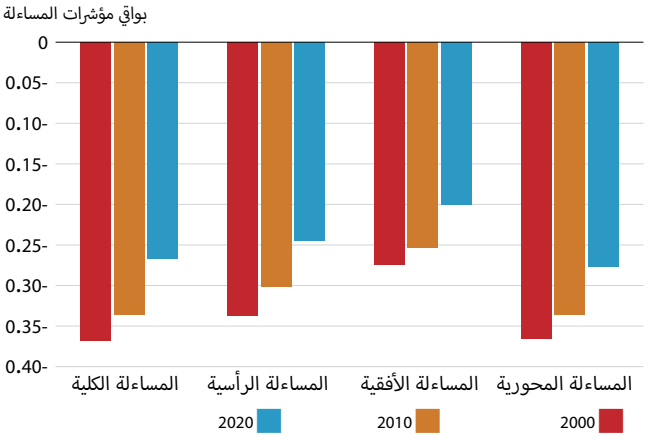
أن درجات المساءلة كانت أعلى في المتوسط مما تتنبأ به مستويات الدخل والعكس بالعكس. وسجلت مناطق أمريكا الشمالية وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وأوروبا وآسيا الوسطى درجات مساءلة أعلى مما تتنبأ به مستويات دخلها؛ وكانت درجات جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء قريبة مما يمكن التنبؤ به من واقع نصيب الفرد من الدخل؛ وكان لشرق آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط وشمال أفريقيا بواقي سلبية.

سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى بواقي سلبية لجميع مقاييس المساءلة. فكانت بواقي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل عن عُشر (انحراف معياري واحد) بواقي البلدان غير الواقعة بالمنطقة. وسجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أداء أفضل على صعيد المساءلة الأفقية وأسوأ على صعيد المساءلة المحورية مقارنة بالمساءلة الرأسية. وثمة تباين كبير في جميع أبعاد المساءلة في مختلف بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي جاء أداؤها على صعيد المساءلة أسوأ مما يتنبأ به مستوى دخلها،

الشكل 10. بواقي مقاييس المساءلة في مختلف المناطق، 2000-2020



الشكل 11. تطور بواقي مؤشرات المساءلة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2000-2020



المصدر: لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020؛ مجموعة بيانات V-Dem الإصدار 12 (كوبيدج وآخرون 2022أ)؛ مؤشرات التنمية العالمية.
ملاحظات: تمثل الأعمدة بواقي درجات المساءلة التي أجري لها انحدار على لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي للفترة من 2000 إلى 2020.

مع استثناءات قليلة. فبعض البلدان، مثل العراق والأردن والكويت ولبنان والمغرب، لديها بواقٍ صغيرة جدا، مما يعني أن درجات المساءلة لديها قريبة من نظيراتها في الدخل. والبلدان الأعلى دخلا والغنية بالموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (البحرين وعمان وقطر والسعودية والإمارات) لديها بواقٍ أعلى من بقية بلدان المنطقة.

ويعرض الشكل 11 بواقي درجات المساءلة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للأعوام 2000 و2010 و2020 لإظهار تطور البواقي مع مرور الوقت. حيث انخفضت البواقي لجميع أنواع المساءلة خلال هذه الفترة، وهو ما يشير إلى أن درجات المساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اقتربت مما يمكن أن تتنبأ به مستويات دخلها بين عامي 2000 و2020.

5. المساءلة والثقة في الحكومة

أجرى لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020)، للتحقق من مؤشرهم، استقصاء للعلاقة بين مقياس المساءلة الكلية وأحد نواتج التنمية البشرية الرئيسية – وفيات الرضع – وتوصلوا إلى ارتباط سلبي قوي بين المقياسين. كما توصلوا إلى نتائج مماثلة باستخدام المؤشرات الفرعية الثلاثة للمساءلة. وكانت النتائج صامدة أمام إدراج مقاييس الديمقراطية – الأمر الذي يدل على أن مؤشرات المساءلة ترصد شيئا مختلفا عن مقاييس الديمقراطية – وكذا إدراج العديد من الضوابط التي عرفتها الدراسات والأبحاث بوصفها محددات مهمة لوفيات الرضع. وخلصوا إلى أن المساءلة تفسر التفاوت الكبير في مقاييس وفيات الرضع.

ويوسع هذا القسم نطاق تحليل لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) من خلال دراسة العلاقة بين المساءلة ومقياس سياسي رئيسي – الثقة في المؤسسات. وتعرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2017) الثقة بأنها "اعتقاد الشخص بأن شخصا آخر أو مؤسسة أخرى سيتصرف باتساق مع توقعاته بشأن السلوك الإيجابي" وتحدد نوعين من الثقة: الثقة في الآخرين والثقة في المؤسسات. وتشير الثقة في المؤسسات إلى الثقة في المؤسسات السياسية مثل الحكومة والبرلمان؛ ومؤسسات القانون والنظام مثل المحاكم والشرطة والجيش؛ والمؤسسات غير الحكومية مثل الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2017).

وتشكل الثقة في المؤسسات العامة حجر الزاوية في الحوكمة الفعالة. كما تشكل أساس العلاقة بين المواطنين وممثليهم. والثقة في المؤسسات ضرورية أيضا للمسؤولين كي يتمكنوا من تنفيذ السياسات العامة بفعالية وضمان امتثال الشعب لها. وقد خلص ميرفي (2004) إلى أن ارتفاع مستويات الثقة في المؤسسات يحد من حالات التهرب الضريبي، وتوصل ماريان وهوجي (2011) إلى أن انخفاض مستوى الثقة السياسية يرتبط بانخفاض مستوى الامتثال للقانون. وتوصلت دراسات أخرى إلى أهمية الثقة للتنمية الاقتصادية. وخلص ألجان وكاهوك (2007) إلى أن الثقة كان لها تأثير كبير على نصيب الفرد من الدخل في 30 بلدا في الفترة من 1949 إلى 2003، ولاحظا أن البلدان النامية كان بإمكانها مضاعفة نصيب الفرد من الدخل في تلك الفترة، لو كانت لديها نفس مستويات الثقة التي كانت لدى البلدان الاسكندنافية. وتوضح هذه المؤشرات أن ارتفاع مستويات الثقة يعزز التعاون بين الأفراد، وهو ما يؤثر تأثيرا إيجابيا على الإنتاجية ويوفر حوافز لتراكم رأس المال المادي والبشري. وقد أبرزت الجائحة الأخيرة مدى أهمية الثقة في المؤسسات العامة في فعالية اتخاذ القرارات. حيث اضطرت الحكومات إلى اتخاذ قرارات صعبة وغير شعبية تتضمن فرض لوائح صحية صارمة، والإلزام بارتداء الكمامات، وتطبيق التطعيمات أثناء جائحة كورونا. وتعني الثقة في الحكومات أن يكون الناس أكثر احتمالا لتصديق الحكومة والامتثال لأوامرها وتوصياتها. ولاحظ بوليكي وآخرون (2022) أن البلدان التي كانت تتمتع بثقة أكبر في الحكومة وفي الآخرين، كانت تشهد انخفاضاً في معدلات الإصابة أثناء الجائحة، وكانت هناك زيادة في الامتثال للوائح مكافحة فيروس كورونا، وارتفاع في معدلات التطعيم.

وقد استخدمنا بيانات عن الثقة في المؤسسات من استطلاع جالوب العالمي لعينة من 151 بلدا للفترة من 2006 إلى 2020. حيث سئل الأفراد عن مدى الثقة التي يولونها لمؤسسات معينة، بما في ذلك الحكومة والمحاكم والشرطة والجيش. وتجسد الإجابات على هذه الأسئلة مستوى الثقة التي لدى المواطنين في المؤسسات العامة. وقد استعين باستطلاع جالوب العالمي لأنه وفر أكبر تغطية للبلدان والسنوات بمتوسط قدره 120 بلدا سنويا وما مجموعه 1804 مشاهدات. ويقيس المتغير التابع متوسط نسبة المستجيبين الذين أجابوا بنعم على الأسئلة حول ما إذا كانوا يثقون في الحكومة والمحاكم والشرطة والجيش. والردود الأخرى هي لا ولا أعرف. وتقاس المساءلة باستخدام مؤشر المساءلة الكلية ومؤشراته الفرعية الثلاثة من لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) ومجموعة بيانات V-Dem (كوبيدج وآخرون 2022أ).

وقد ضمنا أيضاً عدة ضوابط محددة في الدراسات والأبحاث باعتبارها محددات محتملة للثقة في المؤسسات. وتحدد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالثقة في المؤسسات محركين رئيسيين هما: الثقة الاجتماعية والأداء الاقتصادي (كولمان 1994؛ نتجيس 2005؛ بوتنام 1993). ويمكن اعتبار الثقة المؤسسية نتيجة ثانوية للثقة الاجتماعية. حيث يثق الناس في المؤسسات لأنهم يثقون في معظم الناس في المجتمع. كما تعد الثقة في المؤسسات العامة دالة للأداء الاقتصادي والسياسي لهذه المؤسسات. ولذلك، تتوقف ثقة المواطنين في المؤسسات على الحصول على منافع مادية مثل النمو الاقتصادي والاستقرار السياسي والأمن (نتجيس 2005). ولاحظت منظمة التعاون والتنمية

الاقتصادية (2017) تراجعاً في مستويات الثقة في الحكومة في بلدان المنظمة بعد الأزمة المالية في عام 2008، وعزته إلى المخاوف بسبب غياب النمو الاقتصادي، ووجود الفساد، وتزايد التفاوتات الاقتصادية. وقد أدرجنا متغيرا يقيس الثقة في الجيران كمتغير بديل للثقة الاجتماعية ومتغيرات تقيس التصورات السائدة عن الأوضاع الاقتصادية الراهنة والفساد في الحكومة كبديل لأداء المؤسسات. وقد أخذت هذه المقاييس الثلاثة من استطلاع جالوب العالمي. كما استخدمنا مستوى الديمقراطية ضابطاً عن طريق الاستعانة بدرجة فريدوم هاوس/Polity، لأن مفهومي المساءلة والديمقراطية يرتبطان ارتباطا وثيقا (لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020)، ولوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وفقاً لتعادل القوة الشرائية كبديل عن مستوى التنمية.

وتظهر النتائج أن المساءلة الرأسية والأفقية ترتبطان ارتباطا إيجابيا بالثقة في المؤسسات، وهو ما يشير إلى أن البلدان التي تتمتع بقدر أكبر من المساءلة الرأسية والأفقية تتمتع بمستويات أعلى من الثقة في المؤسسات. وبشكل أكثر تحديدا، يبين العمود 2 من الجدول 2 أن زيادة الانحراف المعياري بمقدار 1 في المساءلة الرأسية يصاحبها زيادة نسبتها 2.8% في نسبة المستجيبين الذين يثقون في المؤسسات، في حين ترتبط الزيادة المماثلة في المساءلة الأفقية بزيادة نسبتها 6.1% في الثقة في المؤسسات. وترتبط المساءلة الرأسية بالمساءلة الانتخابية وقدرة الأحزاب السياسية على مساءلة المسؤولين الحكوميين، وترصد المساءلة الأفقية كيف تراقب مؤسسات الدولة الحكومة وتعاقبها على سوء السلوك. ويشير هذا إلى أن هاتين القناتين، لاسيما المساءلة الأفقية، مهمتان في زيادة الشفافية وبالتالي زيادة ثقة المواطنين في مؤسساتهم.

وترتبط المساءلة المحورية ارتباطا سلبيا بالثقة في المؤسسات. حيث يبين العمود 2 من الجدول 2 أن زيادة الانحراف المعياري بمقدار 1 في المساءلة المحورية يصاحبه انخفاض بنسبة 11.5% في نسبة المستجيبين الذين يثقون في المؤسسات. وتقيس المساءلة المحورية كيف تراقب المؤسسات غير الرسمية مثل وسائل الإعلام والمجتمع المدني الحكومة وتحاسبها أمام الجمهور. ويمكن لوسائل الإعلام والمجتمع المدني نشر معلومات عن الفساد الحكومي، لكنها لا تستطيع معاقبة الحكومة ويجب أن تعتمد على المساءلة الرأسية والأفقية لمعاقبتها على سوء السلوك. وتشير النتائج إلى أنه في غياب المساءلة الرأسية والأفقية، فإن المساءلة المحورية وحدها تحد من ثقة الناس في مؤسسات الدولة. ويتسق هذا مع البحوث السابقة التي وجدت أن البلدان التي تتمتع بقدر أكبر من حرية الصحافة أقل ثقة في المؤسسات بسبب زيادة تغطية الفساد الحكومي (فارديج وأندرسن وأوسكارسون 2011؛ ياكوفليف وجيلسون 2015). وتشير نتائجنا إلى أن المساءلة عنصر رئيسي في تحسين ثقة المواطنين في المؤسسات، لكنها تتطلب تحسين جميع أبعاد المساءلة، لاسيما الرأسية والأفقية.

ويعرض العمود 3 متغيرا صورياً لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يساوي 1 بالنسبة لبلدان المنطقة، ومدد التفاعل بين المتغير الصوري للمنطقة والأبعاد الثلاثة للمساءلة (الرأسية والأفقية والمحورية). والمتغير الصوري لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سلبي، مما يشير إلى أن الثقة في المؤسسات في المنطقة أقل مما هي عليه في سائر العالم.[8] وتظهر المقارنة بين منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمناطق الأخرى أن الثقة في المؤسسات في المنطقة أقل في المتوسط، وإن كانت الاختلافات ليست ذات دلالة إحصائية.[9] فالثقة في الجيش هي وحدها الأعلى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (75% من المستجيبين)، والفارق كبير إحصائيا عند مستوى الثقة البالغ 95%. ويبين العمود 3 من الجدول 2 أيضاً أن الارتباط بين المساءلة والثقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا يختلف اختلافا ذا دلالة عن العينة العامة؛ ويرتبط تعزيز المساءلة الرأسية والأفقية بارتفاع مستويات الثقة في المؤسسات، كما أن المساءلة المحورية ترتبط ارتباطا سلبيا بالثقة في المؤسسات.

8 كان لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ثاني أدنى مستوى للثقة في المؤسسات بعد منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، على الرغم من وجود تباينات كبيرة في جميع أنحاء المنطقة، حيث تتمتع بلدان مثل مصر والأردن والكويت بمستويات ثقة في المؤسسات أعلى من نظيراتها في الدخل، ومستويات الثقة المؤسسية في بلدان مثل العراق ولبنان وليبيا أقل مما يتنبأ به دخلها.

9 بشكل عام، فإن 48% من المستجيبين يثقون في الحكومة والمحاكم، و68% يثقون في الجيش، و63% يثقون في الشرطة.

الجدول 2. الارتباط بين الثقة في مؤسسات الدولة والمساءلة

المتغيِّر التابع: الثقة في المؤسسات	(1) المساءلة الكلية	(2) أبعاد المساءلة	(3) الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	(4) المزيد من الضوابط
مؤشر المساءلة	0.119- ***(0.019)			
مؤشر المساءلة الرأسية		0.127 ***(0.042)	0.081 ***(0.049)	0.155 **(0.064)
مؤشر المساءلة الأفقية		0.212 ***(0.020)	0.231 ***(0.022)	0.146 ***(0.023)
مؤشر المساءلة المحورية		0.442- ***(0.033)	0.452- ***(0.035)	0.265- ***(0.042)
متغير صوري لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا			0.081- (0.052)	
متغير صوري لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا *مؤشر المساءلة الرأسية			0.034 (0.108)	
متغير صوري لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا *مؤشر المساءلة الأفقية			0.056- (0.087)	
متغير صوري لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا *مؤشر المساءلة المحورية			0.072 (0.103)	
لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي	0.015 ***(0.003)	0.001 (0.004)	0.003 (0.004)	0.041- ***(0.005)
التصور السائد عن الأوضاع الاقتصادية				0.295 ***(0.025)
الثقة بالجيران				0.195 ***(0.032)
إدراك وجود الفساد في الحكومة				0.259- ***(0.024)
مستوى الديمقراطية (فريدوم هاوس/Polity)				0.001- (0.004)
الآثار السنوية الثابتة	نعم	نعم	نعم	نعم
الملاحظات	1,782	1,782	1,782	755
الجذر التربيعي	0.037	0.131	0.137	0.534

ملاحظة: يبين هذا الجدول انحدار المربعات الصغرى العادية للثقة في المؤسسات على درجات المساءلة وعدة متغيرات للرقابة شاملاً 151 بلدا في الفترة من 2000 إلى 2020، بما في ذلك 16 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. الأخطاء المعيارية موضوعة بين أقواس *** p<0.01، ** p<0.05، * p<0.1.

6. خاتمة

تشكل المساءلة حجر الزاوية في الحوكمة الرشيدة، كما أنها أساسية لتعزيز ثقة المجتمع في المؤسسات العامة. ويركز هذا الفصل على المساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستخدام تعريف المساءلة ومقياسها اللذين اقترحهما لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020). حيث تعرف المساءلة بأنها قيود فعلية على استخدام الحكومة للسلطة، ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة مؤشرات فرعية: المساءلة الرأسية التي ترصد المساءلة الانتخابية وحرية تنظيم الأحزاب السياسية؛ والمساءلة الأفقية التي تشير إلى الضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة؛ والمساءلة المحورية، التي تقيس الرقابة من جانب المؤسسات غير الرسمية مثل وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني. وقد سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدنى درجات المساءلة في جميع المناطق على مدى السنوات العشرين الماضية، على الرغم من وجود تباينات كبيرة فيما بين بلدان المنطقة. وبعض البلدان، مثل الأردن والمغرب، كانت قريبة من نظيراتها في الدخل، في حين كان قصور أداء البلدان الأكثر ثراء المصدرة للنفط هو الأكبر في المنطقة. وبالإضافة إلى ذلك، سجلت المنطقة درجات أفضل في المساءلة الأفقية عنها في المساءلة الرأسية أو المحورية، ولكن يتعين عليها أن تحسن بعض جوانب المساءلة الأفقية مثل الرقابة من جانب الهيئات العامة المستقلة ومن جانب السلطة التنفيذية. وتبين لنا أيضاً أن المساءلة الرأسية والأفقية ترتبطان ارتباطا إيجابيا بالثقة في المؤسسات، على خلاف المساءلة المحورية. وتنطبق هذه النتائج أيضاً على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على الرغم من أن الثقة في أكثر المؤسسات أقل في المنطقة، مقارنة بمناطق أخرى.

المراجع

Ackerman, J. M. (2005). *Social accountability in the public sector: A conceptual discussion and learning module*. World Bank, Washington, DC.

Adcock, R., and Collier, D. (2001). "Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research." *American political science review, 95*(3), pp. 529-546.

Algan, Y., and Cahuc, P. (2007). "Social attitudes and economic development: an epidemiological approach." IZA Discussion Papers No. 2935. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Germany.

Allenby, G. M., Rossi, P. E., and McCulloch, R. E. (2005). "Hierarchical bayes models: A practitioners guide." SSRN scholarly paper id 655541. Social Science Research Network, Rochester, NY. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.655541.

Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Inst Press, Washington, DC.

Bollyky, T. J., Hulland, E. N., Barber, R. M., Collins, J. K., Kiernan, S., Moses, M., ... and Dieleman, J. L. (2022). "Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021." *The Lancet, 399*(10334), pp. 1489-1512.

Cai, L., and Thissen, D. (2014). "Modern approaches to parameter estimation in item response theory." In *Handbook of item response theory modeling* (pp. 41-59). Routledge.

Coleman, J. S. (1994). *Foundations of social theory*. Harvard university press, Cambridge, MA.

Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Alizada, N., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M.S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Hindle, G., Ilchenko, N., Kinzelbach, K.,

Krusell, J., Marquardt, K.L., McMann, K., Mechkova, V., Medzihorsky, J., Paxton, P., Pemstein, D., Pernes, J., Rydén, O., von Römer, J., Seim, B., Sigman, R., Skaaning, S., Staton, J., Sundström, A., Tzelgov, E., Wang, Y., Wig, T., Wilson, S. and Ziblatt, D. (2022a). *V-Dem Dataset v12*.

Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M.S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Marquardt, K.L., McMann, K., Mechkova, V., Paxton, P., Pemstein, D., von Römer, J., Seim, B., Sigman, R., Skaaning, S., Staton, J., Tzelgov, E., Uberti, L., Wang, Y., Wig, T., Wilson, S. and Ziblatt, D. (2022b). *V-Dem Codebook v12*.

Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Marquardt, K.L., Medzihorsky, J., Pemstein, D., Alizada, N., Gastaldi, L., Hindle, G., Pernes, J., von Römer, J., Tzelgov, E., Wang, Y. and Wilson, S. (2022c). *V-Dem Methodology v12*.

Färdigh, M. A., Andersson, E., and Oscarsson, H. (2011). "Reexamining the relationship between press freedom and corruption." Working Paper Series No. 2011:13. University of Gothenburg, Göteborg, Sweden.

Gallup. (2021). *Gallup World Poll*. [Data set]. https://www.gallup.com/analytics/318875/global-research.aspx.

Goetz, A. M., and Jenkins, R. (2001). "Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India." *Public Management Review, 3*(3), pp. 363-383.

Integrity, G. (2011). *Global integrity report 2011*. Methodology white paper, Global Integrity.

International Monetary Fund. (2007). *Manual on Fiscal Transparency*. IMF, Washington DC.

Kaufmann, D., and Kraay, A. (2008). "Governance indicators: where are we, where should we be going?" *The World Bank Research Observer, 23*(1), pp. 1-30.

Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M. (2011). "The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues1." *Hague journal on the rule of law, 3*(2), pp. 220-246.

Lindberg, S. I. (2013). "Mapping accountability: core concept and subtypes." *Revue Internationale des Sciences Administratives, 79*(2), pp. 209-233.

Lührmann, A., Marquardt, K. L., and Mechkova, V. (2020). "Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability." *American Political Science Review, 114*(3), pp. 811-820.

Mechkova, V., Lührmann, A., and Lindberg, S. I. (2019). "The accountability sequence: from de-jure to de-facto constraints on governments." *Studies in Comparative International Development, 54*(1), pp. 40-70.

Marien, S., and Hooghe, M. (2011). "Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance." *European Journal of Political Research, 50*(2), pp. 267-291.

Marquardt, K. L. (2020). "How and how much does expert error matter? Implications for quantitative peace research." *Journal of Peace Research, 57*(6), pp. 692-700.

Marquardt, K. L., and Pemstein, D. (2018). "IRT models for expert-coded panel data." *Political Analysis, 26*(4), pp. 431-456.

Marshall, M. G., Jaggers, K., and Gurr, T. R. (2002). *Polity IV project: Dataset users' manual*. University of Maryland, College Park.

Maxwell, L., Marquardt, K. L., and Lührmann, A. (2018). *The V-Dem Method for Aggregating Expert-Coded Data*. V-Dem Policy Brief No. 17, V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/static/website/files/pb/pb_17.pdf.

Mechkova, V., Lührmann, A., and Lindberg, S. I. (2019). "The accountability sequence: from de-jure to de-facto constraints on governments." *Studies in Comparative International Development, 54*(1), pp. 40-70.

Murphy, K. (2004). "The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders." *Law and human behavior, 28*(2), pp. 187-209.

Netjes, C. E. (2005). "Institutional Trust in Central and Eastern Europe: Barometer of Democracy or Performance Thermostat?" Working Papers Political Science No. 2005/02.

O'Donnell, G. A. (1998). "Horizontal accountability in new democracies." *Journal of democracy, 9*(3), pp. 112-126.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2006). *DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*. OECD, Paris.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2017). *OECD guidelines on measuring trust*. OECD Publishing, Paris.

Putnam, R. (1993). "The prosperous community: Social capital and public life." *The American prospect, 13*(4), pp. 35-42.

Schedler, A. (1999). "Conceptualizing accountability." In A. Schedler, L. J. Diamond, and M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO. https://works.bepress.com/andreas_schedler/22/.

Schedler, A., Diamond, L. J., and Plattner, M. F. (Eds.). (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.

Schmitter, P. C., and Karl, T. L. (1991). "What Democracy Is... and Is Not." *Journal of democracy, 2*(3), pp. 75-88.

Thomas, M. A. (2010). "What do the worldwide governance indicators measure?" *The European Journal of Development Research, 22*(1), pp. 31-54.

Williams, A. (2015). "A global index of information transparency and accountability." *Journal of Comparative Economics, 43*(3), pp. 804-824.

Yakovlev, P., and Gilson, D. (2015). "Public trust and press freedom." *Economics Bulletin, 35*(1), pp. 214-225.

الفصل الثالث: تطورات حالة الاستثمار في الإحصاءات الرسمية وشفافية البيانات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يوهانس هوجيفين

1. مقدمة

يلتمس هذا الفصل تفسيرا لمحدودية إنتاج الإحصاءات الرسمية ونشرها للجمهور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويرى أن نظما معينة ربما تعمدت إغفال إنتاج الإحصاءات الرسمية كي تتفادى سخط المواطنين. ولا يؤدي عدم إنتاج المعلومات الإحصائية إلى إعاقة اتخاذ القرارات، بل يحد أيضا من قدرة المواطنين على الاحتشاد ضد السلطة. ومما يثبت أن هذا التبرير يفسر السلوك السابق أن الاتجاه إلى عدم إنتاج الإحصاءات الرسمية ونشرها قد تغير على مدى العقدين الماضيين، حيث أصبحت بعض الأنظمة أكثر كفاءة في السيطرة على وسائل الإعلام وكذلك البيانات التي باتت تسمح بإثراء الخطاب العام. وفي تطور موازٍ، تم إضفاء الطابع الديمقراطي على إنتاج الإحصاءات. ويشير كل ذلك إلى أن إنتاج الإحصاءات الرسمية أصبح أقل خطورة من منظور العلاقات العامة وأكثر استحسانا مع ازدياد تعقيد الاقتصادات وزيادة القيمة الاقتصادية للإحصاءات الموثوقة غير المتحيزة.

ويوضح كل من دارون أسيموغلو وجيمس روبنسون في كتابهما المعنون "الممر الضيق" محدودية قدرات دولة لبنان من خلال تسليط الضوء على عجزها عن إجراء تعداد سكاني. (كان أحدثها في عام 1932). ويحتاج كل بلد إلى معلومات أساسية عن سكانه لأغراض التخطيط والتنمية وتحسين نوعية حياة السكان، والتعدادات السكانية هي المصدر الرئيسي لهذه البيانات. ويحد عدم وجود معلومات موثوقة حديثة ودقيقة ومفصلة عن السكان من قدرة أي دولة على تقديم الخدمات. وفي غياب بيانات سكانية مفصلة، يعمل الموظفون الحكوميون بلا توجيه، ويصعب تنظيم الخدمات العامة؛ إذ يجب توفّر بيانات حديثة عن السكان لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية والتعليمية، وإعداد الموازنات، وإدارة الانتخابات، وتقدير إجمالي الناتج المحلي، وإعداد تقديرات النمو. ومن الصعب تصور كيف يمكن للدولة أن تعمل بفعالية وكفاءة في غياب بيانات محدثة عن التعداد.

ويوضح أسيموغلو وروبنسون أن عدم إجراء تعداد سكاني في لبنان لا يرجع إلى عدم القدرة على تنفيذ التعداد، بل إلى إخفاق السلطات في إقناع السكان بضرورته. وتفضل الفصائل القوية في البلاد، في تفسيرهما، دولة قاصرة عن أداء وظائفها على دولة قادرة. والخوف من أن ينتهي المطاف بفصيل واحد إلى السيطرة على القطاع العام، ومن خلاله تأتي الفصائل الأخرى وراءه. ويخلص أسيموغلو وروبنسون إلى أن الأفضلية الواضحة للمجتمع المدني في لبنان هي لحكومة ضعيفة غير قادرة على اتخاذ قرارات مستنيرة أو مراقبة خدماتها على حكومة قادرة تشكل تهديدا محتملا.

وبهذا التوضيح، يلفت أسيموغلو وروبنسون الانتباه إلى مختلف الروابط بين الحوكمة والإحصاءات الرسمية التي سيبحثها هذا الفصل؛ فالإحصاءات الرسمية ضرورية لاتخاذ القرارات، وتعكس جودة الإحصاءات قدرة الدولة على خدمة مواطنيها، كما أن عدم وجود إحصاءات دقيقة تصدر في الوقت المناسب أمر مكلف لكنها على الأرجح نتيجة لخيار السياسات أكثر منها نتيجة نقص القدرات الفنية أو الموارد المالية. ويبحث هذا الفصل الأسباب المعقولة التي تفسر هذا الاختيار على صعيد السياسات، ويرى أنه منذ بداية الثورة الرقمية، تغيرت تكاليف ومنافع عدم إنتاج الإحصاءات ونشرها للجمهور العام لصالح زيادة شفافية البيانات. ولا يزال يتعين على متخذي القرارات في المنطقة استيعاب هذا الواقع الجديد، وإن كان يبدو أن بعض البلدان، إيران و الضفة الغربية وقطاع غزة على وجه الخصوص، قد فعلت ذلك.

ويبدأ الفصل في القسم 2 بتحري كيفية ارتباط توافر الإحصاءات وجودتها بالمؤشرات الأخرى للسياسة الاقتصادية والرفاهة. ويفيد التقرير بارتفاع مستويات الارتباط، ويرى أن جودة الإحصاءات مؤشر معقول لحالة العقد الاجتماعي. وبمراعاة هذا المفهوم، يقيّم القسم كيف تطورت نوعية الإحصاءات (قراءة العقد الاجتماعي) في المنطقة منذ عام 2004 - وهي المرة الأولى التي يتم فيها قياس القدرات الإحصائية. وفي القسمين 3 و4، تتم إعادة النظر في القضايا الرئيسية التي حددها إسلام (2022) - محدودية إنتاج الإحصاءات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وانخفاض درجات شفافية البيانات في المنطقة. ويستكشف القسم 3 إنتاج الإحصاءات الأساسية. وهو يركز على جمع البيانات الجزئية ويخلص إلى أن العديد من مجموعات البيانات عفا عليها الزمن وأن حتى البلدان ذات الأداء الجيد نسبيا تواجه فجوات كبيرة في البيانات في إحصاءاتها الأساسية. وفي القسم 4، يتحول التركيز إلى إتاحة مجموعات البيانات الجزئية التي يتم جمعها للجمهور. ويخلص التقرير إلى أن معظم بلدان المنطقة تنشر عددا قليلا جدا منها، وهي نقطة يشير إليها إسلام أيضا (2022) - مع استثناء الضفة

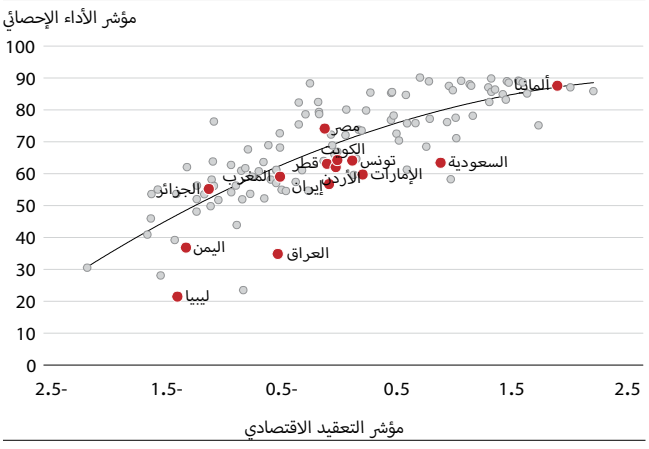
الغربية وقطاع غزة وإيران. ويسعى القسم 5 إلى تحديد أسباب ضعف أداء الإحصاءات في المنطقة إلى الحد الذي تفعله. ويرى أن نقص الموارد وعدم كفاية القدرة على إنتاج الإحصاءات لا يفسران الفجوات التي لوحظت في البيانات. وبدلا من ذلك، من المفترض أنه تم السماح للإحصاءات بتقليص المعلومات المتاحة للخطاب العام، وأن متخذي القرارات على ما يبدو على استعداد لدفع التكلفة التي لا تذكر (كما هو مشدد عليه أيضا في إسلام (2022)) للقيام بذلك من حيث اتخاذ القرارات الأقل استنارة، ومحدودية القدرة على متابعة الخدمات، والفاقد من النمو والتنمية الاقتصادية. وقد تغيرت تكاليف ومنافع هذه المفاضلة على مدى العقدين الماضيين، حيث زادت تكلفة عدم إنتاج إحصاءات رسمية ذات صلة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى توافر بدائل غير رسمية أتاحتها الثورة الرقمية. وفي الوقت نفسه، تراجعت منافع الحد من توافر الإحصاءات (العامة) بسبب التغيرات في القدرة على تشكيل الخطاب العام ورصده. ويخلص القسم 6 إلى أنه يبدو أن هذه هي اللحظة المناسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لإعادة النظر في موقفها بشأن إنتاج الإحصاءات وشفافيتها لصالح زيادة الاستثمارات في الإنتاج ونشر بيانات رسمية دقيقة محكمة التوقيت.

2. الحوكمة والإحصاءات الرسمية والعقد الاجتماعي

الإحصاءات الرسمية هي أعين وآذان متخذي القرار. وهي ضرورية لتخصيص الموارد، ورصد المشروعات وتقييمها، والتحقق من صحة الاستنتاجات المستمدة من النظريات الاقتصادية، والبحث عن العلاقات المتبادلة بين العوامل المختلفة، وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تدخلات البرامج، والتنبؤ من خلال استخدام النماذج الإحصائية. وينظر العديد من الدراسات في الصلة بين جودة الإحصاءات وصنع السياسات. إذ يؤكد رودريك (2010) أهمية وجود بيانات عالية الجودة من أجل وضع السياسات المستندة إلى الشواهد. ويشعر مانسكي (2015) بالقلق من أن التقديرات غير الدقيقة قد تؤدي إلى قرارات سيئة على صعيد السياسات إذا فشل واضعو السياسات في أخذ خطأ القياس في الحسبان. ويرى بينسوانجر وأوشسلين (2015) أن تحسين الإحصاءات يمكن أن يحد من الخلافات ويشجع الإصلاحات الاقتصادية بجعل تقييمات التغييرات السابقة في السياسات أكثر موثوقية. ويظهر إسلام وليدرمان (2020) أن شفافية البيانات لها تأثير إيجابي على نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ويظهر جاتي وآخرون (2021) أنه نظرا لعدم وجود بيانات جيدة النوعية، قُدّرت الأنظمة الصحية بأنها أفضل استعدادا لإدارة أزمة كورونا مما تبين.

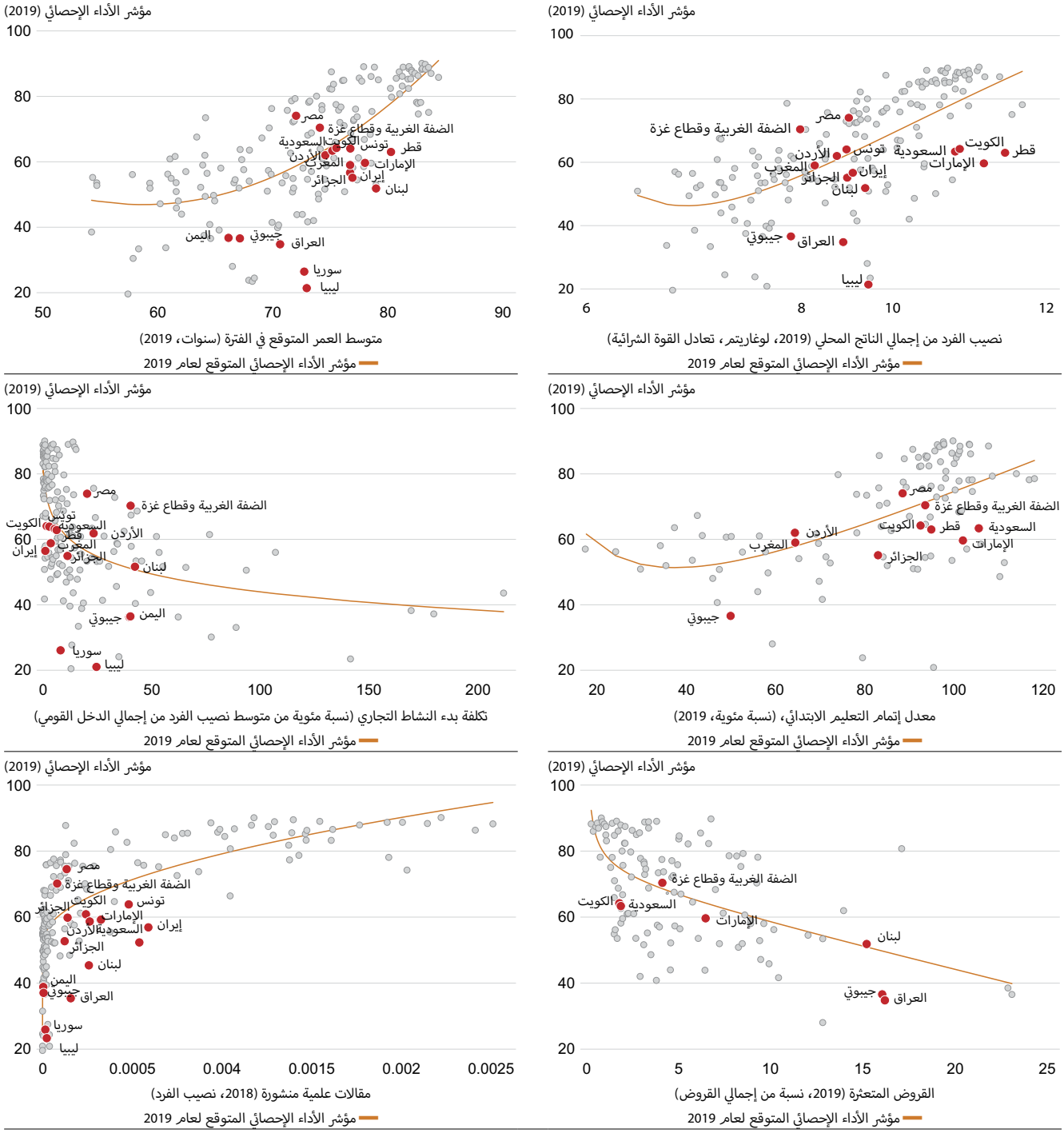
ومع نمو المجتمعات وزيادة تعقيدها وترابطها، تميل نسبة إجمالي الناتج المحلي المخصصة من خلال الإنفاق العام إلى الزيادة (أفونسو وآخرون 2020) ومعها الحاجة إلى الإحصاءات لتزويد متخذي القرارات بالمعلومات. يرتبط إنتاج الإحصاءات الرسمية ارتباطا وثيقا بالتنمية في الدول الأوروبية بدءا من القرن السابع عشر، جنبا إلى جنب مع تطور نظرية الاحتمالات، التي تضع الإحصاءات على أساس نظري ثابت. ويوضح الشكل 1 الارتباط الوثيق بين التنمية الاقتصادية والإحصاءات، حيث يرسم مؤشر الأداء الإحصائي، وهو مقياس لنضج وأداء النظم الإحصائية الوطنية، إلى جانب مؤشر التعقيد الاقتصادي، وهو مقياس للقدرات الإنتاجية للبلدان يشرح المعارف المتراكمة لدى السكان والتي يعبر عنها في النشاط الاقتصادي في بلد ما.

الشكل 1. مؤشر الأداء الإحصائي ومؤشر التعقيد الاقتصادي، 2019



المصادر: البنك الدولي 2022؛ مرصد التعقيد الاقتصادي 2022.

الشكل 2. مؤشر الأداء الإحصائي والتنمية الاقتصادية



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، تم الاطلاع عليها في 22 أبريل/نيسان 2022، https://data.worldbank.org/indicator/.

وينتشر الارتباط بين نضج الأنظمة الإحصائية والنواتج الاجتماعية والاقتصادية عبر مجموعة واسعة من المؤشرات الإنمائية. ويعرض الشكل 2 أوجه الارتباط بين الأداء الإحصائي والقدرة على توليد الدخل (مقيسا بنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي كمؤشر بديل)، والقدرة

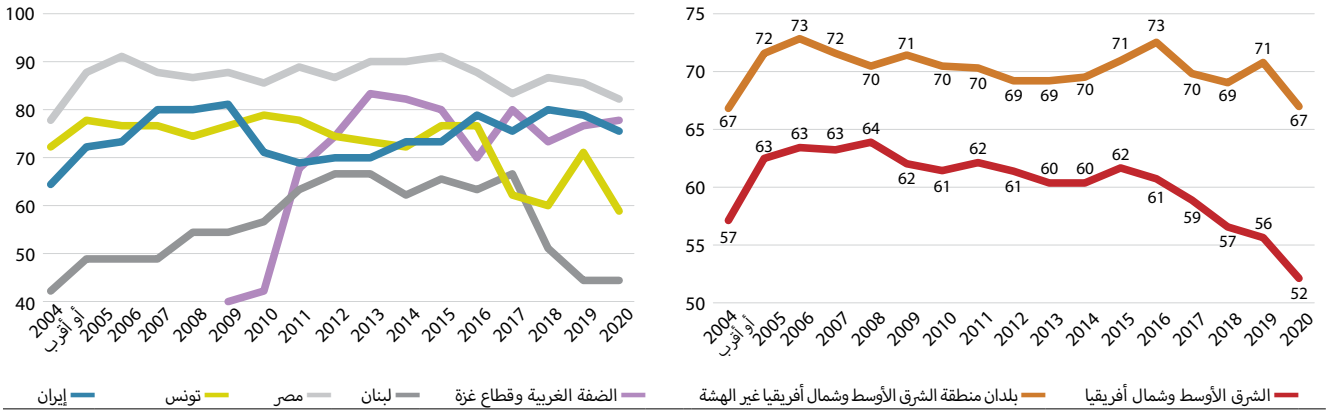
على العيش حياة صحية (مقيسا بمتوسط العمر المتوقع كمؤشر بديل)، وتقديم الخدمات العامة (التحصيل العلمي)، والقدرة على تهيئة بيئة اقتصادية مواتية (تكلفة بدء النشاط التجاري، وأداء النظام المالي)، وقدرة المجتمع على توليد المعرفة (نصيب الفرد من عدد المقالات العلمية المنشورة). وفي جميع الحالات، يرتبط نضج النظام الإحصائي لبلد ما ارتباطا وثيقا بتحسن النواتج.

ومع ارتباطه الوثيق بنواتج التنمية، فإن مؤشر الأداء الإحصائي لا يعكس حالة النظام الإحصائي للبلد المعني فحسب، بل قد يكون أيضا مؤشرا بديلا لحالة العقد الاجتماعي - أي الاتفاق بين أعضاء المجتمع وحكامه على حقوق وواجبات كل منهم. وللإحصاءات الرسمية أهمية بالغة في إثراء معلومات متخذي القرار ورصد تقديم الخدمات، ولذلك فإن العقود الاجتماعية الأكثر تطورا تتطلب نظما إحصائية أكثر نضجا وأفضل أداء. والعقود الاجتماعية معقدة ويصعب تحديدها وبالتالي قياسها. تعرّف لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية العقد الاجتماعي بأنه عملية تفاوض وصياغة ووساطة توقعات المجتمع للدولة.

> *ينبثق العقد الاجتماعي من التفاعل بين (أ) التوقعات بأن مجتمعا معينا لديه دولة معينة؛ و(ب) قدرة الدولة على تقديم الخدمات، بما في ذلك الأمن، وتأمين الإيرادات من سكانها وأراضيها لتقديم هذه الخدمات (في جانب منها وظيفة الموارد الاقتصادية)؛ و(ج) إرادة النخبة على توجيه موارد الدولة وقدرتها على تحقيق التوقعات الاجتماعية. ويتوسط فيه بشكل حاسم؛ و(د) وجود عمليات سياسية يتم من خلالها التوصل إلى اتفاق بين الدولة والمجتمع وتعزيزه وإضفاء الطابع المؤسسي عليه. وأخيرا، (هـ) تؤدي الشرعية دورا إضافيا معقدا في صياغة التوقعات وتسهيل العملية السياسية. وتنتج الشرعية أيضا وتتجدد – أو على العكس من ذلك تتآكل – من خلال التفاعل بين العوامل الأربعة الأخرى... ويشكل التفاعل بين هذه العوامل مجتمعة اتفاقا ديناميكيا بين الدولة والمجتمع بشأن الأدوار والمسؤوليات المتبادلة بينهما - وهو العقد الاجتماعي. (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2008، 17).*

ولا يقدم هذا التعريف المتعدد الأوجه نهجا واضحا لقياس جودة العقد الاجتماعي، لكن نضج النظام الإحصائي يرتبط ارتباطا وثيقا بالعناصر الأساسية لهذا التعريف. وتمثل الإحصاءات عنصرا بالغ الأهمية في قدرة الدولة على تقديم الخدمات، في حين أن وجود نظام إحصائي عالي الجودة يدل على إرادة النخبة في توجيه موارد الدولة وقدراتها لتحقيق التوقعات الاجتماعية. وتعد الإحصاءات بالغة الأهمية لإثراء المفاضلات المختلفة التي تحدد المفاوضة بين الدولة والمجتمع، في حين تعزز الشفافية الإحصائية شرعية الدولة. وبالتالي، على الرغم من أن مؤشر الأداء الإحصائي ليس مقياسا مباشرا لحالة العقد الاجتماعي لبلد ما، فإنه يمكن القول إنه مؤشر بديل له (هوجيفين 2018).

الشكل 3. تطور مؤشر القدرات الإحصائية منذ عام 2004.



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، تم الاطلاع عليها في 22 أبريل/نيسان 2022. https://data.worldbank.org/indicator/IQ.SCI.OVRL

ويعرض الشكل 3 تطور مؤشر القدرات الإحصائية (مقدمة لمؤشر الأداء الإحصائي الذي يقيس مدى التزام النظام الإحصائي للبلد المعني بالمعايير الفنية الدولية التي تعتبر ضرورية لجودة البيانات الاقتصادية). ويبين الشكل 3 تطور القدرات الإحصائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ عام 2004. وبعد زيادة أولية، أخذ المؤشر في التراجع. ومنذ عام 2008 (الأزمة المالية) و2011 (الربيع العربي)، تراجع هذا المؤشر باستمرار، وهو تراجع يفسر إلى حد كبير تدهور القدرات الإحصائية في البلدان التي تشهد صراعات نشطة (ليبيا وسوريا واليمن). وفي البلدان غير الهشة، التي تعرف هنا بالجزائر وجيبوتي ومصر وإيران والأردن والمغرب وتونس، ركدت القدرات الإحصائية ولم تتغير إلى حد كبير. وتظهر اللوحة اليسرى من الشكل 3 كيف تتراجع القدرات الإحصائية في مصر وتونس منذ عام 2015، وتظهر الانخفاض الكبير في القدرات الإحصائية في لبنان قبل الأزمة الاقتصادية في البلاد، وتراجع القدرات الإحصائية في إيران واستعادتها لاحقا، والزيادة السريعة في القدرات الإحصائية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويتضمن جدول الملحق 1-3 عرضا عاما وكاملا للقدرات الإحصائية حسب البلدان.

وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية لهذا القسم في أن القدرات الإحصائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل مما هو متوقع بالنظر إلى درجة التعقيد الاقتصادي. ويبين الشكل 1 كيف تجد بلدان المنطقة نفسها عادة تحت خط الانحدار. ويرتبط هذا القصور النسبي في الأداء بالركود في التنمية الإحصائية على مدى العقد ونصف العقد الماضيين في البلدان غير الهشة بالمنطقة، والتراجع السريع في البلدان الهشة على الرغم من نمو إجمالي الناتج المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (زيادة بنسبة 60% من 4.44 تريليون دولار في 2004 إلى 7.07 تريليون دولار في 2020)[1] وعلى الرغم من أن هذا النمو أصبح أكثر تعقيدا من الناحية الاقتصادية. والاستثناء هو الضفة الغربية وقطاع غزة حيث يمكن زيادة القدرات الإحصائية سريعا. وعندما يفسر مؤشر القدرات الإحصائية على أنه يعكس نوعية العقد الاجتماعي، فإنه يشير إلى أن العقد الاجتماعي تدهور في البلدان التي تعاني من صراع دائر أو أزمة اقتصادية وظلت دون تغيير إلى حد كبير في كل مكان آخر (الملحق 3). وطرح الربيع العربي ضغوطا على العقود الاجتماعية في مختلف البلدان، ويشير مؤشر القدرات الإحصائية إلى أن هذه الضغوط لم تعالج إلى حد كبير بعد مرور أكثر من عشر سنوات.

3. إتاحة البيانات الجزئية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يحتاج كل بلد إلى معلومات أساسية عن سكانه ورفاهتهم وأنشطتهم الاقتصادية لأغراض التخطيط والتنمية وتحسين نوعية حياة السكان واتخاذ القرارات الاقتصادية. ويستند التخطيط الجيد إلى معلومات موثوقة حديثة ودقيقة ومفصلة عن حالة المجتمع والاقتصاد. وهذه المعلومات تجعل من الممكن تخطيط خدمات أفضل، وتحسين نوعية الحياة، والحفاظ على بيئة أعمال صحية، وحل المشكلات.

وتعدادات السكان والمنشآت هي أنشطة خاصة لجمع البيانات ينبغي أن تتم بدرجة من الانتظام في جميع البلدان. والغرض منها هو جمع معلومات عن عموم السكان (التعداد السكاني) والمؤسسات التجارية (التعداد الاقتصادي) للحصول على صورة كاملة وموثوقة للسكان والشركات العاملة في بلد ما. وعادة ما يتم جمع المعلومات عن أوضاع السكن والخصائص الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية في تعداد سكاني، بما في ذلك بيانات عن السن أو الجنس أو بلد المنشأ أو سنة الهجرة أو الحالة الاجتماعية أو ظروف السكن أو الزواج أو عدد الأطفال أو التعليم أو العمل أو وسائل النقل. ويأخذ تعداد المنشآت بعين الاعتبار الخصائص الديموغرافية للشركات (العمر والموقع) ونوع النشاط وقطاعه وحجمه والتوظيف. تجمع تعدادات المنشآت معلومات من الشركات الرسمية وغير الرسمية وتشمل شركات زراعية، ما لم يكن هناك تعداد زراعي منفصل.

وتعدادات السكان والمنشآت هي أكثر مصادر المعلومات تفصيلا عن السكان وعن الأنشطة الاقتصادية على مستوى المحليات الصغيرة. وهي توفر معلومات ديموغرافية رئيسية عن السكان والشركات، ومن خلال ذلك، المعلومات الأساسية لخدمات التخطيط مثل التعليم والإسكان والمعاشات التقاعدية، مع تحديد التركيبة القطاعية للاقتصاد وقطاعات التوظيف. وتشكل تعدادات السكان والمنشآت الأساس للإحصاءات السكانية وسجلات الأعمال التجارية، التي توفر بدورها أطر أخذ العينات اللازمة للمسوح التمثيلية. وتعد التعدادات بالغة

1 معبرا عنه في قيم تعادل القوة الشرائية لعام 2017. مؤشرات التنمية العالمية، تم الاطلاع عليها في مايو/آيار 2022. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD

الأهمية للأنظمة الإحصائية إلى درجة أنها تعتبر أساسية. وعادة ما يكون معدل التواتر القياسي للتعدادات كل عشر سنوات، على الرغم من أنه يمكن إجراء تعدادات المنشآت على نحوٍ أكثر تواترا، لاسيما عندما يمر الاقتصاد بتغيرات سريعة.

ولبحث هذه الطريقة التي تعمل بها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تنفيذ تعدادات السكان والمؤسسات، لجأ إخاتور-موبايود وإسوسا وهوجيفين (2021) إلى المواقع الإلكترونية للمكاتب الإحصائية الوطنية. وعندما يدل موقع ما على شبكة الإنترنت على وجود منشأة أو تعداد سكاني، ينعكس ذلك في الجدول 1، إلى جانب السنة التي يتم فيها الإبلاغ عن التعداد. ومن بين 20 منظمة وطنية في المنطقة، أفادت 14 منظمة بإتمام تعداد سكاني خلال السنوات العشر الماضية وتسع من تعداد المنشآت. ويعيش نحو 58% من إجمالي السكان في المنطقة في بلد به تعداد سكاني حديث و48% مع أحدث تعداد للمنشآت. وبعبارة أخرى، فإن حوالي نصف السكان يقيمون في بلد لا يتاح فيه لصانعي القرار إمكانية الوصول إلى المعلومات الحالية عن سكانهم والشركات في بلدهم.

الجدول 1. توافر تعداد السكان والمنشآت الذي أجري منذ عام 2011 وفقا للمواقع الإلكترونية للمكتب الإحصائي الوطني

	تعداد السكان منذ عام 2010	تعداد المنشآت منذ عام 2010	سنة تعداد السكان	سنة تعداد المنشآت
الجزائر	0	1		2011
البحرين	1	0	2020	
جيبوتي	1	0	2011	
مصر	1	1	2017	2018/2017
إيران	1	0	2016	
العراق	0	0		
الأردن	1	1	2015	2018
الكويت	0	0	2005	
لبنان	0	0		2004
ليبيا	1	0	2012	
مالطا	1	0	2011	
المغرب	1	0	2014	
سلطنة عُمان	1	1	2020	2020
قطر	1	1	2015	2015
السعودية	0	0	2010	2010
سوريا	0	1		2019
تونس	1	0	2014	
الإمارات	0	0		
الضفة الغربية وقطاع غزة	1	1	2017	2017
اليمن	1	1	2014	2014
	13	**8**		

المصدر: مُقتبس من إخاتور-موبايود وهوجيفين 2021.

وتتيح المسوح معلومات تكميلية بالغة الأهمية لتلك التي تقدمها التعدادات من أجل إنتاج الإحصاءات. وفي حين أن التعدادات توفر الدعامة اللازمة للأنظمة الإحصائية، من خلال تقديم وصف للخصائص الأساسية لقطاع السكان والمؤسسات، وتشكيل الأساس لإطارات أخذ العينات، فإن المسوح تتيح قدرا أكبر من العمق وتملأ التفاصيل التي لا تغطيها التعدادات. ويوضح هذا في الشكل 4 لتعدادات المنشآت؛ فبينما يمكن لتعداد المنشآت ان يوفر المعلومات الواردة في الدائرة الداخلية، فان الاحصاءات في الحلقة الخارجية لا يمكن توليدها الا عندما تقترن بالمسوح.

الشكل 4. المنتجات الإحصائية المستنيرة بالتعدادات الاقتصادية

المصدر: مقتبس من مكتب الإحصاء الأمريكي، أغراض واستخدامات بيانات التعداد الاقتصادي.

ولعينات المسوح أنواع مختلفة كثيرة. فعلى سبيل المثال، يدرج المكتب المركزي للإحصاء في هولندا، على موقعه الإلكتروني، 32 مسحا يديرها للأفراد و75 مسحا للشركات.[2] وتتراوح هذه المسوح من مسوح أسعار الموردين ومسوح التصورات، التي يديرها العديد من المكاتب الإحصائية، إلى مسوح خاصة بسياقات محددة للغاية، والتي أعدت دون شك استجابة لطلبات متخذي القرار بشأن، على سبيل المثال، توافر أجهزة الشحن الكهربائية للشاحنات أو العضوية في النقابات. وإذا تركنا هذه المسوح المدفوعة باعتبارات الطلب جانبا، كحد أدنى، نخلص إلى أن الأنظمة الإحصائية في جميع أنحاء العالم تغطي قضايا العمالة (مسوح القوى العاملة)، التي لا غنى عنها لرصد التوظيف، ووضع سياسات سوق العمل، وصياغة سياسات اجتماعية بشأن العاطلين عن العمل؛ والمسوح الصحية والسكانية؛ ومسوح الدخل والإنفاق لقياس الفقر، وتقييم فعالية نظام الحماية الاجتماعية، ومحاكاة الإيرادات والآثار المترتبة على إعادة التوزيع لمقترحات المالية العامة ومسوح مؤسسات الأعمال.

الجدول 2. توفّر مسوحات الاستهلاك والقوى العاملة والصحة ومؤسسات الأعمال منذ عام 2015 وفقا لمواقع المكتب الإحصائي الوطني على شبكة الإنترنت

	مسح الاستهلاك	مسح القوى العاملة	المسح الصحي	مسح المنشآت
الجزائر	0	0	0	0
البحرين	1	0	1	0
جيبوتي	1	0	0	0
مصر	1	1	0	0
إيران	1	1	0	0
العراق	1	0	1	0
الأردن	1	1	1	0
الكويت	1	1	0	1
لبنان	0	1	0	0
ليبيا	0	0	0	0
مالطا	1	1	0	1
المغرب	0	1	0	0
سلطنة عُمان	0	0	0	1
قطر	0	1	0	0
السعودية	1	1	1	1
سوريا	0	0	0	0
تونس	1	1	1	0
الإمارات	1	0	0	0
الضفة الغربية وقطاع غزة	1	1	1	1
اليمن	0	0	0	0
	12	**11**	**6**	**5**

المصدر: مُقتبس من إخاتور-موبايود وهوجيفين 2021.

ويعرض إخاتور-موبايود وهوجيفين (2021) مسوحا حديثة عن الاستهلاك في 12 من بين 20 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتحظى مسوح القوى العاملة بشعبية أكبر، حيث قام نصف (11) من بلدان المنطقة بإدارة مسح في السنوات الخمس الماضية. وقد أجرت ستة من بين 20 بلدا في المنطقة مسحا ديموغرافيا وصحيا أو مسحا عنقوديا متعدد المؤشرات في السنوات الخمس الماضية. بل إن مسوح المنشآت أقل تواترا، حيث أفادت خمسة مكاتب إحصائية وطنية فقط أنها أكملت مسحًا واحدًا في السنوات الخمس الماضية.

2 https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/personen و https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/bedrijven تم الاطلاع عليها في 8 أبريل/نيسان 2022.

ونظرا لانخفاض تواتر المسوح، فإن ثلثي سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مشمولون بمسح استهلاكي أجري مؤخرا، وحوالي 56% من المسح الأخير للقوى العاملة، والثلث في مسح ديموغرافي وصحي أجري مؤخرا، وأقل من 10% في مسح أجري مؤخرا لمؤسسات الأعمال.

4. توفّر البيانات الجزئية للجمهور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إن جمع البيانات الجزئية شيء، وجعل البيانات بعد جمعها متاحة للجمهور شيء آخر. إذ يتطلب نشر البيانات الجزئية للجمهور تسوية أي تضارب واضح بين المبادئ الأساسية العشرة للإحصاءات الرسمية التي يلتزم بها كل إحصائي وتشدد على إمكانية الحصول على البيانات والحياد والشفافية والدقة والملاءمة وفعالية التكاليف والسرية والمهنية والتنسيق والتعاون. وتدعم مبادئ إمكانية الحصول على البيانات، والحياد، والشفافية، وفعالية التكاليف الإفصاح عن البيانات الجزئية للجمهور. علاوة على ذلك، فحالما تُتاح البيانات، تعزز المعلومات التقييمية من الجمهور أهميتها ودقتها. ومع ذلك، يبدو أن الإفصاح العلني يتعارض مع مبدأ سرية البيانات، الذي يمنع الإفصاح المباشر أو غير المباشر عن البيانات الخاصة بالأشخاص والأسر والشركات وغيرهم من المشاركين في المسح. وللتغلب على هذا التضارب، توجه الممارسات الجيدة الإحصائيين. وفيما يتعلق بنشر البيانات الجزئية للجمهور، يتبع الإحصائيون "إطارا يصف الأساليب والإجراءات لتوفير مجموعات من البيانات الجزئية المجهولة المصدر لإجراء مزيد من التحليل من قبل الباحثين حسني النية، مع الحفاظ على متطلبات السرية".[3]

وعادة ما يتم تفعيل هذا الإطار بإحدى طريقتين. إذ تتيح بعض الهيئات البيانات الجزئية المجهولة الاسم للجمهور مباشرة. وتشمل مصادر مجموعات البيانات الجزئية القابلة للتنزيل من الإنترنت مكتبة البيانات الجزئية التابعة للبنك الدولي؛ والموقع الشبكي للمسح الديموغرافي والصحي والمسوح العنقودية المتعددة المؤشرات؛ ومسوح القوى العاملة التي تديرها منظمة العمل الدولية؛ وسلسلة البيانات الجزئية المتكاملة للاستخدام العام التي تنشر (عينات) تعدادات السكان. وهناك مصادر أخرى، مثل المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي، تتيح البيانات الجزئية في شكلين: الاستخدام العام والعلمي. فيمكن تنزيل ملفات الاستخدام العام على الفور. وهي عبارة عن مجموعات فرعية من ملفات الاستخدام العلمي التي تتيح للباحثين استكشاف مجموعات البيانات وبناء كودها. ولا يمكن استخدام ملفات الاستخدام العام للنشر، الذي يحتاج إلى ملفات الاستخدام العلمي. وتتاح ملفات الاستخدام العلمي لكنها تتطلب عملية طلب أكثر صرامة من خطوتين يتم من خلالها التعرف على منظمة الباحث ككيان بحثي (على سبيل المثال، الجامعة أو المؤسسة البحثية أو قسم البحوث في إدارة عامة أو بنك أو معهد إحصائي)، وبعد ذلك يمكن للباحث تقديم طلب للحصول على مجموعة البيانات الجزئية الكاملة.

بعد إثبات أن المبادئ الإحصائية تدعم نشر البيانات الجزئية على الجمهور، ماذا يحدث في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟ للبحث في ذلك، قام إخاتور-موبايود وهوجيفين (2021) بفحص إمكانية الوصول إلى مجموعات البيانات الجزئية التي أشارت مواقع المكاتب الإحصائية الوطنية الإلكترونية إلى أنها كانت متوفرة لديها (حسبما ورد في الجدولين 1 و2). وعندما يقتصر البحث على البيانات التي يمكن الوصول إليها على مواقع المكاتب الإحصائية الوطنية الإلكترونية، فمن بين 55 مجموعة بيانات جزئية (21 تعدادا، و34 مسحا)، يمكن وصول الجمهور إلى 11 منها، ويمكن الوصول إلى تسع مجموعات أخرى من خلال مستودعات دولية يحتفظ بها البنك الدولي، والشبكة الدولية لمسوح الأسر المعيشية، وسلسلة البيانات الجزئية المتكاملة للاستخدام العام، والمكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي، أو من المواقع الإلكترونية للمسح الديموغرافي والصحي والمسوح العنقودية المتعددة المؤشرات (الشكل 5). ولا يمكن تنزيل سوى خمس مجموعات من البيانات التي يمكن الوصول إليها على الفور من خلال مواقع المكاتب الإحصائية الوطنية الإلكترونية: مسح القوى العاملة وظروف الأسر المعيشية في لبنان 2018-2019؛ الدراسة الاستقصائية الوطنية للمغرب لعام 2014 بشأن استهلاك الأسر المعيشية ونفقاتها؛ المسح الوطني التونسي لعام 2015 بشأن الموازنة والاستهلاك ومستويات معيشة الأسر المعيشية؛ المسح الوطني للسكان والعمالة في تونس لعام 2017؛ ومجموعة فرعية من البيانات الجزئية لتعداد السكان لعام 2014 للمغرب. وتشترط جميع الجهات الأخرى التسجيل المسبق.

3 المبادئ الحاكمة للأنشطة الإحصائية الدولية، تم الاطلاع عليها في 2 مايو/أيار 2022، https://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/Principles_stat_activities/principles_stat_activities.asp

الشكل 5. إمكانية وصول الجمهور إلى مجموعات البيانات الجزئية

البلد/فئة البيانات	مسح المنشآت	مسح الاستهلاك	مسح القوى العاملة	المسح الصحي	تعداد السكان	التعداد الاقتصادي
الجزائر	-	-	-	-	-	
البحرين	-		-			-
جيبوتي	-		-	-		-
مصر	-			-		
إيران	-			-	-	
العراق	-		-		-	-
الأردن	-					
الكويت				-	-	-
لبنان	-	-		-	-	-
ليبيا	-	-	-	-		-
مالطا				-		-
المغرب		-		-		-
سلطنة عُمان	-	-		-		-
قطر	-	-	-	-		
السعودية						
سوريا	-	-	-	-		
تونس	-					
الإمارات	-		-	-	-	-
الضفة الغربية وقطاع غزة						
اليمن	-	-	-	-		
مجموع المسوح التي يمكن للجمهور الاطلاع عليها من خلال البيانات الجزئية (يمكن الاطلاع عليها على مواقع المكاتب الإحصائية الوطنية على شبكة الإنترنت)/ البيانات الجزئية التي تم جمعها	**5/(1) 1**	**12/(4) 7**	**11/(3) 4**	**6/(0) 3**	**14/(1) 3**	**9/(2) 2**

البيانات الجزئية غير المجمعة

البيانات الجزئية التي تم جمعها ولكن لم يتم إتاحتها للجمهور

البيانات الجزئية المجمعة والمتاحة للجمهور

المصدر: مقتبس من إخاتور-موبايود وهوجيفين، 2021.

ملاحظة: مجموع المسوح والتعدادات التي يمكن الوصول إليها بدرجة ما من البيانات الجزئية في المكتب الإحصائي الوطني، والبنك الدولي، والشبكة الدولية لمسوح الأسر المعيشية، وسلسلة البيانات الجزئية المتكاملة للاستخدام العام، والمكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي، والمسح الديموغرافي والصحي، ومواقع المسوح العنقودية المتعددة المؤشرات.

5. النقاش: الحوكمة والإحصاءات وشفافية البيانات

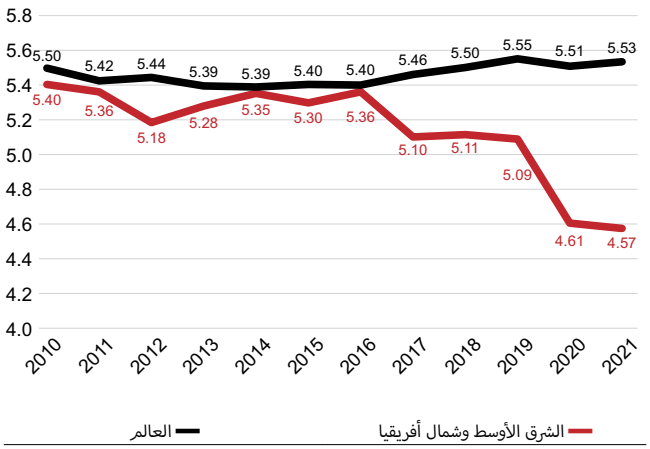
خلص هذا الفصل إلى أن الحكومات القادرة تتطلب إحصاءات حديثة وجيدة النوعية للاسترشاد بها في اتخاذ القرارات، وأن القدرات الإحصائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل مما هو متوقع بالنظر إلى تعقيدات اقتصادات المنطقة (قدم إسلام (2022) ملاحظات مماثلة). وبعض أهم البيانات المصدرية (التعدادات والمسوح) لا يتم جمعها أو أنها قديمة، مما يثير تساؤلات حول دقة المجاميع الإحصائية المهمة، بما في ذلك تقديرات إجمالي عدد السكان، والبطالة، والدخل القومي، والتضخم، والنمو الاقتصادي. كما نوقشت أيضا كيفية ارتباط جودة الإحصاءات بحالة العقد الاجتماعي، واستخلصت نتيجة مفادها أن العقد الاجتماعي يتعرض لضغوط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو تفسير تؤكده محدودية شفافية البيانات عند تقييم المواقع الإلكترونية للهيئات الإحصائية.

ما الذي يفسر الأوضاع الراهنة، ولماذا القصور في إنتاج الإحصاءات الرسمية، ولماذا يتم نشر عدد قليل جدا من مجموعات البيانات التي يتم إنتاجها على الملأ؟ هناك العديد من التفسيرات الممكنة. قد تفتقر الحكومات التي تعاني من نقص الموارد إلى الموارد اللازمة للاستثمار في الإحصاءات. وقد يتعذر العثور على الإحصائيين المدربين وتشغيلهم. وعلى الرغم من أن التفسيرات معقولة، يبدو أن بلدان المنطقة لا تستطيع على الأرجح تحمل تكلفة رأس المال البشري أو تعاني من نقصه لإنتاج إحصاءات حديثة. وتشكل الاستثمارات المطلوبة نسبة ضئيلة من إجمالي الإنفاق العام، كما أن أداء المناطق ذات المستويات المماثلة من التنمية (جنوب آسيا وشرق آسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي) أفضل (ستاسي ودانج 2021؛ إسلام 2022). ومن المؤكد أن الحكومات التي يمكنها دعم استهلاك الطاقة يمكنها تحمل تكاليف جهود جمع البيانات اللازمة للحفاظ على تحديث الإحصاءات. ومن غير المحتمل أن تكون القدرة على إنتاج الإحصاءات قيدا أيضا؛ ولدى المنطقة عدد كبير من الإحصائيين المدربين. وإذا كانت هناك فجوات في القدرات، يمكن بسهولة سدها من مجموعة الاستشاريين الدوليين المؤهلين التي ظهرت منذ أن وضعت الإستراتيجيات الإحصائية الوطنية والأهداف الإنمائية للألفية تعزيز الإحصاءات في صميم خطة التنمية.

وقد يكون هناك تفسير آخر لسوء أداء الأنظمة الإحصائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو عدم تقدير عملية اتخاذ القرارات المستندة إلى الشواهد، وهو ما قد يكون متجذرا في العقد الاجتماعي المجهد الذي تم تحديده آنفا. يعاني العقد الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من عدم النمو والتطور من حيث أنه متجذر في اقتصاد العاملين والعاطلين الذي لا يتمتع فيه سوى عدد قليل من الناس بوظائف رسمية جيدة في القطاعين العام والخاص، وتطمح الغالبية إلى مثل هذه الوظائف لكنها تجد نفسها على هامش سوق العمل. وتتسم هذه الاقتصادات بتوغّل القطاع العام (بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة)، وانخفاض مشاركة المرأة في القوى العاملة، وارتفاع مستويات البطالة بين الشباب، والعمل في القطاع غير الرسمي. فالنمو مقيد لأن القدرة التنافسية منخفضة. (من امتيازات أن تكون من العاملين في وظيفة رسمية جيدة أن تكون محميا من المنافسة). كما أن مستوى الرضا عن الحياة منخفض ويتباعد بصورة متزايدة عن المتوسط العالمي (الشكل 6). وتجري إدارة الاستياء الشعبي من خلال مزيج من تضخّم حجم الدولة في شكل دعم المساكن والغذاء والوقود؛ وبرامج التحويلات؛ و(إمكانية الحصول على وظائف جذابة) في القطاع العام، لكن من الصعب قياس الدرجة الفعلية للاستياء لأن الدول تحد من الحيز المتاح للحوار والتعبير بين المواطنين ومعهم. تحكم النظم الاستبدادية الانتخابية (70% من السكان) والمغلقة (30% من السكان) بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بويز وآخرون 2022) ولا يستطيع الناس عموما التعبير عن أنفسهم بحرية، لكن لماذا يعتبر من يشغلون مناصب قيادية في جميع أنحاء العالم الإحصاءات ضرورية، ولا يعتبرها كذلك المستبدون في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟ فهم، شأنهم شأن الآخرين، يحتاجون إلى بيانات للاسترشاد بها في قراراتهم ولرصد أثر أنشطتهم. علاوة على ذلك، إذا لم يكن هناك اهتمام يذكر بالإحصاءات الرسمية، فلماذا تهتم بإنتاجها أساسا؟

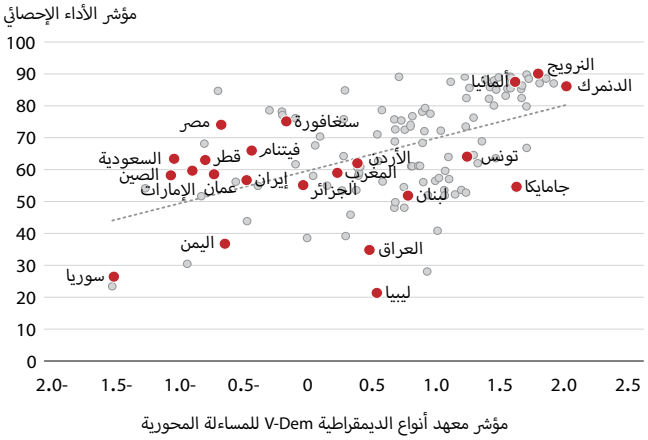
وقد يكون السبب الثالث هو أن الزعماء قلقون من أن الإحصاءات، حالما يتم نشرها، قد تُستخدم لانتقاد القيادة أو تنظيم المعارضة. وقد يكون القادة، ولا سيما المستبدين منهم، راغبين في مقايضة قدرتهم على استخدام الأدلة في اتخاذ القرارات للحد من المخاطر ذات الصلة بنشر الإحصاءات على الجمهور. وإذا كان هذا التفسير صحيحا، فقد يكون هناك اهتمام بتضمين إنتاج الإحصاءات، كما قد يكون

الشكل 6. الرضا عن الحياة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم



المصدر: هيليويل وآخرون 2022.
ملاحظة: على مقياس من 1 إلى 10، مع كون 10 أعلى درجة

الشكل 7. مؤشر الأداء الإحصائي ومؤشر المساءلة المحورية، 2019



المصدر: البنك الدولي 2022؛ بويز وآخرون 2022.

هناك اهتمام بالحد من حرية الصحافة، أو المراقبة عبر الإنترنت، أو حجب المحتوى أو إجراء أشكال أخرى من الرقابة. وإذا كان هذا صحيحا، فمن المتوقع أن يرتبط الأداء الإحصائي والمساءلة العامة؛ وكما يبين الشكل 7، يرتبط مؤشر الأداء الإحصائي ارتباطا إيجابيا بمؤشر المساءلة المحورية، وهو مؤشر يقوم معهد أنواع الديمقراطية V-Dem بتجميعه ويقيّم الرقابة من جانب منظمات المجتمع المدني والنشاط الإعلامي.

لماذا تضحي البلدان بإنتاج إحصاءاتها الرسمية ومدى ملاءمتها عندما يكون من الممكن إنتاجها للاستخدام الداخلي فقط ولكن دون نشر بيانات أو أن تكون شفافة؟ يبدو أن بعض البلدان تتبع هذه الإستراتيجية بالضبط. إذ تنتج بلدان مختارة تقع فوق خط الانحدار في الشكل 7 إحصاءات رسمية تستخدمها السلطات العامة في المقام الأول. وقد يتم نشر الإحصاءات بشكل انتقائي للجمهور، لكن شفافية البيانات لا يتم تبنيها بإخلاص على الرغم من القيود التي يفرضها الافتقار إلى شفافية البيانات في شكل، على سبيل المثال، الأبحاث الضائعة من جانب الأكاديميين، وعدم توفر الإحصاءات للقطاع الخاص، وعدم وجود حافز للطلاب للتعلم للعمل مع البيانات الجزئية ذات الصلة باتخاذ القرارات، وغياب الملاحظات التقييمية اللازمة لتعزيز جودة الإحصاءات وملاءمتها. ومن منظور اتخاذ القرارات العامة، فإن إنتاج الإحصاءات بدون شفافية البيانات أفضل من عدم إنتاج إحصاءات، أو إنتاج إحصاءات متدنية النوعية، أو قديمة، لكن تكلفة عدم إصدار الإحصاءات قد تكون عالية. علاوة على ذلك، من الصعب إنتاج إحصاءات مستقلة عالية الجودة باستمرار في بيئة قد تكون فيها حوافز لتحقيق نتائج معينة في غياب التدقيق العام. ويوضح بلخانوف 2017 ما يحتمل أن يحدث عندما تكون الشفافية محدودة، ويجري الإبلاغ بوضوح عن الأهداف، وتتوفر لدى البيروقراطيين حوافز قوية لتحقيقها.

ومع الثورة الرقمية، تحولت المفاضلات المرتبطة بالحد من إنتاج الإحصاءات الرسمية، وإنتاج إحصاءات رسمية دون إصدارها، وشفافية البيانات بالكامل، وذلك بسبب تطورين مختلفين؛ فقد انخفضت مخاطر التطورات السلبية المرتبطة بإصدار الإحصاءات، لا سيما في الأنظمة الاستبدادية، في حين ارتفعت تكلفة عدم إنتاج إحصاءات رسمية.

وعلى مدى العقدين الماضيين، انتقلت الحكومات الاستبدادية من القوة الغاشمة إلى أشكال أكثر خفية من القمع (جوريف وتريسمان 2022). فمن أجل تفادي المعارضة، تركز الحكومات بدرجة أكبر على أساليب الدعاية مثل التضليل والمعلومات المضللة وإبقاء سكانها في خوف أكثر مما تركز على أشكال القمع الوحشية العلنية. وتحظى وسائط الإعلام ومراكز الفكر المؤيدة للنظام بتفضيل وتمويل كبيرين وتحظى بتغطية إعلامية واسعة النطاق. ومن خلال التسامح مع بعض الأصوات المستقلة، يمكن للحكومات السلطوية أن تدعي دعم الصحافة الحرة والخطاب العام الحر في حين أن قوة الدولة (المطالب الضريبية، ومنافذ الإعلام التي تسيطر عليها الشركات المنتسبة الموثوقة، وقضايا المحاكم، والصلاحيات الجديدة التي تمنحها التكنولوجيا المتقدمة) تضمن أن الأصوات الناقدة لا تكاد تكون مسموعة. وقد حقق هذا النهج نجاحا كبيرا لدرجة أنه وفقا لجوريف وتريسمان (2022)، يتبع معظم المستبدين اليوم تلك الإجراءات.

وفي بيئة يتمكن فيها الموظفون العموميون إلى حد كبير من التحكم في الخطاب العام، لم يعد إنتاج الإحصاءات ونشرها محفوفا بالمخاطر. وتجتذب الإحصاءات جمهورا انتقائيا خارج نطاق التيار العام، يمكن التحكم فيه إذا لزم الأمر. ومن غير المرجح أن تكون هناك حاجة إلى مثل هذا، على الرغم من أن الباحثين سيفرضون رقابة ذاتية، ويقدمون النقد البناء مع قلة منافذ للرسائل المثيرة للجدل، ومع ذلك فمن خلال إنتاج ونشر إحصاءات حديثة، فإن السياسيين لديهم حجة تدعم الادعاء بأنهم يدعمون الحكم الرشيد وشفافية البيانات، وستعزز الملاحظات التقييمية البناءة الإصلاحات والتعديلات وتساعد في نهاية المطاف على تعزيز شرعية النظام. وبهذه الطريقة، تعظم قيمة الاستخدام السياسي والاقتصادي للإحصاءات (في صنع القرارات العامة والخاصة). وفي الوقت نفسه، تضمن الملاحظات التقييمية من مستخدمي البيانات أن الإحصاءات التي يتم إنتاجها ذات صلة وذات جودة عالية. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يبدو أن إيران و الضفة الغربية وقطاع غزة تتبنيان بالفعل هذا النهج.

وهناك حجة مرتبطة بأسباب الاستثمار في الإحصاءات الرسمية. فقبل الثورة الرقمية، كانت بدائل البيانات محدودة، وما لم تصدر الهيئات الإحصائية معلومات وتنشرها، فإن قلة أخرى كانت تملك الوسائل أو القدرة على القيام بذلك. وإذا لم يتم إنتاج أنواع معينة من المعلومات، فلن يكون لدى الجمهور أي وسيلة لمعرفة هذه المعلومات. ومع الثورة الرقمية، لم يعد هذا هو الحال. فقد انخفضت تكلفة جمع البيانات إلى نقطة يمكن فيها لأي شخص تقريبا إجراء مسح عبر الإنترنت. ولم تعد هناك حاجة إلى الوصول المادي لأن المسوح الهاتفية يمكن تنفيذها من أي مكان. والبيانات الضخمة متاحة على نطاق واسع وتقدم رؤى غير متوقعة. ونتيجة لذلك، لم يعد التحكم في السردية بعدم إنتاج البيانات خيارا متاحا، على الرغم من أنه مع تكاثر مصادر البيانات، هناك قيمة إضافية على البيانات الموثوقة وغير المتحيزة وغير الحزبية. وقد أصبحت الإحصاءات الرسمية، عند إنتاجها ونشرها، ذات قيمة أكبر من أي وقت مضى.

6. الخاتمة

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يعد تقدير صناع القرار للإحصاءات الرسمية محدودا. على الأقل هذا هو الاستنتاج الذي يجب أن يخلص إليه المرء عند فحص محدودية إنتاج وإطلاق مجموعات البيانات الجزئية التي تقع في صميم أي نظام إحصائي، وكذلك درجات مؤشر الأداء الإحصائي، وهي أقل من المتوقع بالنسبة لمستوى الدخل والتعقيد الاقتصادي.

وهناك تكاليف اقتصادية واجتماعية كبيرة مرتبطة بنقص إنتاج إحصاءات موثوقة وذات صلة ومحدثة، ولذلك فمن المحير أن البلدان التي لديها الوسائل المالية والقدرة على إنتاجها لا تفعل ذلك. وفي هذا الفصل، افتُرض أنه بالنسبة لبعض الأنظمة الاستبدادية، يمكن اتخاذ قرار بتجاهل الإحصاءات الرسمية لتجنب المعارضة العامة. ولا يؤدي عدم إنتاج المعلومات الإحصائية إلى إعاقة اتخاذ القرارات، بل يحد أيضا من قدرة المواطنين على التجمع ضد النظام.

وبقدر ما يكون هذا صحيحا، فإن الحساب لصالح عدم إنتاج ونشر الإحصاءات الرسمية قد تغير على مدى العقدين الماضيين. وقد أصبحت بعض الأنظمة أكثر إتقانا في السيطرة على وسائل الإعلام ومعها الرسائل التي يتم تقديمها للخطاب العام. (انظر غورييف وتريسمان، 2022). وفي تطور مواز، تم إضفاء الطابع الديمقراطي على إنتاج الإحصاءات. وكل هذا يشير مجتمعا إلى أن إنتاج الإحصاءات الرسمية أقل خطورة من منظور العلاقات العامة وأكثر استحسانا لأن الاقتصادات أصبحت أكثر تعقيدا والطلب أكبر على إحصاءات موثوق بها وغير متحيزة. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يستدعي ذلك إعادة النظر في استخدام الإحصاءات الرسمية، ويبرر الاستثمارات التي تصل بالأنظمة الإحصائية إلى مستوى الأداء المرغوب.

المراجع

Acemoglu, D., and Robinson, J. A. (2019). *The Narrow Corridor: states, societies, and the fate of liberty*. Penguin Random House, New York, NY.

Afonso, A., Schuknecht, L., and Tanzi, V. (2020). "The Size of Government." REM Working Paper No 2020/0129, Research in Economics and Mathematics, Lisboa.

Binswanger, J., and Oechslin, M. (2015). "Disagreement and learning about reforms." *Economic Journal, 125*(584), pp. 853–886.

Boese, V. A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H., and Lindberg, S. I. (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).

Ekhator-Mobayode, U. E., and Hoogeveen, J. (2021). "Microdata Collection and Openness in the Middle East and North Africa: Introducing the MENA Microdata Access Indicator." World Bank Policy Research Paper No. 9892. World Bank, Washington, DC.

Gatti, Roberta, Daniel Lederman, Rachel Yuting Fan, Arian Hatefi, Ha Nguyen, Anja Sautmann, Joseph Martin Sax, and Christina A. Wood. (2021). *Overconfident: How Economic and Health Fault Lines Left the Middle East and North Africa Ill-Prepared to Face COVID-19*. MENA Economic Update. Washington, DC: World Bank. October.

Guriev, S., and Treisman, T. (2022). *Spin Dictators: The Changing Face of Tyranny in the 21st Century*. Princeton University Press.

Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., De Neve, J.-E., Aknin, L. B., and Wang, S. (Eds.). (2022). *World Happiness Report 2022*. Sustainable Development Solutions Network, New York.

Hoogeveen, J. (2018). "A social contract indicator for sub-Sahara Africa." *Mimeo*.

Islam, A. M. (2022). "Data Transparency in the Middle East and North Africa." *Mimeo*.

Islam, A. M. and Lederman, D. (2020). "*Data Transparency and Long-Run Growth*." Policy Research Working Paper No. 9493. World Bank, Washington, DC.

Manski, C.F. (2015). "Communicating uncertainty in official economic statistics: An appraisal fifty years after morgenstern." *Journal of Economic Literature, 53*(3), pp. 631–653.

Observatory of Economic Complexity. (2022). *Economic Complexity Index*. https://oec.world/.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2008). *Concepts and Dilemmas of State-building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. OECD, Paris.

Plekhanov, D. (2017). "Quality of China's Official Statistics: A Brief Review of Academic Perspectives." *The Copenhagen Journal of Asian Studies, 35*(1), pp. 76-101.

Rodrik, D. (2010). "Diagnostics before prescription." *Journal of Economic Perspectives, 24*(3), pp. 33–44.

Stacy, B., and Dang, H. (2021). *The Statistical Performance Indicators: A Fresh Way to Gauge a Nation's Statistical Performance*. WDI Story accessed May 6th, 2022. https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/statistical-performance-indicators.html.

US Census Bureau. (2022). Purposes and Uses of Economic Census Data, access April 18th, 2022. https://www.census.gov/programs-surveys/economic-census/guidance/data-uses.html.

World Bank. (2022). *Statistical Performance Indicator*.

الملحق 3أ. مؤشرات القدرات الإحصائية

الجدول 3أ-1. مؤشر القدرات الإحصائية 2004-2020

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
الجزائر	54	63	63	60	59	58	59	62	59	51	52	53	56	61	50	52	50
جيبوتي	50	50	52	43	40	40	44	44	47	47	46	47	53	54	54	59	58
مصر	78	88	91	88	87	88	86	89	87	90	90	91	88	83	87	86	82
العراق	32	40	40	46	51	41	41	47	50	50	47	52	50	52	38	34	37
إيران	64	72	73	80	80	81	71	69	70	70	73	73	79	76	80	79	76
الأردن	69	71	71	71	73	74	77	74	76	74	74	74	71	76	79	82	78
لبنان	42	49	49	49	54	54	57	63	67	67	62	66	63	67	51	44	44
ليبيا	29	42	39	41	41	39	41	36	37	28	29	22	22	22	34	28	26
المغرب	80	79	82	82	80	82	78	76	72	79	79	81	84	77	73	67	67
الضفة الغربية وقطاع غزة						40	42	68	74	83	82	80	70	80	73	77	78
سوريا	58	61	61	57	62	54	57	60	52	43	44	48	38	32	30	27	22
تونس	72	78	77	77	74	77	79	78	74	73	72	77	77	62	60	71	59
اليمن	57	57	62	66	64	56	49	48	47	52	56	56	48	44	42	39	28

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، تم الاطلاع عليها في 22 أبريل/نيسان 2022. https://data.worldbank.org/indicator/IQ.SCI.OVRL

الفصل الرابع: البناء من أجل السلام: إعادة البناء من أجل السلام الدائم والإنصاف في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

فرانشيسكا ريكاناتيني، وإلين هاميلتون، وماهي العطار، وسيرجيو دي كوزمو، وجوزيف سابا، وكاترين هيجر

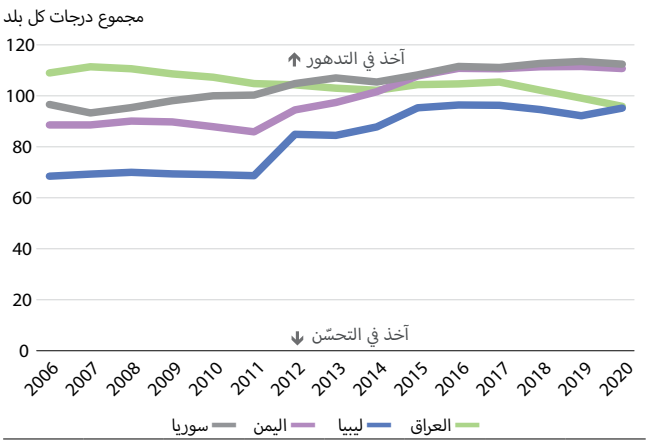
1. المقدمة[1]

بعد تسع سنوات من ثورات الربيع العربي، مازال الناس في العراق وليبيا وسوريا واليمن يواجهون مستويات مأساوية من الموت والدمار والتشرد والفوضى. وكان لانهيار حوكمة الدولة، مقترنا بالخسائر الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الصراعات في هذه البلدان الأربعة، أثر كبير على الأمن الإقليمي والدولي، وعلى الأوضاع الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية. وبين عامي 2013 و2017، وقع 68% من الوفيات المرتبطة بالمعارك في العالم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وحدها. فاليمن يواجه أكبر أزمة إنسانية في العالم، حيث إن حوالي 80% من سكانه أصبحوا في مستوى الاحتياج. وفي سوريا، قدرت الخسائر التراكمية في إجمالي الناتج المحلي بنحو 226 مليار دولار حتى عام 2017، أي حوالي أربعة أمثال إجمالي الناتج المحلي السوري في عام 2010. ولجأت الغالبية من أكثر من 5.6 مليون شخص غادروا سوريا منذ عام 2011 إلى الأردن ولبنان وتركيا، حيث كان للتدفق غير المتناسب مع عدد السكان آثار سلبية ضخمة على المالية العامة، واتساع العجز في الخدمات، وإرهاق النسيج الاجتماعي والاقتصادي لكل من تلك البلدان. وأدى غياب الدولة في مناطق الصراع إلى فتح المجال أمام الأطراف الفاعلة من غير الدول، بما في ذلك المتطرفون والإرهابيون والجماعات المسلحة، الذين يتنافسون على السلطة والموارد. واجتذبت الصراعات في البلدان الأربعة أيضا قوى دولية وإقليمية مختلفة تتنافس إما بشكل مباشر أو من خلال وكلاء وتدور حول شبكة معقدة من الصراعات المتداخلة التي تهدد الاستقرار الإقليمي.

وتشكل هذه المستويات غير المسبوقة من الصراع والعنف تحديات جديدة أمام الممارسين وواضعي السياسات. وفي ضوء الصراعات المسلحة، فإن الأنظمة التي وعدت بالنظام- هياكل الدولة ومؤسساتها وشبكاتها الاقتصادية ونسيجها الاجتماعي- قد أصبحت هشة مجزأة ومجهدة. وتعاني سلطات الدولة من أجل توفير الحد الأدنى من الأمن من أجل بناء الثقة والاستقرار لإنهاء الصراع أو بناء سلام مستدام. وحيثما يستمر العنف والنزوح، يسعى الناس الذين يخشون الفوضى والضائقة إلى الحصول على خدمات أمنية وخدمات أساسية في شبكات غير رسمية ذات ديناميكيات دائمة التغير. وتتنافس تشكيلات النخبة الجديدة- لوردات الحرب المسلحين في أغلب الأحوال، ولديهم مصالح مكتسبة قوية ومتشابكة في الاقتصاد غير الرسمي الذي يحفزه الصراع - على السلطة والموارد على الصعيدين الوطني والمحلي. ومما يزيد من الضغوط التنافس فيما بين الدول على المستوى الدولي والإقليمي. وقد تعرضت المناطق الحضرية لضغوط شديدة باعتبارها أهدافا للعنف في منطقة تتسم بالتوسع الشديد للحضر - ومواقع اللجوء لملايين النازحين.

وتجسد الصراعات في العراق وليبيا وسوريا واليمن من نواح كثيرة شكلا من أشكال الصراع الذي يتطور منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وقد أصبحت هذه الصراعات متقلبة بصورة متزايدة في عملية التطور التي لا يمكن التنبؤ بها - إذ تكون محلية في أجزاء من بلد ما، مع خلق آثار إقليمية ودولية غير مباشرة. إذ إنها حطمت العلاقات داخل المجتمعات المحلية وفيما بينها، مما قوض التماسك الاجتماعي، وجذبت العديد من الأطراف الفاعلة الإقليمية والعالمية ذات المصالح المختلفة. كما أعادت تشكيل الاقتصاد السياسي في المجتمعات التي مزقتها الحروب والبلدان المجاورة لها، مع ازدهار المشاريع غير المشروعة وغير الرسمية والأنشطة الاقتصادية محليا وإقليميا، مما أدى ليس فقط إلى تغيير القوى

الشكل 1. مؤشر الدول الهشة للعراق وليبيا وسوريا واليمن، 2019-2006



المصدر: Fragilestateindex.org.
ملاحظة: أي زيادة على مؤشر الدول الهشة لبلد ما تعني أن الوضع آخذ في التدهور.

1 إعادة طبع من الملخص التنفيذي لتقرير "البناء من أجل السلام: إعادة الإعمار من أجل الأمن والإنصاف والسلام المستدام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا" (البنك الدولي 2020).

العاملة بل أيضا إلى تغذية إنشاء اقتصادات الحرب. وأخيرا، فقد طال أمدها دون نهاية واضحة ومع دورات عنف مستمرة، مما يؤدي إلى أوضاع أكثر هشاشة (الشكل 1).

ومع تكاثر حالات انعدام الأمن والنزوح الجماعي والاضطرابات، فإن هذه الصراعات تختبر حدود نُهُج إعادة الإعمار وبناء السلام التي تركز على بناء الدولة. فعلى مدى الأعوام الثلاثين الماضية، اتجهت الجهود الرامية إلى إعادة الإعمار وبناء السلام إلى اتباع نماذج بناء الدولة، مع قيام دولة موحدة تدير بشكل مركزي تعبئة الموارد وتخصيصها. وتثير الصراعات الطويلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تتسم بأوضاع الهشاشة التي طال أمدها، شكوكا حول هذا النهج المركزي لبناء الدولة. ففي البلدان الأربعة التي تعاني من الصراعات، قد لا يكون هناك أساس لتوافق الآراء الاجتماعي المفترض لصالح دولة مركزية، وذلك لغياب الثقة في أن مثل هذه الدولة ستتسم بالمسؤولية وتكون شاملة للجميع. في الواقع، كانت انتفاضات عام 2011 في مختلف أنحاء المنطقة العربية من نواح عديدة احتجاجا على العقود الاجتماعية القائمة كما كانت من عوارض اتساع التصدعات بين مختلف الفئات الاجتماعية (الشكل 1). أدى تآكل شرعية الإصلاح والنخب الحاكمة في بلدان المنطقة إلى تأجيج الحروب الأهلية، لأن توزيع السلطة القائم منذ وقت طويل أدى إلى استبعاد جزء كبير من السكان من الفرص الاقتصادية والمشاركة السياسية. وعلاوة على ذلك، فإن استمرار الشبكات المسلحة غير الرسمية لا يعزز إلا قوى الطرد المركزي التي تعارض جهازا مركزيا قويا للدولة وتسهّل الصراع المدني والداخلي. ونظرا للأبعاد الإقليمية والدولية لهذه الصراعات، فإن النُهج التي تخفق في الانخراط خارج أراضي كل دولة ستعمل جاهدة من أجل الإسهام في تحقيق السلام المستدام.

يهدف تقرير البناء من أجل السلام (البنك الدولي، 2020) إلى تدعيم النهج القائم لتحقيق السلام المستدام من خلال تطبيق المعارف العالمية، في مجال منع نشوب الصراعات وإعادة الإعمار، على التحديات التي تواجه إعادة الإعمار والتعافي والفرص المتاحة لهما. ويمثل التحول نحو السلام المستدام رحلة طويلة لوقف العنف واستعادة الأمن وبناء التماسك الاجتماعي وتوفير الفرص الاقتصادية العادلة وخلق المؤسسات الخاضعة للمساءلة أمام جميع الأفراد. ويستند التقرير إلى الإستراتيجية الجديدة للبنك الدولي للتعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، وإلى الخبرات التحليلية والعملياتية السابقة. وهو يجمع بين التفكير التنموي الحديث والبحوث الأصلية لاقتراح نهج متعدد التخصصات من أجل إعادة الإعمار والانتقال إلى السلام المستدام للبلدان المتصارعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وعلى الصعيد العالمي.

ويدعو النهج الناشئ عن التقرير أولا إلى إدراك الخصائص المتعددة الأبعاد والخصائص المميزة لكل سياق من سياقات الصراع. ويطالب بوضع معايير وحسابات جديدة للمخاطر والنتائج، وبدرجة عالية من تحمل الحلول الوسط واحتمالات الفشل، وبمفاضلات ضرورية أو ملائمة. يبدأ هذا النهج بالتركيز الشامل على الأشخاص الأشد تضررا والأكثر ضعفا. وهو يسعى إلى فهم كيفية بناء شعورهم بالأمن والثقة، وكيفية خلق الوقت والمكان لبناء مؤسسات شاملة للجميع. كما يهدف إلى تسليط الضوء على الحاجة إلى معالجة المظالم ومحركات الصراع، وخلق مناطق للمساءلة لتحل محل مناطق الحصانة المتقلبة غير الرسمية، والحد من الفرص المتاحة للمفسدين، مع دعم محركات القدرة على الصمود في الوقت نفسه. واستنادا إلى فهم هيكل وحوافز الأطراف الفاعلة المتأثرة والمشاركة في إعادة الإعمار، يطمح هذا النهج إلى أن يصبح محددا في الزمان والمكان- فيما يدور حول أين وماذا ومن وكيف.

ويدرك التقرير صعوبات الانتقال من الوصفات الطموحة المجردة إلى المشاركة النشطة في بيئات شديدة الصعوبة والتقلب. فهو لا يمثل تقييما لجميع الأدوات القائمة لبناء السلام وإعادة الإعمار، بل هو تحقيق في ما إذا كانت تلك الأدوات تُستخدم لتحقيق الاستفادة الكاملة. وتحقيقا لهذه الغاية، تتمثل الخطوة الأولى المقترحة في عملية تقييم أكثر شمولا وديناميكية لإعداد الإجراءات التدخلية. وتشدد هذه العملية على استخدام الأدوات القائمة وأي تعديلات ضرورية لزيادة فهم جميع الأطراف الفاعلة والمؤسسات والعوامل الهيكلية على أرض الواقع. ولهذا الفهم أهمية بالغة لأن ردود الفعل المحلية على التدخلات سيئة التصميم يمكن أن ينشأ عنها نتائج عكسية وتقوض بناء السلام في المستقبل. علاوة على ذلك، فإن ضخ الموارد في بيئة متقلبة ممزقة وغير رسمية يمكن أن يعزز هياكل السلطة السابقة أو الشبكات غير الرسمية وغير المشروعة، مما يوفر لها الموارد اللازمة لتقويض التحول نحو السلام المستدام.

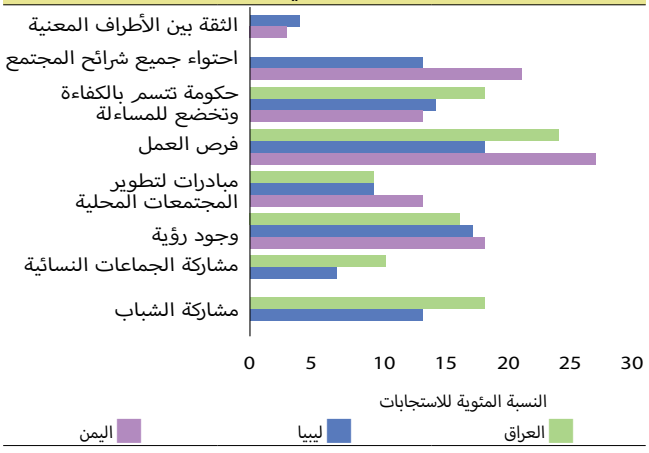
ويقترح التقرير نهجا يصوغ الشراكات لتحديد نقاط الدخول ويبني تدريجيا على الأصول القائمة. كما يدعو إلى زيادة المرونة في إشراك النظراء وأصحاب المصلحة الرئيسيين، وهو ما يتوقف بدوره على الشراكات الفعالة وقوى الحشد، وتوسيع نطاق التواصل مع طائفة واسعة من أصحاب المصلحة ومن لديهم المعلومات. وفي بيئة عالمية مُرهقة بسبب الحروب والنزوح، لا تزال نماذج التمويل التقليدية لها مكانها. لكن السياقات المتقلبة الممزقة وغير الرسمية اليوم تدعو إلى تعبئة الموارد ونشرها على نحو مبتكر مع إدارة المخاطر بشكل مدروس. وتتطلب مواجهة التحديات الجديدة للصراع والعنف تقييما متكاملا وشاملا للأصول والفرص القائمة، وإستراتيجيات تركز على الأشخاص الأشد تضررا، وتقنيات وابتكارات جديدة، وشراكات أكثر فعالية بين مختلف الجهات الفاعلة، وإجراءات تدخلية مستنيرة مدفوعة بالالتزام الدولي والدعم بموارد يمكن التنبؤ بها.

2. شراك الصراع والدروس المستفادة من بناء السلام في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

اندلعت أعمال العنف في المنطقة نتيجة لتراكم العديد من المظالم التي لم تجد حلا. وبما أن التحول إلى السلام أو العنف هو عمليات تدريجية، وليس نقاط انهيار لمرة واحدة، فإن استمرار المظالم الكامنة، مثل استبعاد بعض فئات المواطنين أو الظلم أو عدم المساواة وإستراتيجيات الناس للتعامل مع عدم الاستقرار، يدفع البلد إلى الدخول إلى دائرة العنف أو الخروج منها. وتحافظ دورات العنف هذه على "شراك الصراع" التي لا يمكن الإفلات منها إلى أن تتم معالجة هذه الديناميات الكامنة. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعبر أحدث دورة من دورات العنف هذه عن انفجار المظالم التي لم تُعالج والتي تراكمت منذ عقود، مما أدى إلى نشوب الصراعات التي طال أمدها وغالبا ما تكون محلية في أعقاب أحداث الربيع العربي.

ويظهر تاريخ الجهود السابقة الرامية إلى إعادة الإعمار وبناء السلام أنها نادرا ما تمكنت من كسر شراك الصراع بشكل دائم، لاسيما في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولا يمكن كسر حلقة العنف إلا إذا تفادى واضعو السياسات إعادة بناء المؤسسات والشبكات والديناميكيات المسؤولة عن الصراع والاستفادة منه، والتركيز بدلا من ذلك على المحركات الرئيسية وعوامل التمكين للسلام المستدام. ولا يمكن ضمان استدامة السلام في أوضاع الصراع اليوم من اعتماد نهج إعادة الإعمار التقليدي، الذي تم تطبيقه بعد النهاية الواضحة للصراع ، والذي ركز في المقام الأول على وجود حكومة مركزية واضحة مستقرة بوصفها الجهة المناظرة الرئيسية لتنفيذ نهج من القمة إلى القاعدة لإعادة الإعمار. ومن شأن استكمال نهج من القمة إلى القاعدة بنُهج محلية ومجتمعية من القاعدة إلى القمة أن يعزز احتمال تحقيق السلام على المدى الطويل. لكن رغم أنه قد يؤدي إلى تحقيق استقرار مؤقت، فإنه لا يعالج بشكل كامل أو فعال ديناميكيات الصراع وأسبابه وعواقبه، وهو أمر بالغ الأهمية في بناء السلام المستدام.

الشكل 2. الاستماع إلى رأي المواطن في العراق وليبيا واليمن



المصدر: مسح RIWI عبر الإنترنت. العراق، مارس/آذار 2019؛ ليبيا واليمن، يونيو/حزيران - يوليو/تموز 2019.

ويوضح مثال العراق عدم التوافق بين احتياجات البلد الذي يسعى إلى الخروج من الصراع والأولويات التي حددتها الأطراف الفاعلة الدولية والمحلية. فوفقا للتقرير النهائي للمفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق في عام 2013، تم إنفاق حوالي 60 مليار دولار على إعادة الإعمار بعد عام 2003، وهو يستهدف في الغالب قطاع النفط الذي يعمل فيه ما بين 1% و2% من القوى العاملة في العراق، وبالتالي فشل في تنويع النشاط الاقتصادي العراقي وخلق فرص عمل خارج القطاع العام الضخم. ومع ذلك، أشار 25% من المشاركين في مسح عبر الإنترنت لم يتم الكشف عن هويتهم وشمل 3 آلاف مستخدم عشوائي للإنترنت في العراق في شهر مارس/آذار 2019،

إلى "فرص العمل" باعتبارها القضية الرئيسية التي تفتقر إليها أعمال بناء السلام السابقة التي كان يمكن أن تضمن تحولا أفضل نحو السلام (الشكل 2). وإذا ما رجعنا إلى الماضي، يبدو أن هذا التفاوت بين الاحتياجات المحلية وتركيز برامج إعادة الإعمار قد ترك أسباب الصراع والهشاشة دون معالجة لأكثر من عشر سنوات.

ولذلك فإن الدافع الرئيسي لتقرير البناء من أجل السلام هو السؤال عن كيفية البدء في مواجهة هذه التحديات المعقدة ودعم البلدان في تحولها نحو السلام المستدام. ما الذي يمكن أن نتعلمه من الماضي، للاستخدام في الحاضر، لتحسين النواتج في المستقبل لجميع المواطنين؟ ولهذه المسألة أهمية خاصة للأطراف الفاعلة في مجال التنمية مثل البنك الدولي، التي تعمل بتواتر متزايد في بيئات الصراعات في أدوار مكملة للجهات الفاعلة الإنسانية الرئيسية. كما أن هذا السؤال يمسّ في الصميم أهداف الأطراف الفاعلة في مجال التنمية في إطار ولاياتها الرامية إلى تحسين حياة الناس، إذ إن كل صراع جديد يؤدي إلى مزيد من التآكل في المكاسب الإنمائية السابقة.

وبالتركيز على السلام المستدام باعتباره الهدف النهائي، يتوجه التقرير بالحديث إلى العاملين في المجالين الإنساني والإنمائي وواضعي السياسات ويصل بين العمل الإنساني والتنمية والسلام. إن السلام المستدام هو مفهوم أكثر شمولا من الاستقرار أو التنمية: فهو يضمن الأمن المادي والاقتصادي والاجتماعي على المدى الطويل لجميع الأفراد والمجتمعات المحلية؛ ويعيد بناء ما دمرته الحرب من النسيج الاجتماعي ورأس المال البشري وذلك بمعالجة المظالم السابقة والحالية؛ ويهيئ الفرص الاقتصادية للجميع، مع إنشاء مؤسسات شاملة للجميع وخاضعة للمساءلة؛ ويضم جميع الأطراف الفاعلة، المحلية منها أو الوطنية أو الدولية، الرسمية أو غير الرسمية على حد سواء، مع التطلع إلى ما وراء الحدود الوطنية. وفي أوضاع الصراعات التي طال أمدها، ثمة حاجة إلى سد الضرورات قصيرة الأجل بأهداف طويلة الأجل، ما يتطلب من الجهات الفاعلة الإنسانية والأمنية والإنمائية العمل معا بينما تسعى إلى دعم التحول إلى السلام المستدام. ولفعل ذلك، اعتمد التقرير منهجية متعددة القطاعات متعددة التخصصات تجمع بين الرؤى والتقدم من العديد من المجالات الأكاديمية.

وقد توجت جهود البنك الدولي لتحسين النواتج في أوضاع الهشاشة والعنف والصراع على مدى العقد الماضي بالاستراتيجية الجديدة للمشاركة في هذه الأوضاع. فليست المكاسب الإنمائية السابقة وحدها هي التي تتآكل بسبب الصراع ، بل إن التنمية المستدامة غير ممكنة ما لم تستند إلى أساس من السلام المستدام. وبخلاف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشير التقديرات إلى أن نحو نصف الفقراء المدقعين في العالم سيعيشون في أوضاع هشة متأثرة بالصراعات بحلول عام 2030. ولتحسين وضعها للتصدي لهذا التحدي، تحدد الإستراتيجية الجديدة للتعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف إطارا للإجراءات التدخلية للبنك الدولي في تلك الأوضاع. ويستند التقرير إلى الإستراتيجية، وعلى وجه التحديد، في مجالين للمشاركة، هما: مواصلة المشاركة أثناء الأزمات والهروب من شرك الهشاشة. وتطبيقا لهذا الإطار على سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنه يستخدم حالات العراق وليبيا وسوريا واليمن لوضع نهج لمشاركة البنك الدولي في أوضاع الأزمات العنيفة والهشاشة.

3. النهج المتكامل للبناء من أجل السلام: ربط الماضي بالحاضر والمستقبل

في إطار مساندة التحول إلى السلام المستدام، يطرح التقرير نهجا ديناميكيا ومتكاملا يربط بين حوافز الماضي والحاضر والمستقبل والأطراف الفاعلة بمرور الوقت. ويمثل فهم الديناميات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السابقة والحالية على المستوى المحلي والوطني والإقليمي نقطة البداية لإثراء أي تدخل يسعى إلى تعزيز السلام المستدام. ويعد إدراك الماضي أمرا بالغ الأهمية لمعالجة المظالم التي طال أمدها، في حين أن فهم الحاضر يسمح بتحديد نقاط الدخول. ويتجاوز هذا النهج الماضي والحاضر من خلال مراعاة الأفراد وحوافزهم في المستقبل. وهي عوامل في كيفية تأثير تصميم السياسات اليوم على شكل المؤسسات والمجتمع في المستقبل، وهو أمر أساسي لضمان الاستدامة. وعلى امتداد هذه الفترة الزمنية، يأخذ في الاعتبار صراحة مختلف الأطراف الفاعلة المشاركة والمتأثرة بالصراع على جميع المستويات، والطريقة التي تتغير بها حوافزهم بمرور الوقت، وكيف تؤثر هذه التغيرات على الانتقال نحو السلام المستدام (الشكل 3). ويسعى هذا النهج إلى ما يلي:

- *فهم الماضي*. التوزيعات السابقة للسلطة والموارد بين الأطراف الفاعلة، وديناميكيات الماضي، والمصالح الاقتصادية التي ربما أسهمت في الصراع، والتشوهات المؤسسية، والمظالم التي لم تُعالج.
- *تبرير الحاضر*. قوة وحوافز الأطراف الفاعلة القائمة، وتخصيص الموارد، والمصالح السياسية والاقتصادية التي تدور حول الحرب. ويتطلب هذا تقييم الأصول القائمة، ولا يشمل ذلك الأصول المادية فحسب بل أيضا رأس المال المؤسسي والبشري والاجتماعي، وذلك من أجل البناء عليها، واعتبارها نقاط انطلاق وليس فجوات.
- *رسم المستقبل*. وضع رؤية مشتركة طويلة الأجل تحدد خيارات السياسات البديلة وتحدد كيف يمكن لهذه الخيارات اليوم أن تؤثر على حوافز الأطراف الفاعلة وقوتها وتوزيع مواردها ومؤسساتها في المستقبل. ويتطلب ذلك تحديد المفسدين والعوامل المساعدة للسلام المستدام، وحوافزهم السياسية والاقتصادية، وقيمهم وقواعدهم والتزاماتهم.

ويتيح فهم الأطراف الفاعلة السابقة والحاضرة والمستقبلية وحوافزها وسيلة فعالة لتجنب إعادة بناء الهياكل السابقة وخلق حوافز أقوى للسلام. ويتطلب إدارة التقلّب، وعلاج التصدعات، والتصدي للجانب غير الرسمي، يجب أن تركز الإجراءات التدخلية على ثلاث نقاط رئيسية، هي كما يلي: (1) بناء مؤسسات مشروعة وشاملة للجميع على المستويات كافة، (2) خلق فرص اقتصادية مستدامة للجميع، (3) البناء على الأصول القادرة على الصمود مع معالجة الأضرار. وينبغي أن تتحول ترتيبات ما قبل الحرب والترتيبات التي كانت قائمة أثناء الحرب والتي أتاحت لمجموعة صغيرة من الأطراف الفاعلة الوصول إلى الموارد والريع على نحوٍ شره إلى نظام شامل للجميع منفتح يتيح خلق فرص اقتصادية واجتماعية أكثر إنصافا. ويجب أن تقترن الرؤية المتكاملة طويلة الأجل والنهج المرن بجهود لاستعادة الأنشطة والفضاءات الاجتماعية والاقتصادية جيدة الأداء، أو الحفاظ عليها، وذلك من أجل تحقيق التبادلات الرسمية فيما بين جميع الأفراد. ويجب أن يتم ذلك على نحو يدعم الأمن وسبل كسب الرزق للجميع ويعزز الرخاء الشامل للجميع بدلا من الإقصاء والعمل غير الرسمي والسلوك التربحي الخاص.

الشكل 3. التركيز على البشر وحوافزهم المتغيرة في المكان والزمان

ومن الأهمية بمكان فهم أنماط الاستمرارية والتغير في الهياكل المؤسسية في أعقاب الصراع، وتلك التي يمكن أن تنبثق عن عملية السلام. ومن المرجح أن تؤدي الصراعات العنيفة إلى زيادة أو تغيير موازين القوى بين مختلف الأطراف الفاعلة، وخاصة الترتيبات المؤسسية الرسمية وغير الرسمية القائمة قبل بداية الصراع. ومع استمرار الصراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يتعايش نمط من المثابرة والتغيير: غالبية سياقات الحرب الأهلية تشهد درجات متفاوتة من استمرار السمات المؤسسية التي كانت سائدة قبل الصراع، حتى مع تغير العناصر الأخرى تغيرا جذريا ليتيح نشوء أنظمة اجتماعية بديلة مع منافسين جدد على السلطة. وهناك أصداء قوية لذلك في الشرق الأوسط، حيث تمثل الحقائق المؤسسية الراهنة في اليمن وإلى حد ما في ليبيا استحواذا على الترتيبات المؤسسية السابقة وتعزيزا لها.

وينبغي أن تركز الإجراءات التدخلية الداعمة للفرص الاقتصادية المستدامة على الجهات الفاعلة المستفيدة من السلام وعلى من يخسرون منه. وقد يتطلب خلق الفرص الاقتصادية في وضع متقلب ممزق وغير رسمي إعادة توزيع الموارد المتاحة وإضافة المزيد من الموارد، مما يؤدي حتما إلى "رابحين وخاسرين". ولتفادي تقويض المسار نحو السلام المستدام على أيدي "الخاسرين" المحتملين، يجب أن توفر التدخلات حوافز أو فرصا بديلة لمن يستفيدون حاليا من اقتصاد الحرب، مع دعم ظهور فرص اقتصادية جديدة أو موسعة للمُستبعدين. ويجب أن تكون هذه التدخلات الاقتصادية مرتكزة على فهم عميق للأنظمة المحلية. فبدون هذا الفهم، تصبح الجهود الرامية إلى الانتقال إلى السلام المستدام محكوم عليها بالفشل، ويمكن عكس مسار الجهود الأولية الرامية إلى تحقيق الاستقرار. وإذا لم يتسن خلق هذه الفرص الاقتصادية المحلية واستمرارها بمصداقية، فلابد من بذل جهود (دولية) لإيجاد سبل للحد من فرص الاستفادة من اقتصاد الحرب. ولا يمكن أن ينتقل التخصيص الحالي للموارد والقوى الاقتصادية إلى مزيد من الإنصاف والشمول إلا من خلال خلق فرص اقتصادية قابلة للاستمرار للجميع.

وأخيرا، يقترح التقرير استكمال النهج الذي يركز على الدولة مع التركيز على الإجراءات التدخلية المحلية التي تبني على قدرة الأصول والمؤسسات المحلية على الصمود وتدعيمها. ويجب ألا تشمل هذه الأصول البنية التحتية فحسب، بل أيضا المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وكذلك رأس المال البشري والاجتماعي. ويتطلب الانتقال نحو السلام المستدام تجاوز الأضرار المادية، ليشمل أيضا التدمير الذي تعرض له النسيج الاجتماعي للبلد ومجتمعاته المحلية. كما يتطلب تغييرا في التركيز على الأصول القائمة التي نجت من الصراع أو التي برزت كآليات للتكيف في مواجهة الصراع. وتشكل المجتمعات المحلية ورأس مالها الاجتماعي والبشري أصولا يمكن أن تدعم التحول نحو السلام المستدام، لاسيما أنها اعتادت على البقاء بدون الدولة، سواء قبل الصراع أو أثناءه، كما هو الحال في ليبيا أو اليمن، أو مع هدوء الصراع، كما هو الحال في العراق وسوريا.

ويتطلب تفعيل هذا النهج التزاما يتسم بالمرونة والتوجه نحو رؤية طويلة الأجل لتحول البلدان التي مزقتها الحرب إلى سلام مستدام. وعلى كل مستوى، هناك مجموعة مماثلة من الأسئلة التي يجب الإجابة عليها بدءا بأبسط الأسئلة، هل ينبغي أن تشارك الأطراف الفاعلة في التنمية على الإطلاق؟ ستكون الإجابة على هذا السؤال الأول فريدة من نوعها للسياقات المختلفة، وستعكس أيضا مختلف الولايات لمختلف الجهات الفاعلة. إذا كان القرار هو المشاركة، تليها سلسلة من الأسئلة. أين يمكن المشاركة: في أنحاء البلد أو في مناطق ومدن وبلدات مختارة؟ من الذي يجب التعامل معه: أطراف فاعلة خارجية؟ الجهات الفاعلة من الدولة؟ أطراف فاعلة غير الدولة؟ المجتمعات المحلية؟ ما الأهداف القصيرة والطويلة الأجل؟ والأهم من ذلك، كيف ينبغي أن تعمل الأطراف الفاعلة في مجال التنمية بعضها مع بعض ومع النظراء في سياقات الصراعات لوضع وتنفيذ استراتيجيات متكاملة. وينبغي أن تستند هذه الإستراتيجيات إلى فهم جيد للمظالم السابقة وأن تكون في إطار رؤية مشتركة طويلة الأجل لمعالجة هذه المظالم والتغلب عليها. وينبغي أن تستند أيضا إلى فهم للمفاضلات التي يمكن أن تنشأ بين السياسات الرامية إلى تحقيق الاستقرار على المدى القصير والسياسات التي تعالج التسوية الطويلة الأجل للمظالم الأساسية.

4. فهم المسارات التي تم اتخاذها وعدم اتخاذها

ثمة قيود شديدة تواجه عملية تحديد السياسات والتدابير والإجراءات التدخلية الصحيحة في بيئات الهشاشة والصراع والعنف. ويضطر واضعو السياسات على جميع المستويات - المحلية والوطنية والدولية- إلى اتخاذ قرارات تستند إلى معلومات ناقصة، على الرغم مما تحقق مؤخرا من تقدم تكنولوجي. ويمكن أن تتغير الحقائق على أرض الواقع سريعا، مما يجعل يتعذر معه تحديث المعلومات المتاحة. وقد لا يسهل الوصول إلى بعض المناطق، وقد تضعف خطوط الاتصال الرسمية أو غير الرسمية بين السلطات والسكان. ويؤدي نقص المعلومات عن حوافز الأطراف الفاعلة واحتياجاتها ومصالحها إلى جعل توقع تطورها المستقبلي تحديا يتفاقم أيضا مع تعدد الأطراف المشاركة في الصراع، لاسيما في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. علاوة على ذلك، فحين لا تتسق حوافز مختلف الأطراف الفاعلة، أو حين يغيب أفق التخطيط المشترك، فإن حشد الدعم المتسق والدائم للتوصل إلى رؤية مشتركة قد يصبح أمرا معقدا للغاية.

ويواجه صانعو القرار في البيئات الهشة، على وجه التحديد، مفاضلات عند الموازنة بين السعي لتحقيق الاستقرار الفوري والجهود الطويلة الأجل لإحداث تغييرات هيكلية تفضي إلى تحقيق السلام المستدام. وفي الوقت الذي يسعى فيه واضعو السياسات والممارسون المحليون والوطنيون والدوليون إلى مسار نحو السلام المستدام، فإنهم يواجهون تحديا مزدوجا، فهم بحاجة إلى ضمان الاستقرار من خلال تخفيف حدة العنف ومعالجة عواقبه المباشرة على السكان. كما أنهم، في الوقت ذاته، بحاجة إلى معالجة الأسباب الهيكلية والمؤسسية الكامنة للصراع، وتعزيز الرخاء والتماسك الاجتماعي والمؤسسات الشاملة للجميع على المدى الطويل لضمان السلام المستدام (الشكل 4).

ويجب أن تستكمل أي جهود للتعافي على المدى القصير بإستراتيجيات طويلة الأجل، وهو ما يخلق مفاضلات. وكما أظهرت التجارب السابقة في مجال بناء السلام، فإن تعزيز الفرص الاقتصادية العادلة، ودعم المؤسسات الشاملة للجميع، وتعزيز التماسك الاجتماعي قد يستغرق فترة تمتد من 30 إلى 50 عاما. وعلى النقيض من ذلك، تستهدف جهود التعافي تخفيف حدة العنف، وتلبية الاحتياجات الفورية، وتحقيق قدر من الأمن والاستقرار، وتحقيق مكاسب سريعة. ومن الضروري فهم كيفية تشابك هذين الهدفين بشكل لا ينفصم. وقد تؤدي السياسات الداعمة لأحدها أحيانا إلى تقويض الآخر. ومن هذا التوتر، تنشأ مفاضلة محتملة: قد يأتي السعي لتحقيق هدف الاستقرار على المدى القصير في بعض الأحيان على حساب الهدف الطويل الأجل المتمثل في تحقيق السلام المستدام، وذلك لأن الأنشطة الرامية إلى تحقيق الاستقرار وتلبية الاحتياجات الفورية غالبا ما تخفق في معالجة بل حتى تُفاقم القضايا الهيكلية الكامنة التي تسبب المظالم والصراع في المقام الأول.

وترتبط هذه المفاضلة المحددة زمنيا بمخاطر كبيرة، حيث أن خيارات السياسات اليوم تخلق اعتمادات على المسار إما توجه البلاد على المسار نحو السلام المستدام، أو تحرفها عن مسارها. وعند الاختيار بين خيارات السياسات المختلفة اليوم، يجب أن يدرك واضعو السياسات أن كل إجراء تدخلي يتم إدخاله على مسار البلد المعني يعيد توزيع الموارد فيما بين الأطراف الفاعلة، ومن ثم يغير توازن القوى بين هذه الأطراف الفاعلة. ومن ثم، فمن المرجح أن يؤثر أي تدخل على تطور مصالح الأطراف الفاعلة وحوافزها، وأن يخلق اعتمادات على المسار قد تؤدي إما إلى عواقب غير مقصودة وحبس المجتمع في دورات من الصراع والعنف أو تضعه على طريق السلام المستدام. وحتى التدخل الذي يبدو محايدا مثل المساعدات الإنسانية يمكن أن ينحرف عن الحوافز بين الأطراف الفاعلة، على سبيل المثال، بتخفيف الحكومة جزئيا من مسؤوليتها عن خدمة المواطنين من خلال أنظمتها ومؤسساتها الرسمية لتقديم الخدمات، وهو ما قد يعوق تنمية هذه المؤسسات على المدى الطويل.

وبالنسبة لواضعي السياسات والممارسين، تتجلى المفاضلة المحتملة بين تحقيق الاستقرار على المدى القصير وتهيئة الأساس لتحقيق سلام مستدام طويل الأجل في القرارات التي يواجهونها اليوم. وعند تحديد الأولويات وضبط نقاط الدخول بمرونة، يتعين على صانعي القرارات تقييم الخيارات بعناية، مع ومن أجل أي طرف يشاركون، وأين يحدث ذلك وكيف، وفي أي القطاعات. ويجب أن يأخذ هذا التقييم بعين الاعتبار تكلفة الفرصة البديلة والعواقب السلبية المحتملة لكل خيار، والرؤية طويلة الأجل للسلام المستدام، وحقيقة أن خيارات

الشكل 4. فرصة للتخطيط لمستقبل مختلف

السياسات اليوم يمكن أن تؤثر على حوافز الأطراف الفاعلة وتوزيع السلطة التي تشكل مستقبل البلد في نهاية المطاف. ولا يمكن للممارسين أن يديروا المخاطر المرتبطة بخياراتهم، وأن يتبعوا - كحد أدنى - مبدأ "لا ضرر ولا ضرار" ، إلا حين يقيّمون المسارات البديلة.

5. كيفية اختيار الطريق إلى الأمام

يتطلب الانخراط في الصراعات المتقلبة اليوم تقييما مستنيرا للاختلافات المحلية ودون الوطنية والإقليمية في الأطراف الفاعلة وحوافزها ومؤسساتها وعواملها الهيكلية، وكيفية تفاعلها مع الديناميات السياسية والاقتصادية بمرور الوقت. وينبغي ألا يركز على أوضاع ما قبل الصراع وجذوره فحسب، بل أيضا على ديناميات التغيرات الناجمة عن الصراع، وكيف يتكيف الناس والمؤسسات استجابة لذلك مع توزيع السلطة الاقتصادية والسياسية. وتتطلب الإستراتيجية السليمة وخطة التنفيذ الفعالة فهما مستمرا لأولويات الأطراف الفاعلة والمجتمعات المحلية وحوافزها وآليات التكيف الخاصة بها وتطلعاتها، وكيف يمكن أن تتغير هذه الأولويات في المستقبل. ويجب أن يسعى التقييم إلى فهم الاقتصاد السياسي، والأبعاد الأمنية، والمخاطر والمفاضلات المحتملة على مختلف المستويات فيما يتعلق بالتدخلات الناجحة في المجالات الإنسانية والإنمائية وبناء السلام.

واستنادا إلى هذا السياق، ينبغي أن يحدد التقييم بعد ذلك خيارات السياسات ونقاط الدخول للانتقال إلى السلام المستدام. ويمكن ربط إستراتيجية تحديد هذه السياسات ونقاط الدخول بإستراتيجية لعب الشطرنج - تقييم مستمر وديناميكي للاعبين، ورقعة الشطرنج، والقطع الموضوعة عليها (الشكل 5). ويشمل ذلك مواقفها وقدراتها وعلاقاتها النسبية مع السلطة، لتوجيه كل خطوة على المدى القصير

والمتوسط، والحفاظ على المرونة، مع توقع عواقب كل خطوة على المدى الأطول. وتعتبر خيارات السياسات ونقاط الدخول المدروسة جيدا ضرورية لتنفيذ العمليات من أجل الانتقال إلى تأمين الاستقرار والأمن في الأجل القصير وتعزيز السلام والحفاظ عليه على المدى المتوسط والطويل.

وكان تطبيق أحدث التطورات في منهجية التقييم ميدانيا لإثراء الحوار بشأن السياسات وتصميم العمليات أمرا صعبا. وعلى مدى عقود، اعتمد المجتمع الدولي على التقييمات لفهم السياق واتخاذ الخطوات الأولى في تقديم المساندة المشتركة للتخطيط، وتعبئة الموارد، والانخراط في الإجراءات التدخلية الموجهة لإعادة الإعمار والتنمية في البلدان المتأثرة بالصراعات. ومع مرور الوقت، توسعت منهجيات التقييم وعملياته وأدواته والمعلومات المتاحة بدرجة كبيرة مع زيادة تعقيد المنهجية وعمقها. لكن "الغمامات" بشأن ممارسات التقييم - التقييدات أو القيود التي يمكن أن تحول دون ظهور الصورة الكاملة للوضع على أرض الواقع- يمكن أن تؤدي إلى فجوات في المعلومات وتدخلات مغلوطة.

الشكل 5. النظر إلى رقعة الشطرنج بأكملها من لاعبين وأماكن وأزمنة

أم بعض اللاعبين والأماكن والأزمنة فحسب؟

الحاضر

واستنادا إلى النهج المتكامل والديناميكي الذي استحدث هنا، ينبغي أن يسعى التقييم الكامل للحالة على أرض الواقع إلى ما يلي:

- فهم الماضي من خلال إعداد سرد للمظالم التاريخية والعوامل المؤسسية التي حددت مسار البلد إلى الوقت الحاضر.
- فهم الحاضر على جميع المستويات بما في ذلك السياق المحلي.
- رسم خريطة للمستقبل من خلال فهم دقيق لآليات تكيف السكان.

ومن الممكن أن تؤدي إزالة الغمامات عن التقييم إلى توسيع المنظور الإنساني والأمني، مع إدراك أن التركيز على أمن الناس من القاعدة إلى القمة (المادي والاقتصادي والاجتماعي) سيحقق قدرا أكبر من الاستقرار والنتائج. وقد يتيح تحديد نقاط الدخول الممكنة لعملية سلمية على مختلف المستويات وما يرتبط بها من حوافز لجذب أصحاب المصلحة المباشرة في هذه العملية فرصا للبدء في إنشاء مؤسسات دائمة لتقديم الخدمات العامة وتعزيز الثقة بين المجتمعات المحلية والحكومات المركزية والمحلية (موجز وافٍ - الجدول 1).

ولتحديد الفرص، يجب أن يجمع رسم الخرائط بين مختلف الشركاء ومصادر المعلومات والأدوات. ويمكن استخلاص الكثير من المعلومات والبيانات الخاصة بالعوامل الهيكلية من مصادر دولية ووطنية، بما في ذلك البنك الدولي (معدلات وفيات الرضع، ومعدلات المشاركة في القوى العاملة)، بينما يتم جمع معلومات أخرى من خلال مقابلات نوعية ومناقشات جماعية مركزة مع الأطراف الفاعلة. وقد لا يتسنى استكمال رسم الخرائط أثناء الصراع في كل أنحاء البلد أو جزء منه، لكن ثمة أدوات جديدة متاحة لجمع أصوات الأطراف الفاعلة التي لا يمكننا الوصول إليها عن بعد. وتصبح الخريطة إطارا لعملية تقييم ديناميكية تدعم مرونة العمليات والتكيف معها، وستساعد جميع الأطراف الفاعلة وواضعي السياسات على تحديد مزاياهم النسبية ومجالات الشراكة والتنسيق المحتملة لديهم.

وفيما يتعلق بالبنك الدولي، يعد تقرير البناء من أجل السلام (البنك الدولي، 2020) مكملا إقليميا للإستراتيجية المعتمدة حديثا للتعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، والتي ستعزز فعالية البنك في سياقات الصراع من خلال توجيه القرارات بشأن السياسات والبرامج والموظفين والشراكات. وتتوقف كيفية ترجمة واضعي السياسات والممارسين والأطراف الفاعلة الإنمائية الأخرى نتائج التقرير إلى أنشطتهم في نهاية المطاف على التفويض الممنوح لهم، وأولوياتهم، وسياساتهم، وهياكل الحوكمة. غير أن الواضح هو أن الشراكات الاستراتيجية التي تجمع بين الأطراف الفاعلة الإنسانية والإنمائية والأمنية أمر لا غنى عنه لتحقيق النتائج. ولا يمكن لكرامة الناس وأمنهم أن يأخذا مركز الصدارة إلا مع التخلي عن النُهج المنعزلة التي تحركها المشاريع وتتحد جهود بناء السلام خلف رؤية شاملة واحدة.

الجدول 1. إزالة الغمامات عن عمليات التقييم

الغمامة	فجوة محددة في المعلومات	طريقة إزالة الغمامة
جمع المعلومات من المناطق التي يسهل الوصول إليها فقط	حذف المعلومات ذات الصلة والمحدثة	الاستعانة بالوسطاء والشركاء والجهات الأطراف المتعاملة مع المؤسسة استخدام الأدوات التكنولوجية المتقدمة
افتراض أن اتفاقية السلام تنهي الصراع	إغفال العوامل الرئيسية التي يمكن أن تديم عدم الاستقرار أو تتسبب في عودة الصراع/العنف	اعتماد تكتيكات أثناء الصراع لتحديد نقاط الدخول الممكنة للتدخلات وفرص التعافي المبكر، مع مراعاة الأطراف الفاعلة والحوافز لاستمرار الصراع/العنف
مراعاة الأمن المادي للناس فقط	تجاهل العوامل الأمنية التي تدفع مختلف الأطراف المعنية المتأثرة إلى تقديم الحوافز وآليات التكيف	اعتماد منظور أمني شامل واستخدام التوجه الأمني من القاعدة إلى القمة الذي يمثل جميع جوانب بيئتهم الأمنية
غياب الأطراف الفاعلة الرئيسية	إغفال أصحاب المصلحة الرئيسيين (الداخليين/الخارجيين، غير الرسميين/غير المشروعين/غير الحكوميين) الذين يمكن أن يديموا عدم الاستقرار أو يتسببوا في تجدد الصراع/العنف. ويمكن أن يهدد أيضا فهم معايير أمن الناس مما يقوض تحقيق الاستقرار وبناء السلام المستدام.	بناء شراكات انتقائية للاستفادة من الميزة النسبية التركيز على الأفراد والمؤسسات والاقتصاد المتأثرين بالصراعات على المستوى المحلي، مع الأخذ بنظرة شاملة لكيفية تقييم الأفراد والمجتمعات لأمنهم الحالي والمستقبلي في حياتهم اليومية
تجاهل العوامل الهيكلية	إغفال العوامل التي تؤثر على السياق العام (مثل المناخ والجغرافيا والموارد والديموغرافيا والتراث السياسي والثقافي).	يجب أن يستند تصميم التقييم إلى تحليل شامل للعوامل الهيكلية المعدة كحد أدنى للتقييم لبدء عملية رسم خرائط الأصول

المرجع

World Bank. (2020). *Building for Peace Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA*. World Bank, Washington D.C.

الفصل الخامس: إحداث تحول في العدالة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عبر البيانات

دانيال تشن ومانويل راموس ماكيدا

1. مقدمة: السياق القضائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[1]

يلخص هذا الفصل دور العدالة في التنمية، وأهمية ثورة البيانات في مجال العدالة، والفرص المتاحة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتحسين فعالية القضاء وإطلاق العنان لقوة أنظمة العدالة من أجل التنمية الاقتصادية. وتظهر الشواهد العملية أن أنظمة العدالة الفعالة تيسر التنمية الاقتصادية من خلال آليات متعددة. فالنظام القضائي القوي ينفذ الاتفاقات التعاقدية، ويحل المنازعات القانونية، ويعزز التماسك الاجتماعي، ويبني الثقة بين الأطراف الفاعلة في السوق والمؤسسات الحكومية. لكن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تزال ثقة المواطنين في المؤسسات العامة متدنية، وتواجه المنطقة تحديات كبيرة في مجال العدالة وسيادة القانون من حيث استقلالية القضاء وجودته وكفاءته وإمكانية الاحتكام إليه. مع شروع المزيد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الجهود الرامية إلى رقمنة العدالة وزيادة إمكانية الوصول إلى الخدمات القضائية، يناقش هذا الفصل كيفية استخدام البيانات التي تنتجها التقنيات الرقمية لتحسين مؤسسات العدالة. وتبين الأمثلة أن اتخاذ القرارات القائمة على البيانات قد يحد من تأجيل القضايا ويحسن من مساءلة أنظمة العدالة، مما يشجع النمو الاقتصادي؛ وكشف التحيزات على أساس نوع الجنس والعرق والحد منها لتحسين نوعية العدالة؛ وتعزيز فعالية الآليات البديلة لتسوية المنازعات من خلال الاستفادة من الخوارزميات لتحسين إسناد القضايا، وهو تحسن يمكن توسيع نطاقه ليشمل أنواعا أخرى من الخدمات العامة. وعلى الرغم من اختلاف السياقات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – بلدان مرتفعة الدخل ومنخفضة الدخل وهشة ومتأثرة بالصراعات – فإن الأمثلة قد تنطبق على المجموعة المشتركة من التحديات الماثلة أمام العدالة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تشمل عدم الكفاءة، والجودة المنقوصة، وعدم قدرة الفئات المهمشة على الاحتكام إلى القضاء. ويختتم الفصل باستكشاف المسارات المستقبلية للبحث والابتكار. فثورة البيانات تتيح فرصا وفيرة للمنطقة سواء عن طريق إتاحة إمكانية وصول المواطنين إلى المحاكم عن طريق تطبيق واتساب، أو دمج الذكاء الاصطناعي المتمحور حول الإنسان في قرارات المحاكم، أو تطبيق مبادئ اقتصاد المشاركة في توزيع القضايا بين المحاكم، أو توفير تدريب شخصي للقضاة.

ويعد نظام العدالة إحدى الركائز الأساسية لمؤسسات الحوكمة على أربعة أبعاد. أولاً، يعد نظام العدالة، من حيث كونه هيكلاً، مؤسسة رسمية تقدم خدمة أساسية للمواطنين والمؤسسات: القدرة على تسوية المنازعات بشكل مستقل وفقا للقانون. ولهذه الوظيفة أهمية خاصة للفئات السكانية الأولى بالرعاية التي تحتاج إلى نظام العدالة لمواجهة عدم اتساق السلطة غير الرسمية. ثانيا، تعد السلطة القضائية، من حيث كونها إجراء، مسؤولة عن مساءلة السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة، وتعمل كفرع مستقل وذاتي يضمن تسوية المنازعات القانونية على نحو نزيه وعادل. وكما سيناقش هذا الفصل قريبا، تواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات في بناء أنظمة قضائية قوية ومستقلة. ثالثا، تشترك السلطة القضائية، باعتبارها إحدى آليات الحوكمة، في خصائص أي بيروقراطية. وعلى هذا النحو، تعمل من خلال مجموعة من الإجراءات المؤسسية الرسمية التي يتم من خلالها المضي قدما في الأمور وتتبع القرارات. وأخيرا، باعتبارها إستراتيجية، فإن تصميم نظام العدالة هو اختيار واع أو غير واع للسياسات، لأن الجوانب الإجرائية للقانون يمكن أن يكون لها آثار جوهرية على المواطنين. فعلى سبيل المثال، فإن الزيادة الهامشية في تكلفة رفع القضايا – نقدياً أو مذهبياً – تشكل عبئا غير متناسب على المهمشين الذين يفتقرون إلى الموارد المالية والخبرة القانونية. باختصار، فإن تصميم العدالة هو فن من فنون الحوكمة.

وبوجه عام، هناك ارتباط قوي بين التنمية الاقتصادية وسيادة القانون، كما تظهر المؤشرات المشتركة في مختلف البلدان. فعلى سبيل المثال، يشجع الجهاز القضائي الذي يؤدي وظائفه بشكل جيد النمو الاقتصادي من خلال إنفاذ العقود وتأمين حقوق الملكية (شُمان 2009؛ ليتشاند وسورس 2014؛ راموس-ماكيدا وتشن 2021؛ شفيتس 2013). ويؤدي نظام العدالة الفعال إلى زيادة تعزيز التماسك الاجتماعي وردع العنف الذي يقوض الإنتاجية الاقتصادية (أسيموغلو وآخرون 2018؛ بلاتمان وهارتمان وبلير 2014؛ موكان وبيلين ومارنيف 2018).

1 نتوجه بالشكر إلى كلاوس ديكر وروبيرتا جاتي وها نجوين للتعليقات المفصلة وردود الفعل ولشِنتاو وانج على المساعدة البحثية الممتازة.

تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات كبيرة في مجال العدالة وسيادة القانون تعوق التنمية. وتتفوق سيادة القانون في المنطقة، على النحو المقيس بمؤشرات الحوكمة العالمية، على جنوب آسيا والجنوب الأفريقي، لكنها تتخلف عن منطقة أوروبا وآسيا الوسطى، وشرق آسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (ديكر 2022، كوفمان وكراي 2021). وثمة حاجة ملحة لتحسين الخدمات في القطاع العام وإعادة بناء ثقة الجمهور في المؤسسات الحكومية. وفيما يتعلق بقطاع العدالة على وجه التحديد، فإن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها مجال كبير لتحسين استقلالية القضاء والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية، فضلا عن نوعية العدالة وكفاءتها وإمكانية الاحتكام إليها.

وقبل الخوض في كل من المجالات الأربعة، من المهم إدراك أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتألف من مجموعة متنوعة من البلدان التي يمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات (ديكر وعبيد 2019). أولاً، البلدان الهشة والمتأثرة بالصراع، مثل العراق وليبيا واليمن، تفتقر إلى القدرات المؤسسية الأساسية للدولة لتقديم خدمات العدالة، كما أن المجتمعات المحلية المهمشة معرضة لمخاطر ضخمة. ثانيا، البلدان متوسطة الدخل، مثل مصر والأردن، على الرغم من عدم تأثرها بشكل مباشر بأوضاع الهشاشة والصراع، فإنها تواجه آثارا غير مباشرة من البلدان المجاورة في المنطقة. وأخيرا، في البلدان المرتفعة الدخل، أي دول مجلس التعاون الخليجي ومالطا، لا تزال تحديات العدالة تتمثل في ضعف القدرات المؤسسية، وتدني مستويات الشمول والفساد، وغيرهما.

وعلى الرغم من هذا التنوع، تتشارك بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العديد من التحديات في المجالات الأربعة المبينة أعلاه. أولاً، تقدم البيانات المستمدة من مجموعة بيانات V-Dem التي يستخدمها لورمان وماركوارت وميتشكوفا (2020) بعض الرؤى المفيدة حول استقلالية القضاء والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية. وتشير المخططات الصندوقية المتجانبة في الشكل 1 إلى أنه على الرغم من وجود تباين كبير، فإن أداء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل في المتوسط من المناطق الأخرى على جميع مؤشرات العدالة وسيادة القانون. وتقف المنطقة على قدم المساواة مع منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، لكنها متأخرة عن جميع المناطق الأخرى، فيما يتعلق بمؤشرات الاستقلال، والامتثال للقضاء.

ثانيا، جودة أنظمة العدالة في جميع أنحاء المنطقة دون المستوى الأمثل (ديكر وعبيد 2019). وفي البلدان الهشة والمتأثرة بالصراع، تكون خدمات العدالة منحازة بشكل أساسي ضد المعارضة والفئات المهمشة، كما توجد مستويات عالية من الفساد القضائي. وفي البلدان متوسطة الدخل، تكافح مؤسسات العدالة، التي تعاني تاريخيا من نقص التمويل، من أجل الحصول على الموارد المالية والبشرية والفنية لتحقيق توقعات المواطنين في القرن الحادي والعشرين. وتواجه البلدان مرتفعة الدخل تحديات مماثلة، منها نقص الموارد والأطر القانونية التمييزية.

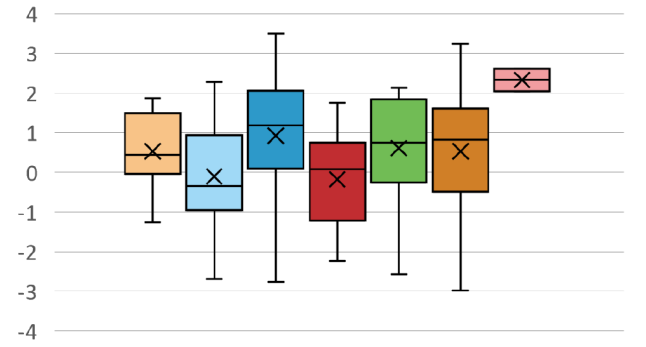
ثالثا، كفاءة الأنظمة القانونية والقضائية في تسوية المنازعات التي تم تجميعها في مؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي (شواب 2019) تلقي بعض الضوء على الوضع في مختلف المناطق. حيث تعد بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بوجه عام أفضل أداء من البلد الوسيط الذي تتوفر بياناته،[2] ولكن لا يزال أمامها مجال واسع للتحسين (الشكل 2).

رابعا، تمثل إمكانية الاحتكام إلى القضاء تحديا في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (ديكر وعبيد 2019). ففي البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات، تكاد خدمات العدالة المدنية والتجارية والإدارية تكون غير متاحة. فعلى سبيل المثال، منذ الحرب الأهلية اليمنية التي بدأت في عام 2014، وصل اليمن إلى نقطة انهيار مؤسسي، مع عجز الحكومات المتعاقبة عن حماية الملكية الخاصة أو الأمن العام الأساسي. وفي البلدان متوسطة الدخل، لا تتمكن مؤسسات العدالة التي تعاني من نقص التمويل من تحقيق العدالة للمواطنين والشركات، ناهيك عن أعداد كبيرة من اللاجئين المستبعدين والمعرضين للتمييز. فعلى سبيل المثال، أدى تدفق اللاجئين السوريين إلى لبنان إلى زيادة تعقيد هذا البلد بسبب ضعف القدرات الحكومية والمؤسسية، فضلا عن الاستقطاب الإقليمي والمحلي. وتشهد البلدان مرتفعة الدخل مستويات عالية من عدم المساواة

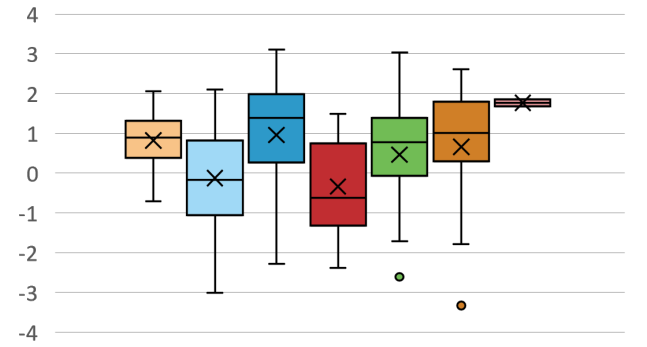
2 البيانات المتاحة تخص 139 بلداً فقط. ومن المرجح أن تكون البيانات ناقصة في مناطق أفريقيا الوسطى وغرب أفريقيا والشرق الأوسط وأمريكا الجنوبية وآسيا الوسطى. وبالتالي، فإن البلد الوسيط في مجموعة البيانات قد لا يكون البلد الوسيط في العالم.

الشكل 1. العدالة وسيادة القانون في مختلف المناطق: استقلال القضاء والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية

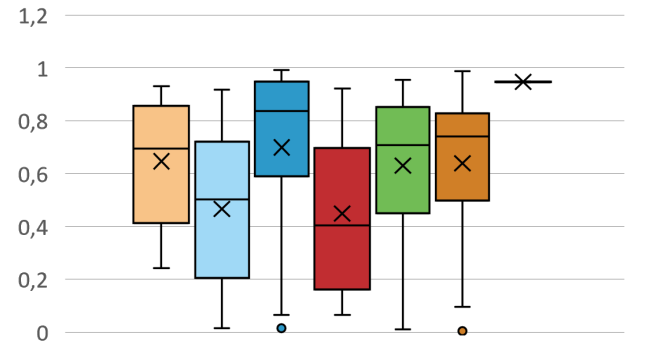
أ. استقلالية المحكمة العليا



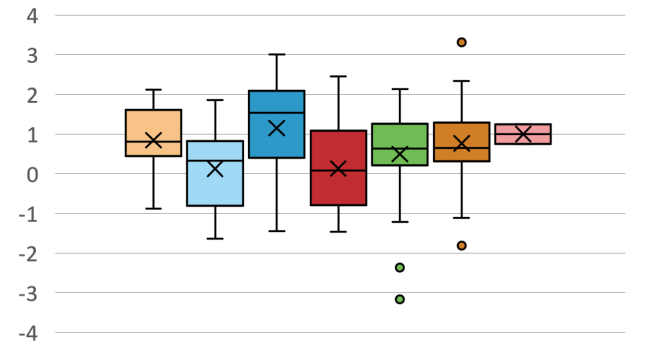
ب. الامتثال للقضاء



ج. القيود القضائية على السلطة التنفيذية

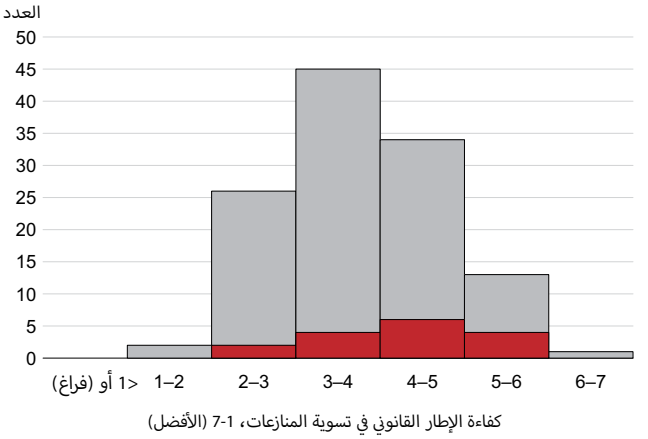


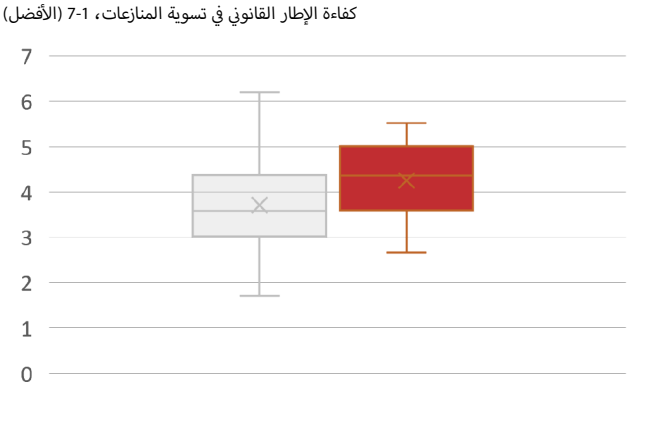
د. احترام السلطة التنفيذية للدستور



المصدر: مجموعة بيانات V-Dem Dataset المنتجة من قبل "Varieties of Democracy"، المستخدمة في لورمان وماركوارت وميتشكوفا 2020.

الشكل 2. كفاءة الإطار القانوني في تسوية المنازعات

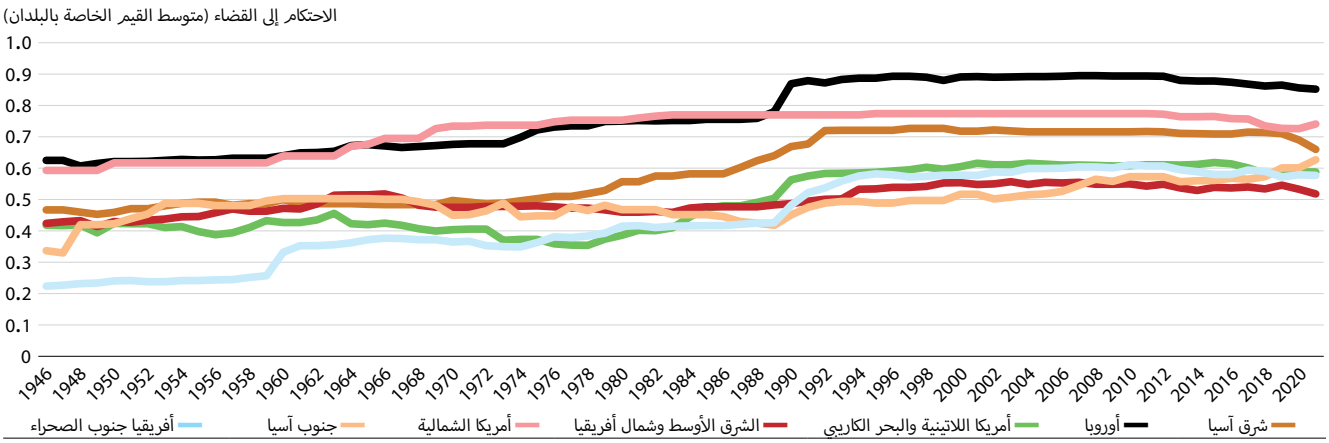




المصدر: مؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي 2019.

مع تدني مستويات التعبير عن الرأي لدى الفئات الضعيفة التي تواجه تمييزا في النظام القانوني. وبوجه عام، ظلت إمكانية الاحتكام القضاء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تراوح مكانها منذ عقود، مع تخلف المنطقة عن جميع المناطق الأخرى في هذا البعد حتى عام 2021 (الشكل 3) (Varieties of Democracy 2022 [3]).

الشكل 3. إمكانية الاحتكام إلى القضاء حسب المنطقة، 1946-2020



المصدر: Varieties of Democracies 2022.

وتلحق هذه التحديات الضرر بالنساء أكثر من غيرهن، حيث تعتبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا صاحبة أسوأ أداء في مجال عدم المساواة بين الجنسين من حيث "الذهاب إلى المحاكم" و"حماية المرأة من العنف"، حيث تتخلف عن ثاني أسوأ المؤشرات على كلا المؤشرين بهامش كبير (ديكر وعبيد 2019؛ البنك الدولي 2018).

ومن واقع إدراك البنك الدولي لهذه التحديات، حدد أربع أولويات للعدالة وسيادة القانون في المنطقة: التصدي للتحديات التي تواجه تنمية القطاع الخاص من خلال تشجيع تكافؤ الفرص لجميع الأطراف السوقية في المحاكم؛ وتحسين خدمات العدالة من حيث الكفاءة والجودة وإمكانية الاحتكام إلى القضاء؛ وتعزيز الشفافية والمساءلة والاشتمال؛ وتعزيز العدالة وسيادة القانون في سياق الهشاشة والصراع والعنف (ديكر 2022). وكما تشير مراجعة الدراسات السابقة ودراسة الحالة الخاصة بكينيا، الواردة لاحقاً في هذا الفصل، فإن الحلول التكنولوجية القابلة للمساءلة والتوسع التي تدعمها البيانات تساعد على تعزيز هذه الأولويات.

فما الذي تستطيع البلدان فعله لتحسين منظومة العدالة؟ ما أهمية تحسين أنظمة العدالة للتنمية الاقتصادية؟ يستعرض القسم التالي الأدلة المستمدة من الدراسات الأكاديمية بشأن كيفية تأثير السلطات القضائية على نواتج التنمية. ويبحث القسم الثالث قوة البيانات الإدارية في الحكومات ويعرض نظام العدالة كمثال فريد على الإمكانات غير المستغلة لتحسين سيادة القانون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويعرض القسم الرابع دراسة حالة توضيحية في كينيا، تركز على كيفية الاستفادة من البيانات لزيادة كفاءة العدالة وجودتها وإمكانية الاحتكام إلى القضاء. وأخيرا، يناقش القسم الختامي المجالات المحتملة للبحوث وصنع السياسات.

3 مجموعة بيانات V-Dem التي تنتجها "Varieties of Democracy" لها تعريف مختلف قليلا عن تعريف البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تعريف V-Dem: الجزائر والبحرين ومصر وإيران والعراق وإسرائيل والأردن والكويت ولبنان وليبيا والمغرب وعمان وفلسطين - قطاع غزة وفلسطين - الضفة الغربية وقطر والسعودية وسوريا وتونس وتركيا والإمارات واليمن. تعريف البنك الدولي: الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر وإيران والعراق وإسرائيل والأردن والكويت ولبنان وليبيا ومالطا والمغرب وعمان وقطر والسعودية وسوريا وتونس والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن.

2. دور العدالة في التنمية

يناقش هذا القسم الشواهد على دور العدالة في التنمية، مع التركيز على الآثار على النمو الاقتصادي، والصراع والعنف، والحوكمة. وتقترح المناقشة الواردة في هذا القسم عن دور العدالة في التنمية، سياسات وفرصاً بحثية جديدة.

ثمة ارتباط قوي في جميع أنحاء العالم بين التنمية الاقتصادية لبلد ما وسيادة القانون فيه. وتعتبر الأجهزة القضائية مهمة، لا لقيمتها الجوهرية فحسب، بل للنواتج الإنمائية كذلك. وتوثق دراسات الاقتصاد الكلي أن المؤسسات، وليس الجغرافيا أو الانفتاح على التجارة، هي المحركات الرئيسية للنمو الاقتصادي والتنمية (رودريك 2000)، وإن كانت الاستعراضات المنهجية قد وجدت أيضاً شواهد تجريبية ضعيفة على تأثير إنفاذ العقود على الاستثمار (أبوال ونويا وريوس 2014). فهل العلاقة بين تحسين الأجهزة القضائية والنتائج الاقتصادية علاقة سببية؟ وإذا كان الأمر كذلك، لماذا؟

أبرزت الأدلة شبه التجريبية التي تستخدم البيانات الجزئية الآليات المحتملة التي تؤثر من خلالها الأجهزة القضائية على النتائج الاقتصادية. وتتمثل إحدى الآليات في التجارة بين الشركات، بالنظر إلى ضرورة توافر الثقة في إنفاذ العقود للتجارة (شُمان 2012). وثمة آلية أخرى هي زيادة الاستثمار واتخاذ قرارات الإنتاج التي تعتمد على العقود (شاكرابورتي وآخرون 2018; كراوفورد وكلين وألشيان 1978). وهناك آلية أخيرة، وهي الإقراض، الذي يسهله التنفيذ الرسمي للقروض (شفيتز 2013). وفضلاً عن ذلك، يمكن أن تزداد مشروعات الأعمال التجارية وحجم الشركات أيضاً مع ازدياد قوة أنظمة العدالة وإمكانية الاحتكام إلى القضاء (ليفن وودروف 2004؛ ليتشاند وسواريس 2014).

وقد توصلت الدراسات التجريبية إلى أن (1) تحسين إنفاذ العقود يقلل من المخاطر في التعاقد ويعزز إنتاجية الشركات وخلق الأعمال (أحسن 2013؛ وسيكويرا 2016)؛ (2) المؤسسات القضائية تزيد من توافر الائتمان وتحفز تنمية أسواق الائتمان عن طريق الحد من المخاطر والأخطار المعنوية (شيمين 2009)؛ (3) إمكانية الاحتكام إلى القضاء تزيد الإنتاجية وتحمي المواطنين المعرضين لخطر الصراع أو عندما تكون القوانين متحيزة ضدهم (أبيرا وشمين 2021؛ بلاتمان وهارتمان وبلير 2014؛ ساندیفور وصديقي 2013). (4) وجد أحد المجالات البحثية الأكثر محدودية وإن كان متناميا أن وجود نظام قضائي قوي يمكن أن يحد من الفساد (ليتشيج وزامبوني 2018). وتستند هذه الادعاءات الأربعة إلى دراسات شبه تجريبية وتوفر أساسا للبحوث المستقبلية حول كيفية تأثير نظام العدالة على النتائج الاقتصادية. وكشف استعراض للدراسات السابقة أن الآليتين (3) و(4)، المتصلتين بالحاجة إلى وجود هيئات قضائية أقوى للتصدي للفساد وزيادة إمكانية الاحتكام إلى القضاء، قد تكون ذات صلة خاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالمثل، قد يؤدي وجود جهاز قضائي أكثر موثوقية وخضوعاً للمساءلة أيضاً إلى زيادة التجارة بين الشركات والاستثمار الأجنبي المباشر.

تمثل الدراسات التالية أمثلة على بعض الأساليب والنتائج التي تدعم العلاقات الأربع. أولاً، أدى إنشاء محاكم خاصة في البرازيل – بسيطة ومرنة وآمنة وفعالة – إلى زيادة الوجود الجغرافي لنظام العدالة وإمكانية الاحتكام إلى القضاء (ليتشاند وسوريس 2014)، مما أدى إلى زيادة ريادة الأعمال وتكوين مؤسسات الأعمال الجديدة، لاسيما للأفراد ذوي المستويات التعليمية الأعلى. ثانيا، وجدت دراسة سابقة أن إصلاحا للجهاز القضائي أتاح للقضاة التدريب على أساليب إدارة القضايا في باكستان أدى إلى زيادة تسوية القضايا وارتفاع معدلات دخول شركات جديدة للأسواق (شيمين 2009). وكان الأفراد الذين شملهم المسح أكثر ثقة في قدرتهم على الحصول على الائتمان، مما أدى إلى زيادة ريادة الأعمال. وتشير تقديرات المؤلف إلى أن هذا الإصلاح أدى إلى زيادة إجمالي الناتج المحلي لباكستان بنسبة 0.5% (شيمين 2009). ووجدت دراسة ثالثة في السنغال أن إصلاح السياسات الذي يتطلب من القضاة إتمام الإجراءات السابقة على المحاكمة في غضون أربعة أشهر، زاد من سرعة العدالة (كوندیليس وستاين 2018). وأدى ذلك إلى خفض الأثر المالي السلبي للتأخير في القضايا بمقدار النصف، وقد ثمنت الشركات المشاركة في المسح هذا الإصلاح.

وتلعب الوساطة والتوفيق أيضاً دورا مهما في توفير آليات فعالة يسهل الوصول إليها لتسوية المنازعات في البلدان النامية، لاسيما من خلال تسوية المنازعات العنيفة وحماية الفئات السكانية الضعيفة (بلاتمان وهارتمان وبلير 2014). وفي إحدى التجارب العشوائية المضبوطة، شاركت المجتمعات المحلية المستهدفة في ثمانية أيام من التدريب على الأطر البديلة لتسوية المنازعات. وفي عام واحد، زادت تسوية المنازعات. وفي غضون ثلاث سنوات، شهدت المجتمعات المحلية التي عولجت انخفاضا كبيرا في التهديدات والعنف المرتبطين بالنزاعات. وتشير بيانات المسوح إلى أن جزءا من الآلية كان تعزيز الأعراف والمهارات المتصلة بإدارة المشاعر وتجنب العنف. وفي دراسة أجريت في بيرو، أدى استحداث مراكز العدالة النسائية – وهي مؤسسات متخصصة تقدم الخدمات الشرطية والطبية والمساعدة القانونية للنساء الضعيفات اللائي يتعرضن للعنف ضد المرأة – إلى الحد من العنف، وتحسين النتائج التعليمية للأطفال، والحد من تشغيل الأطفال (إسفياتشي وتراكو 2021). وفضلاً عن ذلك، فإن وجود مركز للعدالة النسائية في إحدى المقاطعات صاحبه قلة عدد وفيات الإناث بسبب الاعتداء بنسبة 7% وانخفاض نسبة الإدخال إلى مستشفيات الصحة العقلية بنسبة 10%، مما يشير إلى أن التوفيق والوساطة والمساعدة القانونية هي آليات مساندة مهمة لحماية النساء المعرضات للخطر وتحقيق العدالة وسيادة القانون.

وقد تؤدي أنظمة العدالة الفعالة في نهاية المطاف إلى الحد من الفساد وغرس الثقة في الحكومات. ففي إحدى الدراسات التي أجريت عن أجهزة الحكم المحلي البرازيلية، أدى الوجود المادي للمؤسسات القضائية التابعة للدولة، إلى الحد من التربُّح، المقيس بالمخالفات المتعلقة بالهدر أو الفساد، بنحو 10% (ليتشيج وزامبوني 2015). وفي دراسة عشوائية أخرى، أدى مجرد تقديم معلومات عن سرعة العدالة في المناطق الريفية، في البنجاب في باكستان، إلى زيادة استعداد المواطنين للجوء إلى محاكم الولايات وتخصيص الأموال للولاية وتعزيز الثقة العامة في المؤسسات الرسمية (أسيموغلو وآخرون 2018).

وباختصار، تقدم الدراسات السابقة شواهد وافية على أن سيادة القانون الفعالة تسهل التنمية الاقتصادية من خلال آليات متعددة. فالنظام القضائي القوي ينفذ الاتفاقات التعاقدية، ويحل المنازعات القانونية، ويعزز التماسك الاجتماعي، ويبني الثقة بين الأطراف الفاعلة في السوق وفي المؤسسات الحكومية.

3. ثورة البيانات في أنظمة العدالة

بعد إثبات أهمية العدالة للتنمية الاقتصادية، يتحول هذا الفصل الآن إلى الكيفية التي يمكن بها للبيانات والتكنولوجيا تحسين نظم الحوكمة والعدالة. فالتكنولوجيات الرقمية تحدث تحولا في عمل الحكومات في جميع أنحاء العالم ، وقد أدت جائحة كورونا إلى تسريع وتيرة هذا التحول. والأنظمة الرقمية تولد ثروة من البيانات الجزئية – بما في ذلك في مجالات الضرائب والعدالة والمشتريات والإدارة العامة – التي غالبا ما تكون غير مستغلة كما ينبغي. وتتيح هذه التقنيات الرقمية جمع البيانات التي تخلق فرصا قيمة لقياس وتحسين أداء الحكومات وأنظمة العدالة.

فكيف يمكن الاستفادة من قوة هذه البيانات الإدارية الثرية في تحسين مؤسسات العدالة؟ وما هو الأثر اللاحق لتحسين المؤسسات على النمو الاقتصادي والحد من الفقر؟ يجمع الجهاز القضائي كميات هائلة من البيانات، ولكن على الرغم من أن إقامة العدل بطريقة منصفة تعتمد على تتبع ما يحدث في كل قضية، نادرا ما تستخدم الأجهزة القضائية هذه البيانات لتحسين عملية اتخاذ القرار. وبالتالي، فالأجهزة القضائية غنية بالبيانات، لكنها فقيرة في المعلومات.

وباستخدام أحدث الأبحاث والتقنيات التحليلية، يمكن للأجهزة القضائية الاستفادة من البيانات الضخمة لزيادة كفاءة العدالة وجودتها وإمكانية الاحتكام إلى القضاء (راموس-ماكيدا وتشن 2021). وقد أدت إجراءات رفع الدعاوى ومباشرتها إلكترونيا في الأجهزة القضائية في مختلف أنحاء العالم إلى توليد قدر هائل من البيانات الإدارية وتوسيع نطاق إتاحة البيانات. وأظهرت البحوث الحديثة أن مجرد تبادل البيانات ورؤيتها يمكن أن يؤديا إلى تحسين عملية اتخاذ القرارات وأداء المحاكم. على سبيل المثال، أثبت كاريلو وآخرون (2022) أن لوحات

متابعة البيانات التي تقدم معلومات مبسطة لمديري المحاكم تزيد الإنتاجية العامة للمحاكم، لا سيما لكبار الموظفين الأقل مهارة في استخدام البيانات والتكنولوجيا. وبالإضافة إلى مسؤولي المحاكم، قد تساعد المعلومات المتعلقة بالنتائج المتوقعة المتقاضين على اتخاذ قرارات أفضل بشأن قضاياهم. وفي سياق محاكم العمل المكسيكية، أوضح سادكا وسييرا وودروف (2020) أن التوقعات الشخصية بشأن مآلات القضايا ضاعفت معدلات إقبال المتقاضين على تسويتها عن طريق الوساطة، وحسنت الرفاهة العامة للعمال.

وبخلاف البيانات نفسها، يمكن للحلول التكنولوجية البسيطة المدعومة بالبيانات أن تحسن من مستوى مؤسسات العدالة ورفاهة المشاركين. على سبيل المثال، لاحظ كوك وآخرون (2018) أن الرسائل النصية التذكيرية قللت من حالات عدم المثول أمام المحاكم في مدينة نيويورك بنسبة تصل إلى 26%، مما أدى إلى تفادى إصدار 3700 مذكرة توقيف. ويمكن لتطبيقات التعلم الآلي أيضاً أن تحسن قرارات الجهات الفاعلة في المحاكم. حيث وجد كلاينبرج وآخرون (2017) أن تطبيق التعلم الآلي التنبؤي في قرارات الإفراج بكفالة، يمكن أن يحد من الجريمة بنسبة 25% دون زيادة عدد الأشخاص المسجونين، وأبرزوا من خلال سيناريو محاكاة كيف يمكن للبيانات أن تدعم عملية اتخاذ القرارات وتتصدى للتحديات المهمة في قطاع العدالة.

وهناك ثلاث مراحل تكمن وراء الاستخدام الفعال للبيانات. تتعلق المرحلة الأولى بالبيانات نفسها: تحسين نظم إدارة القضايا وجودة البيانات، وخلق بيانات منظمة من نصوص غير منظمة تتيح فرصا جديدة لتحسين نظم العدالة، والاستثمار في منصات لجمع البيانات. وتتعلق المرحلة الثانية بتحليل البيانات: تحديد المشاكل الأساسية في أنظمة العدالة، وقياس وتوثيق آثار تطوير المنظومة القضائية، والاستفادة من التعلم الآلي للكشف عن التحيزات والحد منها. وتتضمن المرحلة الثالثة اختبار ابتكارات ونهج جديدة من خلال التجريب ووضع آلية لإبداء الآراء في السياسات لتسترشد بها الحكومات والهيئات القضائية في اتخاذ القرارات في وقتها. ومع ذلك، فإن التنفيذ الفعال لهذه المراحل يتطلب استعداد الحكومات لاستخدام البيانات وجعلها في متناول الجميع. وبدون توافر وشفافية البيانات، فإن فرص ثورة البيانات لتحسين نظم العدالة تقوض بشدة. وكما نوقش لاحقا في هذا الفصل، يمثل هذا المكون عائقا رئيسيا أمام إطلاق العنان لهذه الإمكانات في جميع أنحاء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وتعد الفرص المتاحة لإحداث تحول في نظام العدالة مهمة للغاية في خضم الفجوة العالمية في مجال العدالة. فوفقا لمشروع العدالة العالمية (2019)، يفتقر نحو 5.1 مليارات شخص إلى القدرة على الاحتكام إلى القضاء بطريقة مجدية، ولا يستطيع ما يقدر بنحو 1.5 مليار شخص تسوية مطالباتهم الإدارية، واحتياجاتهم من العدالة الجنائية أو المدنية، والمنازعات. وكما هو موضح في المقدمة، فإن هذه الفجوة في إمكانية اللجوء إلى القضاء حادة للغاية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فماذا لو أمكن تسخير قوة البيانات شديدة التواتر لتحديد القطاعات السكانية التي تفتقر إلى القدرة على اللجوء إلى القضاء على وجه الدقة وتوفير آليات تسوية منازعات لتسوية مظالمها؟ وهل يمكن استخدام هذه البيانات لتقييم تأثير قانون جديد على المواطنين ومؤسسات الأعمال، ومن ثم خلق المعرفة لتبادل الممارسات الجيدة على صعيد اللوائح التنظيمية فيما بين البلدان؟ يتيح ظهور البيانات الضخمة والتعلم الآلي في الحكومات مجموعة واسعة من الفرص.

إنشاء منظومة للبيانات

لفهم كيفية الاستفادة من قوة أنظمة البيانات، يعرف هذا الفصل منظومة البيانات القضائية الثرية على النحو التالي. أولاً، ينبغي أن يكون هناك نظام قضائي متكامل، وهو ما يعني أن تكون هناك بيانات على مستوى القضايا مرتبطة بكل معلم مرحلي من مراحل الإجراءات، من رفع الدعاوى إلى الاستئناف. ويجب أيضاً دمج نصوص الأحكام، والعقوبات وبيانات الموارد البشرية لتسهيل تحليل النصوص. وهذه المنافع متعددة الجوانب. فعلى سبيل المثال، إذا أراد المحللون تقييم التغيرات في سياسات التوظيف والتدريب، فيمكنهم اتباع هذه البيانات المتكاملة لتقييم كيفية تأثير هذه السياسات على عملية اتخاذ القرارات القضائية الفعلية. وتؤدي ميكنة المؤشرات، كجزء من إطار للنتائج، مع تتبع الإصلاحات والابتكارات على مستوى المحاكم، إلى زيادة قدرات التعلم من الممارسات المثلى. وتمكن منظومة البيانات الثرية أيضاً من تنفيذ اختبار أفضل الخيارين[4] واستكشاف كيف يمكن للتغيرات الصغيرة أن تحدث آثارا ذات مغزى على تحقيق العدالة.

4 اختبار أفضل الخيارين هو تجربة عشوائية تقارن بين نسختين أو أكثر من منتج أو عملية أو ما شابه، ومن بين الفوائد الرئيسية لاختبار أفضل الخيارين هو أن التعشية تؤدي إلى تسوية العوامل الخارجية وتعزز قوة الاستدلال السببي.

ثانيا، إذا أراد واضعو السياسات والباحثون فهم كيفية تأثير نظام العدالة على حياة الناس، فيمكنهم الجمع بين البيانات القضائية وبيانات الهيئات ذات الصلة. ومن الناحية المثالية، يمكن ربط بيانات القضايا ببيانات الشركات ومستخدمي المحاكم من خلال بيانات الهوية الوطنية أو البيانات الضريبية. وإذا أمكن، ينبغي أيضاً الجمع بين بيانات القضية والبيانات من الشرطة والنيابة العامة والسجون، ليتسنى لإدارة المحكمة متابعة إجراءات العدالة بأكملها من تاريخ ارتكاب جريمة إلى تسوية القضية.

وأخيراً، من المهم تقييم تجربة ليس مستخدمي المحاكم فقط ولكن أيضاً غير المستخدمين – أي أولئك الذين لا يلجأون إلى القضاء. ويشمل ذلك الجمع بين استطلاعات رأي مستخدمي المحاكم واستبيانات الاحتياجات القانونية الموجهة إلى عموم السكان لفهم الفئات غير القادرة على الاحتكام إلى القضاء والسبب في ذلك.

التحدي الذي تواجهه ثورة البيانات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نقص البيانات والشفافية

على الرغم من الفرصة التي تتيحها ثورة البيانات، التي يعرضها هذا الفصل، من الأهمية بمكان فهم الحقيقة غير المستساغة على أرض الواقع: عادة ما تكون البيانات الإدارية غير متاحة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي بعض الأحيان، تفتقر عمليات سير العمل الحالية القائمة على رفع القضايا ورقياً ويدوياً – التي يمكن أن يحل محلها نظام إدارة القضايا ومنظومة البيانات التي نوقشت أعلاه – إلى القدرة على تنظيم البيانات بطريقة منظمة ومميكنة وقابلة للتطوير. وفي أوقات أخرى، يفضل الهيكل السياسي الموحد من القمة إلى القاع غموض البيانات على شفافيتها. والنتيجة هي أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غالبا ما تبدو بمثابة صحراء بيانات في مجموعات البيانات الإدارية المشتركة بين البلدان، وأن المؤلفات الأكاديمية عن العدالة في المنطقة تستند في معظمها إلى القواعد ويكتبها محامون. وبالتالي، فإن إحدى الخطوات المهمة في الاستفادة من إمكانات ثورة البيانات هي أن تكفل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا استمرارية الموارد المؤسسية والبنية التحتية وشفافية البيانات. وكما يرد في هذا الفصل، فمن شأن ذلك أن يتيح فرصاً قيمة لتحسين أداء نظام العدالة وتعزيز الرخاء الاقتصادي والاشتمال.

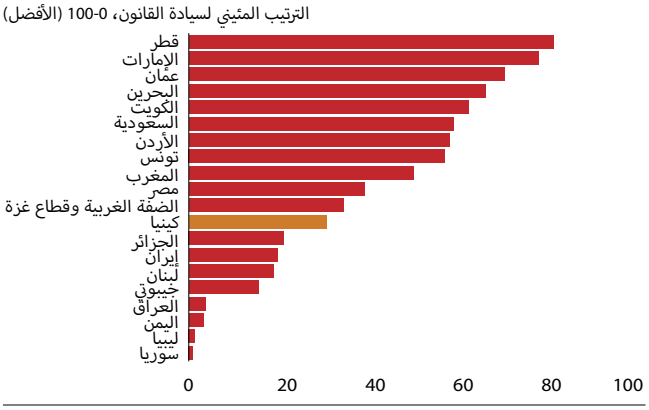
4. دراسة حالة: كينيا

تظهر دراسة الحالة التالية في كينيا كيف تزيد الإجراءات التدخلية القائمة على البيانات من كفاءة العدالة وجودتها وإمكانية الاحتكام إلى القضاء. ومن حيث الكفاءة، فإنها تجسد كيف يمكن للمعلومات القابلة للاستخدام والقائمة على البيانات أن تحسن أداء المحاكم. ومن حيث الجودة، تبحث دراسة الحالة التحيزات على أساس نوع الجنس والعرق في القرارات القضائية. وأخيراً، من حيث إمكانية الاحتكام إلى القضاء، تتناول دراسة الحالة كيف يمكن للابتكارات التكنولوجية أن تزيد من إمكانية الاحتكام إلى القضاء وجودة العدالة، للفئات السكانية الضعيفة، عن طريق توفير آليات جيدة بديلة لتسوية المنازعات.

وحسبما أورد موجزاً في المقدمة، فإن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - مرتفعة الدخل ومنخفضة الدخل والهشة والمتأثرة بالصراعات - تشترك في مجموعة واسعة من التحديات المتعلقة بالعدالة، بما في ذلك أوجه القصور، والجودة دون المثلى، وعدم قدرة الفئات المهمشة على الاحتكام إلى القضاء، وإن كان ذلك في سياقات مختلفة. وتبرز دراسة الحالة في كينيا، البلد النامي من بلدان الجنوب، كيف يمكن للبيانات والتكنولوجيا أن تساعد في التصدي لهذه التحديات. وحتى عام 2020، كانت سيادة القانون في كينيا، كما قاستها مؤشرات الحوكمة العالمية (كوفمان وكراي 2021) أقل من المتوسط والوسيط في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دون مصر والضفة الغربية وقطاع غزة، ولكنها كانت أعلى من الجزائر وإيران (الشكل 4). وبالتالي، قد تكون الأمثلة من كينيا مفيدة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المهتمة بالتحول إلى التكنولوجيات الرقمية وصنع القرار القائم على البيانات.

وتقدم دراسة الحالة التالية أمثلة على كيفية استخدام ابتكارات دقيقة قائمة على البيانات لتوجيه إصلاح الجهاز القضائي. وقد بدأ الأمر خلال عملية إقراض للبنك الدولي مع القضاء الكيني، وهو مشروع تحسين الأداء القضائي،[5] الذي يتألف أحد مكوناته من تمويل تطوير نظام رقمي لإدارة القضايا، وإنشاء قسم لإدارة الأداء للاستفادة المنتجة من هذه البيانات، وتوحيد نظام البيانات في جميع أجهزة القضاء. وحقق هذا التحول نحو ثقافة قائمة على البيانات داخل الجهاز القضائي تحسينات في المراقبة والأداء. فعلى سبيل المثال، يمكن قياس الأهداف آنياً، وتقديم حوافز للمحاكم الأفضل أداءً، ويمكن أن تستند قرارات الترقية إلى مقاييس الأداء المستمدة من البيانات.

الشكل 4. سيادة القانون في مؤشرات الحوكمة العالمية في كينيا وغيرها من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: كوفمان وكراي 2021.

وفي إطار هذه العملية، انخرط المشروع مع مختلف الأطراف الفاعلة في الجهاز القضائي في تنفيذ الابتكارات القائمة على البيانات وتقييم أثرها. ففي المثال الأول، أقام برنامج البنك الدولي المعني بالبيانات والشواهد من أجل تطوير المنظومة القضائية شراكة مع مديرية التخطيط وأداء العمليات في الجهاز القضائي الكيني وجامعة ماكجيل، لتقييم ما إذا كان يمكن استخدام البيانات القضائية الحالية في زيادة كفاءة نظام العدالة. وفي هذا السياق، كان تأجيل القضايا يتسبب في تراكمات كبيرة في المحاكم. فقررت الشراكة الاستفادة من أنظمة البيانات الحالية لتشخيص المقاييس الرئيسية لأداء كل محكمة، وتحديد الأسباب الثلاثة الرئيسية للتأجيلات التي تؤثر على كل محكمة. وشملت الأسباب المعتادة لتأجيل القضايا عدم استعداد الأطراف أو الشهود أو عدم حضورهم إلى المحكمة. ولما كانت هذه المعلومات مسجلة في البيانات الإدارية، فمن الممكن للسلطة القضائية الاستعانة بها في تصميم إجراء تدخلي من شأنه الحد من حالات التأجيل.

وقد أعد شيمين وآخرون (2022) تقرير ملاحظات تقييمية شخصية من صفحة واحدة، يتضمن الأسباب الرئيسية للتأجيل، وجعل هذه المعلومات قابلة للاستخدام من خلال التنبؤ بمكاسب الكفاءة الإجمالية في حال خفض الأسباب الرئيسية للتأجيل إلى صفر. وقيم المشروع أثر هذا الإجراء التدخلي في تجربة عشوائية مضبوطة تتكون من مجموعتين في جميع المحاكم البالغ عددها 124 محكمة في كينيا. ولم يطلع على هذا التقرير سوى القضاة في بعض المحاكم، والقضاة ولجان مستخدمي المحاكم، التي تتألف من أعضاء النيابة العامة والشرطة والمحامين ومنظمات المجتمع المدني، في محاكم أخرى – مما أدى إلى إنشاء آلية للمساءلة. وقد فحص المشروع ما إذا كان هذا الإجراء التدخلي قد أثر على كفاءة العدالة.

وأظهرت النتائج الأولية أن توفير المعلومات القابلة للاستخدام مع المساءلة يمكن أن يزيد الكفاءة زيادة كبيرة. وعندما اطلع القضاة ولجان مستخدمي المحاكم على هذا التقرير الذي يسلط الضوء على أسباب التأخير في المحاكم، انخفضت التأجيلات بنسبة 20%. وبالإضافة إلى ذلك، زادت الأجور في الصناعات كثيفة الاعتماد على العقود التي يؤثر عليها الجهاز القضائي أكثر من غيرها في المناطق التي طبق فيها الإجراء التدخلي للمعلومات والمساءلة. وبالتالي، يكشف هذا الإجراء التدخلي عن وجود صلة تجريبية بين زيادة كفاءة النظام القضائي والنتائج الاقتصادية للمواطنين.

وثمة مثال آخر للتحول الرقمي في الجهاز القضائي الكيني يتمثل في التعاون بين فريق بحثي في مكتب نائب رئيس البنك الدولي لشؤون اقتصاديات التنمية وبرنامج الوساطة الملحقة بالمحاكم في الجهاز القضائي الكيني. فقد أعدت هذه الشراكة منصة لإدارة البيانات تتيح لموظفي المحاكم رؤى تحليلية، مما يبسط سير العمل الإداري. وقد تمخض إنشاء هذه المنصة القائمة على البيانات عن فرص جديدة لتحسين نوعية الوساطة. فعلى سبيل المثال، يهدف الفريق إلى اختبار أداة للتعلم الآلي، رهناً بتوافر التمويل، تحيل القضايا إلى الوسطاء

5 انظر تحسين الأداء القضائي. البنك الدولي، واشنطن. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P105269.

بناء على أدائهم (النسبي) السابق. والهدف من هذا النظام هو تحسين نظم الوساطة الحالية، التي تحيل في معظمها القضايا إلى الوسطاء على أساس توافرهم أو إسنادها إليهم عشوائياً. ونادراً ما تنظر النظم الحالية في الأداء السابق للوسطاء عند إسناد قضية ما، وهو ما قد يؤثر على إمكانية توصل الأطراف إلى اتفاق من خلال الوساطة، وما إذا كانا يتوصلان إلى ذلك بكفاءة. وبالتالي، من خلال الاستفادة من نظم البيانات والأدوات الخوارزمية الحالية، قد تنشأ فرص جديدة لتحسين توزيع القضايا على الوسطاء، وزيادة إمكانية الاحتكام إلى القضاء، والحد من القضايا المتراكمة من خلال الوساطة.

وفي مثال أخير لدراسة الحالة في كينيا، قام تشن وآخرون (2022)، باستخدام بيانات متاحة للجمهور عن أكثر من 130 ألف حكم منشور على موقع Kenya Law على شبكة الإنترنت، بتقييم ما إذا كانت هناك تحيزات على أساس نوع الجنس والعرق في القرارات القضائية. وتوصلوا إلى أن القضاة أكثر محاباة للمدعى عليهم من نفس نوع الجنس والعرق، وهو مثال على التحيز داخل المجموعة. وبالاستفادة من نصوص القرارات التي يكتبها القضاة باستخدام أساليب معالجة اللغات الطبيعية، وجد المشروع وجود ارتباط بين التحيز النمطي للقضاة على أساس نوع الجنس في الكتابات والأحكام المناوئة ضد المدعى عليهن من النساء. ويستكشف الفريق ما إذا كانت الأدوات التكنولوجية يمكن أن تساعد أيضاً في الحد من هذه التحيزات.

وبالتالي، تظهر دراسة الحالة في كينيا أن ثورة البيانات في مجال العدالة يمكن أن تحقق منافع مهمة لكفاءة العدالة وجودتها وإمكانية الاحتكام إلى القضاء. ويمكن لمثل هذه التحسينات أن تحدث تحولا في كيفية عمل الجهاز القضائي، مما يحفز دورة التغيير التي تسهم في زيادة فعالية المؤسسات التي تعزز النمو الاقتصادي وتحمي رفاهة المواطنين. وقد يحد هذا التحول من بعض التحديات التي تواجهها بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أنظمتها القضائية.

ولا يمكن تطبيق التجربة الكينية بطريقة آلية على بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولا يوجد حل واحد يناسب الجميع لتطوير المنظومة القضائية، والذي يرتبط ارتباطا لا ينفصم بتاريخ الدولة وتقاليدها وبيئتها الاجتماعية. وكما أشرنا آنفا، فإن نقص البنية التحتية للبيانات والشفافية يشكل تحدياً خطيراً في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالإضافة إلى البيانات، هناك الكثير من التقدم الذي يتعين إحرازه في تدعيم المؤسسات القانونية وجعلها أكثر شمولاً للجميع. فعلى سبيل المثال، لم تعين مصر قاضيات حتى عام 2021 (مالكيان وماهر 2021).

5. مسارات للبحوث والسياسات المستقبلية

تعد العدالة عاملاً مهماً في التنمية، وهي الفكرة التي يحاول هذا الفصل إيصالها. فهي ركيزة أساسية للحوكمة، وتشجع التنمية الاقتصادية من خلال إنفاذ العقود، وتسوية المنازعات القانونية، وتعزيز التماسك الاجتماعي والثقة. وتواجه بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا العديد من أوجه القصور في نظام العدالة – نقص الجودة والمساءلة وإمكانية الاحتكام إلى القضاء. وتتيح ثورة البيانات فرصة لمعالجة بعض أوجه القصور هذه. وتظهر دراسة الحالة في كينيا أن التحول نحو ثقافة قائمة على البيانات داخل الجهاز القضائي، قد استفاد من البيانات الإدارية التي لم تكن تستخدم استخداما جيدا في السابق، لزيادة كفاءة نظام العدالة والمساءلة فيه، فضلا عن الأداء العام للوسطاء. وبالإضافة إلى ذلك، شهدت المناطق التي طبقت في محاكمها الإجراء التدخلي زيادة في الأجور في الصناعات كثيفة الاعتماد على العقود، مما يؤكد الصلة بين العدالة والرفاهة الاقتصادية للمواطنين.

وأدت جائحة كورونا إلى تفاقم التحدي العالمي المتمثل في عدم إمكانية تلبية العدالة. وفي أعقاب الجائحة، لم تعد الابتكارات القائمة على التكنولوجيا مجرد أدوات مساعدة، بل أصبحت سبلاً تتزايد ضرورتها في تحقيق العدالة، في وقت أصبحت فيه الأعراف الاجتماعية الجديدة الرامية إلى مواصلة منع انتشار الفيروس هي الوضع الطبيعي الجديد.

وقد شرعت بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في بذل جهود لجعل الخدمات القضائية أيسر منالاً في إطار مبادراتها الأوسع لرقمنة البيانات الحكومية. فعلى سبيل المثال، في مصر، أطلقت الحكومة، على الواجهة الأمامية للتعامل مع المستخدم، منصة "مصر الرقمية" المصممة لتقديم خدمات آلية لشؤون العدالة (البنك الدولي 2021). وتعمل مصر حالياً على اعتماد نهج يشمل الحكومة بأكملها، وهو ما يستلزم توسيع نطاق الحلول الرقمية لمختلف الوظائف الحكومية الأساسية. وحتى الآن، كانت النتائج المقيسة من خلال مبادرة التكنولوجيا الحكومية متواضعة، مما يشير إلى أن جهود الرقمنة في مصر لم تتحقق بعد بشكل كامل (البنك الدولي 2020؛ 2021). ومن الأمثلة الأخرى، الإمارات التي ما فتئت تدفع باتجاه تحقيق العدالة الرقمية (الإمارات العربية المتحدة، بدون تاريخ). فعلى سبيل المثال، يمكن نظام إدارة القضايا المتقاضين من تقديم المستندات إلكترونياً ويحد من التأخير. ومنذ تفشي جائحة كورونا، أصبحت إجراءات التقاضي عن بعد هي السائدة في جلسات المحاكم العامة.

والدراسات والأمثلة التي يبرزها هذا الفصل ليست سوى عدد قليل من الدراسات المهمة التي تشير إلى الحاجة إلى سياسات لزيادة إمكانية الاحتكام إلى القضاء، وإلى المزيد من التجارب العشوائية المضبوطة لإنتاج شواهد أدق.

وهناك ثلاثة مجالات بارزة يمكن أن تكون فيها البيانات والتكنولوجيا، إذا اقترنا بالبنية التحتية الكافية لتدفق البيانات والدعم المؤسسي والإرادة السياسية مفيدة للغاية في تحسين سيادة القانون في السنوات المقبلة، وهي: زيادة إمكانية احتكام المواطنين إلى القضاء؛ تحسين أداء المحاكم عن طريق توفير أدوات الدعم للجهات الفاعلة في المحاكم؛ وتعزيز المعرفة القانونية للقضاة والمهنيين القانونيين والمواطنين والشركات (راموس-ماكيدا وتشن 2021).

أولاً، يمكن لأدوات العدالة الإلكترونية الرامية إلى زيادة إمكانية الاحتكام إلى القضاء أن تسهل على المواطنين الوصول إلى المحاكم. فعلى سبيل المثال، في استجابة لجائحة كورونا، فتحت المؤسسة الإدارية للسلطة القضائية الشيلية منصة افتراضية للاتصال، كونكتا، تُمكن المتقاضين من الوصول إلى المحاكم من خلال قنوات مختلفة، مثل واتساب، ومؤتمرات الفيديو، والدردشة الداخلية. ومن خلال دمج مختلف وسائل الاتصال عن بعد، أتاحت كونكتا للمواطنين الوصول إلى محاكم الأسرة وتسوية القضايا المتعلقة بالمنازعات الأسرية ودعم الأطفال والعنف المنزلي، من جملة أنواع أخرى من القضايا. ويمكن الاستفادة من البيانات المتولدة في هذه المنصة عن عدد الاستفسارات، ووقت الانتظار، ورضا المستخدمين، في تحسين الخدمة. وبالتالي، فإن كونكتا لم تزود الأسر المعرضة للخطر أثناء الجائحة بطوق نجاة فحسب، ولكنها قادرة أيضاً على أن تلعب دوراً أساسياً في تعزيز إمكانية الاحتكام إلى القضاء في غير أوقات الجائحة.

وثمة طريقة أخرى ممكنة لزيادة إمكانية الاحتكام إلى القضاء هي من خلال التنميط الظاهري الرقمي. فقد أجاز باحثو الصحة العامة استخدام الهواتف الذكية كبديل للصحة النفسية واستخدموا إمكانية إرسال معلومات عن الخدمات لدعم الفئات السكانية الأولى بالرعاية. ويساند برنامج البيانات والشواهد من أجل تطوير المنظومة القضائية الأكاديميين في بنغلاديش ممن يعملون مع وزارة شؤون المرأة لمعالجة القضايا الفائتة – أي القضايا التي لم يتم رفعها قط وكان يتعين رفعها – والحد من العنف ضد المرأة.

ثانياً، يمكن لإمكانية الاحتكام إلى القضاء أن تتضافر مع خدمات المحاكم غير المتحيزة. وتعد ظاهرة روليت اللاجئين – التي تعتمد فيها نتائج قرارات اللجوء على ترتيب جلسة الاستماع - مثالاً تجريبياً للتحيز القضائي، مما يقوض مفهوم المساواة في المعاملة أمام القانون. والأبحاث المعنية بكيفية عمل الذكاء الاصطناعي المتمحور حول الإنسان، على الحد من التحيزات، مع احترام استقلالية القضاة وسلطتهم التقديرية في الوقت ذاته، تقدم إطاراً يمكن تطبيقه في التطبيقات القائمة على البيانات دعماً للقرارات التي يتخذها القضاة (بابك وآخرون؛ تشن، بدون تاريخ). ويبدأ النهج المتمحور حول الإنسان بتجلية الذوات المتوقعة للقضاة، ولهم الحرية في الحيد عنها في معرض اتخاذهم للقرارات. والقرارات المتوقع أن تؤدي إلى خطأ ما تتلقى إشارة تنبيه للفت النظر إليها أو قضاء وقت أطول. بل يمكن للقضاة أن يروا التوقعات الخاصة بالآخرين كي يتعلموا من كيفية اتخاذ الآخرين للقرار. ويمكن أن يساعد هذا الدعم في اتخاذ القرارات أيضاً في تسريع وتيرة العدالة لأن القضاة قد يكونون قادرين على توزيع انتباههم وسعة أوقاتهم بطريقة أفضل. ويمكن تقييم هذا الإطار من خلال تطبيقات دعم اتخاذ القرارات والتجارب العشوائية.

وثمة طريقة أخرى لتسريع وتيرة العدالة هي استخدام مبادئ اقتصاد المشاركة (خدمات النقل التشاركي). ففي العديد من البلدان، تعاني بعض المحاكم من الازدحام الشديد، بينما تكون أخرى غير مشغولة. فهل يمكن للخوارزميات التي تشبه "أوبر" معالجة القضايا المتراكمة في المحاكم وزيادة الرفاهة في القطاع العام؟ فعلى عكس منصة خدمات النقل التشاركي المعتادة، حيث يأخذ السائق راكبا واحدا في كل مرة، فإن مشكلة التوفيق هذه تشهد نظر القضاة قضايا متعددة في وقت واحد. ويمكن أن تشتمل الخوارزميات المضمنة في تطبيقات دعم اتخاذ القرارات مثل هذه على تجارب عشوائية مضبوطة للمساعدة في توزيع القضايا بكفاءة. وهذا مجال ينبغي دراسته لعرض فرص التعلم الآلي لتعزيز كفاءة القضاء.

ثالثا، يمكن لتعزيز المعرفة بالقوانين واللوائح التنظيمية أن يدعم النمو الاقتصادي. ففي جنوب أفريقيا، قيم برتراند وكريبون (2021) ما إذا كانت المعرفة الناقصة بتنظيم العمل تعوق خلق فرص العمل في الشركات الصغيرة والمتوسطة. وفي سياق اتسم بسوء فهم قوانين العمل، أقام الباحثون شراكة مع منظمة معنية بقانون العمل لتقديم معلومات عن تنظيم العمل من خلال النشرات الإخبارية والوصول إلى موقع إلكتروني متخصص. وفي تجربة عشوائية مع 1824 شركة صغيرة ومتوسطة، اختبر المؤلفان أثر تحسين المعرفة بقوانين العمل. وبعد ستة أشهر، وجدا أن توفير هذه المعلومات زاد فرص العمل بنسبة 12%، الأمر الذي يثبت أن تحسين المعرفة بالقواعد القانونية هو آلية أخرى يمكن من خلالها تعزيز سيادة القانون من خلال تدخلات العدالة الإلكترونية ويمكن أن يعزز النمو الاقتصادي والإنتاجية.

ويمكن لإدارة القضايا والتدريب أن يحسنا تسوية المنازعات. كما يمكن لزيادة المعرفة بحقوق الإنسان أن تجعل أنظمة العدالة أكثر إنصافا. والأمثلة الواردة في هذا القسم نظرية وعملية. وهناك المزيد مما ينبغي فهمه بشأن كيفية زيادة سرعة العدالة وإنصافها. وليس هذا مهماً للتنمية الاقتصادية فحسب، بل أيضاً للهشاشة والصراع والعنف والفساد.

ولا تعني منافع ثورة البيانات أن تشجيع هذا التحول يتحقق بدون جهد أو تعب. فهناك ثلاثة شروط مسبقة أساسية للإصلاح. أولاً، يجب على المشرعين الوطنيين إصدار قوانين أو تغييرها للسماح بالعدالة الرقمية. وكمثال على ذلك، غيرت الإمارات (2021) قانونها الاتحادي للسماح بتكنولوجيا الاتصالات عن بعد في الإجراءات الجنائية. ثانيا، يجب أن يتلقى موظفو المحاكم والجهات الفاعلة في مجال العدالة تدريبا كافيا على التكنولوجيات الجديدة. ومن المفترض أن تكون أنظمة المحاكم متسقة وليس متكيفة مع التغيرات واسعة النطاق. وبالتالي، فإن الإعداد والاستعداد ضروريان لخفض التكلفة الأولية للتحول إلى مجموعة جديدة من الحلول الفنية. وأخيرا، كما هو مذكور في القسم 3-2، يجب إشراك الحكومات والمؤسسات الوطنية كأطراف معنية لضمان استمرارية الموارد المؤسسية والبنية التحتية وشفافية البيانات.

ونحن نعتبر زيادة التنوع في مواقع الدراسة أمراً بالغ الأهمية لتحسين البحوث ووضع السياسات. فمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي يزيد عدد سكانها على 464 مليون نسمة،[6] ممثلة تمثيلاً ناقصاً في الدراسات المتعلقة بالعدالة وسيادة القانون. ومن شأن البنية التحتية التكنولوجية الآلية والثقافة المؤسسية التي تحبذ الشفافية على التعتيم أن تزيد من توافر البيانات في المنطقة، وتدفع آفاق البحوث، وترفع المعرفة والابتكار إلى صدارة أنظمة العدالة. ومن شأن ذلك أن يساعد على التصدي للتحدي المتمثل في أن البلدان التي تعمل على تحقيق أكبر استفادة من التكنولوجيات القائمة على البيانات تفتقر في العادة إلى الموارد والبنية التحتية للبيانات للاستفادة منها (راموس-ماكيتا وشين 2021). ومع تزويدها بالموارد والخبرات المتعددة التخصصات، قد تستمر مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة - بما في ذلك الحكومات والمنظمات الدولية والقطاع الخاص - في إحداث تحول في نظام العدالة من خلال الإجراءات التدخلية المدفوعة بالتكنولوجيا والبيانات.

6 انظر تعداد السكان، الإجمالي - منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (قاعدة بيانات)، البنك الدولي، واشنطن (تم الاطلاع عليه)، https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2020&locations=ZQ&start=1982.

المراجع

Aberra, A., and Chemin M. (2021). "Does legal representation increase investment? Evidence from a field experiment in Kenya." *Journal of Development Economics, 150*(102612). https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102612.

Aboal, D., Noya, N., and Rius A. (2014). "Contract enforcement and investment: A systematic review of the evidence." *World Development, 64*, pp. 322–338. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.06.002.

Acemoglu, D., Cheema, A., Khwaja, I. A., and Robinson, J. A. (2018). "Trust in state and non-state actors: Evidence from dispute resolution in Pakistan." Working Paper No. 24611. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Ahsan, R. N. (2013). "Input tariffs, speed of contract enforcement, and the productivity of firms in India." *Journal of International Economics, 90*(1), pp. 181–192.

Babic, B., Chen, D. L., Evgeniou, T., and Fayard, A. L. (2020). "A better way to onboard ai understand it as a tool to assist rather than replace people." *Harvard Business Review, 2020*(July-August), pp. 2-11.

Bertrand, M., and Crépon B. (2021). "Teaching labor laws: Evidence from a randomized control trial in South Africa." *American Economic Journal: Applied Economics, 13*(4), pp. 125–149.

Blattman, C., Hartman, A. C., and Blair, R. A. (2014). "How to promote order and property rights under weak rule of law? An experiment in changing dispute resolution behavior through community education." *American Political Science Review, 108*(1), pp. 100–120.

Carrillo, P., Chen, D., Ramos-Maqueda, M., and Silveira, B. 2022. "Information provision and court performance: Experimental evidence from Chile." *Mimeo*.

Chakraborty, T., Mukherjee, A., Saha, S., and Shukla, D. (2018). "Caste, courts and business." IZA Discussion Paper No. 15037. Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Chemin, M. (2009). "The impact of the judiciary on entrepreneurship: Evaluation of Pakistan's Access to Justice Programme." *Journal of Public Economics, 93*(1-2), pp. 114–125.

Chemin, M. (2012). "Does the quality of the judiciary shape economic activity? Evidence from a judicial reform in India." *Journal of Law, Economics, and Organization, 28*(3), pp. 460–485.

Chemin, M., Chen, D., Di Maro, V., Kimalu, P., Mokaya, M., and Ramos-Maqueda, M. (2022). [Forthcoming]. "Data Science for Justice: Evidence from a Randomized Judicial Reform in the Kenyan Judiciary." World Bank, Washington, DC. https://users.nber.org/~dlchen/papers/Data_Science_for_Justice.pdf.

Chen, D. (2020). "Incremental AI." *Mimeo*. https://users.nber.org/~dlchen/papers/Incremental_AI.pdf.

Chen, D., Graham, J., Ramos-Maqueda, M., and Singh, S. (2022). "Do judges favor their own ethnicity and gender?" Policy Research Working Paper No. 9956. World Bank, Washington, DC.

Cooke, B., Diop, B. Z., Fishbane, A., Hayes, J., Ouss, A., and Shah, A. (2018). *Using behavioral science to improve criminal justice outcomes*. ideas 42 and University of Chicago Crime Lab. https://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2018/03/Using-Behavioral-Science-to-Improve-Criminal-Justice-Outcomes.pdf.

Crawford, R., Klein, B., and Alchian, A. (1978). "Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process." *Journal of Law and Economics, 21*(2), pp. 297–326.

Decker, K. (2022). "MENA justice and rule of law." Concept Note. World Bank, Washington, DC.

Decker, K., and Ebeid, O. (2019). "MENA rule of law and justice policy note." World Bank, Washington, DC.

Kaufmann, D., and Kraay, A. (2021). *The Worldwide Governance Indicators* [Data set]. World Bank. http://info.worldbank.org/governance/wgi/.

Kleinberg, J., Lakkaraju, H., Leskovec, J., Ludwig, J., and Mullainathan, S. (2018). "Human decisions and machine predictions." *The Quarterly Journal of Economics, 133*(1), pp. 237-293.

Kondylis, F., and Stein, M. (2018). "The speed of justice." Policy Research Working Paper No. 8372. World Bank, Washington, DC.

Laeven, L., and Woodruff, C. (2004). "The quality of the legal system, firm ownership, and firm size." Policy Research Working Paper No. 3246. World Bank, Washington, DC.

Lichand, G., and Soares, R. R. (2014). "Access to justice and entrepreneurship: Evidence from Brazil's special civil tribunals." *The Journal of Law and Economics, 57*(2), pp. 459–499.

Litschig, S., and Zamboni, Y. (2015). "Judicial presence and rent extraction." Working Paper No. 796. Barcelona GSE Working Paper Series. Barcelona Graduate School of Economics. https://bse.eu/sites/default/files/working_paper_pdfs/796.pdf.

Litschig, S., and Zamboni, Y. (2018). "Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil." *Journal of Development Economics, 134*, pp. 133–149.

Lührmann, A., Marquardt, K., and Mechkova, V. (2020). "Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability." *American Political Science Review, 114*(3), pp. 811–820.

Malekian, S., and Maher, H. (2021, October 22). What the appointment of 98 female judges to Egypt's State Council means for women's rights. *ABC News*. https://abcnews.go.com/International/appointment-98-female-judges-egypts-state-council-means/story?id=80685728.

Mocan, N. H., Samantha, B., and Wim, M. (2018). "Quality of judicial institutions, crimes, misdemeanors, and dishonesty." Working Paper No. 24396. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Ramos-Maqueda, M., and Chen, L. D. (2021). "The role of justice in development: The data revolution." Policy Research Working Paper No. 9720. World Bank, Washington, DC.

Rodrik, D. (2000). "Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them." *Studies in Comparative International Development, 35*(3), pp. 3–31.

Sadka, J., Seira, E., and Woodruff, C. (2020). "Information and bargaining through agents: Experimental evidence from Mexico's labor courts." Working Paper No. 25137. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Sandefur, J., and Siddiqi, B. (2013). "Delivering justice to the poor: Theory and experimental evidence from Liberia." Working Paper. https://haushofer.ne.su.se/ec2303/Lecture20%20-%209%Institutions/Non-required20%papers/Sandefur_Siddiqi_2015.pdf. Schwab, K. (2019). *The global competitiveness report: 2019*. World Economic Forum. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

Sequeira, S. (2016). "Corruption, trade costs, and gains from tariff liberalization: Evidence from southern Africa." *American Economic Review, 106*(10), pp. 3029–3063.

Shvets, J. (2013). "Judicial institutions and firms' external finance: Evidence from Russia." *The Journal of Law, Economics, and Organization, 29*(4), pp. 735–764.

Sviatschi, M. M., and Trako, I. (2021). "Gender violence, enforcement, and human capital: Evidence from Women's Justice Centers in Peru." Policy Research Working Paper No. 9624. World Bank, Washington, DC.

UAE (United Arab Emirates Government). n.d. *Digital justice*. The official portal of the UAE Government. https://u.ae/en/about-the-uae/digital-uae/digital-justice.

UAE (United Arab Emirates Government). (2021). *Virtual litigation*. The official portal of the UAE Government. https://u.ae/en/information-and-services/justice-safety-and-the-law/litigation-procedures/virtual-litigation.

Varieties of Democracy. (2022). *The V-Dem Dataset* (Version 12) [Data set]. https://v-dem.net/vdemds.html.

World Bank. (2018). *Women, business, and the law 2018*. https://wbl.worldbank.org/content/dam/sites/wbl/documents/2021/02/WBL2018_ENG_v2.pdf.

World Bank. (2020). *Digital Government/GovTech Systems and Services Dataset*. [Data set]. https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037889/GovTech-Dataset.

World Bank. (2021). *Egypt economic monitor: The far-reaching impact of government digitization*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/754121644245654929/pdf/Egypt-Economic-Monitor-December-2021-The-Far-Reaching-Impact-of-Government-Digitalization.pdf.

World Justice Project. (2019). *Measuring the Justice Gap*. World Bank. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Measuring20%the20%Justice20%Gap_final_20Jun2019.pdf.

الفصل السادس: محاولة اللحاق بالركب: حوكمة التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

روبرت بروتي

1. مقدمة

للوهلة الأولى، يبدو أن تنمية قطاع التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى نصف القرن الماضي تمثل قصة نجاح رائعة. فبين عامي 1970 و2010، زاد متوسط عدد السنوات التي يبقى فيها الأطفال في المدارس بمعدل أسرع من أي منطقة أخرى.[1] وارتفع معدل الالتحاق الكلي بالتعليم الابتدائي من 72% في 1970 إلى 104% في 2019[2]، وحققت الفتيات مكاسب أكبر حيث زاد معدل التحاقهن من 55% إلى 103%. وحققت معظم بلدان المنطقة الآن، أو كادت أن تحقق، تعميم التعليم الابتدائي مع استثناءات منها: جيبوتي وسوريا والأردن واليمن، وإن كان كل منها قد حقق مكاسب كبيرة أيضاً. وهناك نمط مماثل يشهده التعليم الثانوي أيضاً، حيث ارتفع معدل الالتحاق الكلي من 27% فقط في عام 1970 إلى 82% بحلول عام 2019. وزاد معدل الالتحاق الكلي للفتيات بالمدارس الثانوية بمقدار 62 نقطة مئوية خلال الفترة نفسها، من 18% في 1970 إلى 80% في 2019. كما يعد متوسط أحجام الفصول الدراسية في بلدان المنطقة أقل من مثيلاتها في البلدان المقارنة (17 طالباً لكل فصل دراسي مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 24 طالباً)، وحتى منتصف عام 2010، أظهرت أعلى معدل للإنفاق العام على التعليم بين جميع البلدان النامية.[3]

ومع ذلك، تخفي هذه المكاسب الإيجابية مجموعة من التحديات. حيث تحقق بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نتائج ضعيفة في التقييمات الدولية للتعلم. وتعتبر العائدات الخاصة والاجتماعية للتعليم في المنطقة من بين أدنى المعدلات في العالم. فقد جاءت خمسة من البلدان الستة في المنطقة التي شاركت في برنامج التقييم الدولي للطلاب لعام 2018 في الثلث الأدنى بين البلدان المشاركة البالغ عددها 79 بلداً، أما الآخر فقد سجل نتائج أفضل هامشياً. وجاءت البلدان العشرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المشاركة في الدراسة الدولية لقياس مدى التقدم في مهارات القراءة لعام 2016 ضمن أدنى 25% بين 50 بلداً مشاركاً. وبالمثل، جاءت جميع بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأحد عشر التي شاركت في دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم لعام 2019 ضمن أدنى 25% من البلدان المشاركة البالغ عددها 64 بلداً. ووفقاً لتقديرات تقرير صدر مؤخراً (البنك الدولي، 2022) فإن 63% من الأطفال يعانون من فقر التعلم في مختلف بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – ولا يمكنهم قراءة نص مناسب لأعمارهم وفهمه بحلول سن العاشرة – ومن المتوقع أن يزداد العدد أكثر بسبب إغلاق المدارس في العامين الماضيين.

يجادل هذا الفصل بأن ضعف أداء قطاع التعليم في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يمكن أن يعزى جزئياً إلى فشل الحوكمة والافتقار إلى المساءلة عن النتائج. ومن شأن الطبيعة الفريدة لقطاع التعليم أن تجعل الحوكمة تحدياً خاصاً. ففي هذا القطاع يُوجه 80% (وغالباً أكثر) من الموازنة إلى الرواتب، مما يترك هامشاً ضئيلاً جداً للمصروفات الأخرى. ويعني ذلك أن من الشروط الرئيسية لتحسين النتائج هو تحسين أداء القوة العاملة من خلال إيلاء عناية خاصة بالحوكمة.

وتتمثل المكونات الرئيسية الثلاثة لحوكمة التعليم التي يتناولها هذا الفصل في: (1) وضع المعايير، و(2) تقييم التقدم المحرز، و(3) ضمان المساءلة. وقد حققت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل عام إنجازاً جيداً في وضع المعايير، وإن وُجد غالباً نقص في الوضوح بشأن الأهداف المحددة القابلة للقياس الكمي. كما إن معظم بلدان المنطقة لديها نظام تقييم متطور نسبياً على الرغم من أن هذه البلدان تركز في العادة على التقييمات المصيرية بدلاً من التركيز على النهج التكوينية، وثمة قدرة محدودة على استخدام التقييم لإثراء السياسات. وتنتشر الأمثلة التي تثير القلق في جميع أنحاء المنطقة حيث تبين أن المساءلة قد تم إهمالها على نطاق واسع: آليات الإبلاغ عن النتائج ضعيفة؛ ولا توجد قدرة تذكر على الاستفادة من البيانات من أجل تحديد الإجراءات اللازمة أو تحديد ودعم من ينبغي أن يتابعوا الإجراءات اللازمة، ويفتقر التنفيذ حتى إنهاء العمل تماماً إلى الدعم السياسي المنتظم.

1 انظر على سبيل المثال، البنك الدولي (2015). انظر أيضاً نارايان وآخرون (2018).
2 معهد اليونسكو للإحصاء. البيانات حتى سبتمبر/أيلول 2021.
3 إقبال وكيندرييوجو (2015).

يوجد بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مجموعة واسعة من السياقات الاجتماعية والاقتصادية، من دول الخليج مرتفعة الدخل إلى البلدان منخفضة الدخل وتلك التي تعاني من أزمات إنسانية طويلة الأجل. وهناك تفاوتات واسعة في الإنفاق على التعليم في المنطقة. ففي عام 2021، أنفقت السعودية نحو 19% من ميزانيتها على التعليم، بينما أنفقت الكويت حوالي 12%، والبحرين وقطر أقل من 9%.[4] وهناك أيضاً تفاوتات اجتماعية واقتصادية كبيرة داخل البلدان، واضطرابات سياسية أسهمت في أكبر أزمة نزوح ولجوء منذ الحرب العالمية الثانية. ويحتاج واحد من كل خمسة أطفال في المنطقة إلى مساعدات إنسانية، وهناك أكثر من 12 مليون طفل في المنطقة نازحون داخليا أو لاجئون.[5] وكثير من هؤلاء الأطفال غير ملتحقين بالمدارس.

ويجسد الأردن المفارقات الكامنة في العديد من الأنظمة التعليمية في مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فهو قريب جداً من تعميم التعليم الابتدائي، ومعدل إتمام التعليم الثانوي مرتفع بدرجة ملحوظة (90%) متساوياً مع العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أو يتفوق عليها.[6] وقد حقق هذه المستويات على الرغم من الضغوط الهائلة على النظام التعليمي بسبب وجود أعداد كبيرة من الأطفال اللاجئين. كما أظهر الأردن بوادر متقطعة على تقدم التعلم. فبين عامي 1997 و2007، حقق مكاسب في اختبار العلوم بدراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم أكبر من أي بلد مشارك آخر، على الرغم من انطلاقه من قاعدة متدنية للغاية.[7] ومع ذلك، كانت نتائج دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم في الأردن لعامي 2011 و2015 مخيبة للآمال، حيث جاء مرة أخرى في المستوى الأدنى من البلدان لكل من العلوم والرياضيات، قبل أن تنتعش قليلاً في عام 2019. ويأتي هذا المستوى المنخفض من التحصيل العلمي على الرغم من الإنفاق على التعليم الذي ينافس بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية كنسبة من إجمالي الإنفاق الحكومي.

وفي جميع أنحاء العالم، تكون الزيادات في التحصيل العلمي دائماً تقريباً مقدمة لزيادات في كل من التنمية الاقتصادية والدخل الشخصي. ولا ينطبق هذا بشكل قاطع على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث تعد العائدات الخاصة والاجتماعية للتعليم من بين أدنى المعدلات في العالم (رزق، 2019؛ بساشاروبولوس وباترينوس، 2018)، ويرجع ذلك بصورة شبه مؤكدة في جانب كبير منه إلى العدد الكبير من الأطفال الذين لا يزالون يعانون من فقر التعلم. فالمزيد من التعليم لا يترجم بسهولة إلى مزيد من الوظائف في المنطقة، وتأثيره على مقاييس المواطنة مثل: المشاركة المدنية العامة والمشاركة في قضايا المجتمع المحلي، أقل من المتوقع.

إذن، ما الذي يحدث في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكيف يمكن أن تبدأ في إدراك النتيجة التي حققها العالم؟ ولماذا لم تتمكن من تحويل نجاحها في تعيين المعلمين، وبناء المدارس، وزيادة عدد الأطفال في المدارس، إلى مكاسب في التعلم؟ وما المطلوب لكي تحقق استثماراتها في قطاع التعليم نتائج ملموسة من حيث نواتج التعلم وزيادة الحراك الاقتصادي لمواطنيها؟ وكيف يمكن لبلدان المنطقة أن تنتقل إلى مسار جديد للنمو، مسار يقدم فيه قطاع التعليم مساهمة أكبر بكثير في النمو الاقتصادي والاستقرار العام؟

تعريف *المصطلحات*

حوكمة التعليم تعني كيفية إنجاز الأمور في قطاع التعليم. ويمكن بحثها من منظور هيكلي، أي ما المؤسسات المسؤولة عن تقديم التعليم؛ وما الآليات التي يمكن استخدامها لتحقيق الأهداف القطاعية؟ ويمكن أيضاً دراستها من منظور إجرائي، أي ما العملية التي يتم من خلالها وضع السياسات وتنفيذها؟ ومن الذي سيحصل على مقعد على الطاولة ومن سيستبعد؟ وكيف تتخذ القرارات؟ ومن المسؤول عن متابعة القرارات؟ وكيف يقرر تحقيق الالتزام وإنفاذه؟ وما الإستراتيجيات المتاحة لتشكيل الخيارات والتأثير على مسار العمل؟

4 البنك الدولي (2022). https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS؛ ويرد في هذا التقرير أحدث البيانات المتاحة: السعودية وقطر (2021)، والكويت (2020)، والبحرين (2019).
5 اليونيسف (2020).
6 البنك الدولي (2016).
7 موليس وآخرون (2020).

في هذا الفصل، سنركز على الحوكمة من حيث علاقتها بأهداف التعلم داخل القطاع، على الرغم من أهمية الأهداف الأخرى مثل سلامة الطلاب ورفاهتهم. وسننظر في كل جانب من الجوانب الثلاثة لحوكمة التعليم، مع إيلاء اهتمام خاص لأطر المساءلة: كيف تحدد التوقعات والاتجاهات الإستراتيجية وتعلن، كيف توزع الأدوار والمسؤوليات عن تحقيق تلك التوقعات، وكيف تحاسب الأطراف الفاعلة والمؤسسات الرئيسية أو تُساءل عن تحسين التحصيل العلمي للطلاب.

تستخدم المساءلة بشكل عام في هذا الفصل للإشارة إلى مختلف العمليات والسياسات التي تم وضعها لتحديد المسؤولية عن تحقيق الأهداف من حيث نواتج التعلم. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يشمل ذلك مجموعة متنوعة من الآليات مثل الكوادر الإشرافية وأنظمة التفتيش، والمتابعة والتقييم المستندين إلى النتائج، ولجان الإدارة المحلية/المدرسية. والهدف من كل آلية من هذه الآليات هو تقديم مكافآت أو إيقاع عقوبات، تبعاً للأداء؛ غير أن عددا قليلا من بلدان المنطقة لا يفوا بها بطريقة فاعلة. وسنبحث أيضاً مدلولات 'المساءلة المتبادلة' إلمور (2006). وهذا إقرار بأن المساءلة يمكن فهمها على أفضل وجه على أنها طريق ذو اتجاهين: مساءلة موظفي المدارس عن تحقيق نتائج محددة يجب أن تقابلها مساءلة مسؤولي المناطق التعليمية أو الحكومة المركزية عن توفير الوسائل/الموارد لتحقيق تلك النتائج.

الشفافية هي تبادل المعلومات في الوقت المناسب عن كل خطوة من الخطوات الثلاث في مجال الحوكمة: كيفية اختيار الأهداف وكيفية وضع المعايير، وكيفية قياس نواتج التعلم، ومدى كفاءة أداء المؤسسات والأفراد دعماً لتحسين نواتج التعلم. والغرض منها هو ضمان خضوع النظام التعليمي للمساءلة أمام أصحاب المصلحة، بما في ذلك الطلاب وأولياء أمورهم.

ضمان الجودة في التعليم يعني مراجعة مدى تحقيق تقديم الخدمات التعليمية لأهدافه المتعلقة بالجودة والإنصاف والكفاءة. والغرض الرئيسي منها هو ضمان تهيئة الظروف اللازمة لتحقيق أهداف التعلم؛ كما أنها تمثل آلية هامة لضمان الشفافية.

الفساد في قطاع التعليم يمكن تعريفه بأنه أي سلوك غير شريف يسعى لتحقيق مكاسب شخصية على حساب تعلم الأطفال ورفاهتهم بشكل عام. ومقابله هو حوكمة التعليم التي تعمل على أساس الجدارة لمنح الأطفال فرصاً متساوية في الحياة. وقد ينطوي الفساد على طائفة واسعة من الأنشطة، بما في ذلك إساءة استخدام الأموال، والتدخل في تعيين المعلمين وتوزيعهم، وحجب الدرجات من أجل الحصول على منفعة شخصية. وقد يحدث الفساد على مستويات إدارية مختلفة، بما في ذلك داخل الوزارات والمديريات والمدارس. وينتج عن ذلك، في أكثر الأحوال، توجيه الموارد من المدارس المحتاجة إلى المدارس المتمتعة بالفعل بامتيازات. وتشكل جهود مكافحة الفساد جزءاً من الحوكمة الرشيدة.

2. مبادئ المساءلة وضمان الجودة داخل قطاع التعليم

الحوكمة الرشيدة داخل قطاع التعليم لا تحدث عن طريق الصدفة. كما أنها لا تحدث في فراغ. ولا تتأتى استجابة لإرادة الجهات المانحة أو حتى وزراء المالية أو التعليم. بل تتطلب بيئة داعمة، ويجب أن تتبع مبادئ واضحة للتخطيط والتنفيذ، مع وجود إحساس مشترك بالغرض منها. ومع ذلك، فهي ليست مخلوقاً خرافياً. فهناك العديد من الأمثلة على الحوكمة الرشيدة داخل هذا القطاع، سواء على الصعيد العالمي أو داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي يمكن الاستفادة منها من خلال تعديلات مدروسة للاختلافات في السياق والقدرات لدعم الجهود المبذولة داخل بلدان المنطقة لإنشاء آليات حوكمة أقوى.

وضع المعايير في قطاع التعليم

وضع المعايير يعني وضع أهداف سهلة الفهم وقابلة للقياس للتدريس والتعلم.[8] وينبغي أن يتم ذلك على أساس نهج قائم على الشواهد، يأخذ بعين الاعتبار المستويات الحالية للتعلم وكفاءات المعلمين. وينبغي وضع الأهداف من خلال عملية تشاركية، وإبلاغها لجميع المعلمين وغيرهم من العاملين في القطاع على نطاق واسع، واستخدامها كأساس لاتخاذ القرارات، وتخصيص الموارد، وإدارة شؤون الموظفين. ويجب أن توضع داخل النظم التعليمية معايير للمناهج لكل مستوى من الصفوف الدراسية لتحديد المهارات والمعرفة التي يتوقع أن يكتسبها كل طفل عند هذا المستوى. والمعايير ليست هي نفس المناهج الدراسية، ولكنها تضع الأساس الذي يتم على أساسه تطوير المنهج، كما أنها تثري عملية التدريس.

وتؤكد مطبوعة حديثة للبنك الدولي (جريجوري وآخرون، 2021) عن تعلم اللغة العربية على ضرورة أن تضع الأنظمة التعليمية بيانات صريحة عن نواتج التعلم المقصودة. ويدعو التقرير إلى "أهداف محددة وقابلة للقياس الكمي لنواتج تعلم الأطفال للغة العربية على المدى القصير والطويل". كما يدعو إلى وضع معايير تفصيلية لتطور مهارة القراءة. ويطرح ذلك باعتباره وسيلة إلى مساعدة بلدان المنطقة في جهودها الرامية إلى القضاء على فقر التعلم ومساعدة الأطفال على الانتقال من "التعلم من أجل القراءة" إلى "القراءة من أجل التعلم". ويقر التقرير بأن كل بلد في المنطقة يحتاج إلى إجراء حواره الوطني لهذا الغرض. ويدعو التقرير البلدان إلى وضع أهداف محددة وقابلة للقياس الكمي لنواتج تعلم الأطفال للغة العربية، ووضع معايير تفصيلية لتطور القراءة استنادا إلى علم تعلم القراءة، وإضافة تجربة الفصول الدراسية والتخطيط الفعال لبرامج إعداد معلمي اللغة العربية قبل الخدمة وفي أثناء الخدمة، لضمان أن يكون لدى كل مدرسة برنامج قوي لتعليم اللغة العربية في الصفوف الأولى مع تخصيص وقت كاف لها، ومواءمة مسؤوليات قادة المدارس، ومساندة المعلمين، وتحديد المتعثرين في القراءة ومتابعتهم وتقديم الدعم لهم.

وقد أظهر عدد متزايد من البلدان استعدادا وقدرة على وضع معايير قوية تستند إلى الشواهد، وهناك العديد من الأمثلة على الممارسات الجيدة. حيث شهد مشروع تحسين مهارات المعلمين الذي يسانده البنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة وضع أول مؤشر يستند إلى كفاءة المعلمين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويشار إليه بمؤشر التطوير المهني لدى المعلمين الفلسطينيين. وهو يهدف إلى تعزيز ثقافة الأداء الجيد للمعلمين، ومنذ ذلك الحين استخدمته بلدان أخرى في المنطقة وفي أماكن أخرى نموذجاً يحتذى به.

ووضع المشروع الثاني لتطوير التعليم في لبنان إطارا وطنيا للكفاءات، ووضع المعايير المهنية للمعلمين التي كانت تشكل الأساس للمناهج الدراسية لتدريب المعلمين قبل الخدمة. وتعد مصر مثالاً آخر على التصميم المدروس للمعايير لأنها وضعت معايير شفافة لترقية المعلمين واختيار مديري المدارس على أساس الجدارة والاستحقاق. وهي أيضاً واحدة من عدة بلدان في المنطقة وضعت إطارا للمناهج يستند إلى الشواهد. وقد وضع كل من لبنان والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة أطراً واضحة لاعتماد المدارس، ويجري إعداد إطار في السعودية.

وشارك عشرة بلدان في المنطقة في مسح خاص بالمعلمين في نهج النظم لتحسين نتائج التعليم. وصنفت 8 منها على أنها "راسخة" أو أعلى فيما يتعلق بقدرتها على إيصال ما ينبغي أن يتعلمه الطلاب إلى المعلمين بكفاءة (البنك الدولي، 2019أ). ومع ذلك، لا تُعرف دائماً الأهداف بوضوح كاف بحيث تكون مفيدة على الفور في أغراض المساءلة، وقد لا يستوعب جميع المعلمين هذه الأهداف استيعاباً كاملاً. وفي الواقع، لا يزال العديد من البلدان يعتبر الكتاب المدرسي تعريفا بحكم الواقع للمناهج والمعايير بدلا من وضع معايير لتكون أساساً لإعداد المناهج الدراسية. فقد دعت خطة قطاع التعليم في جيبوتي (2010-2019)، على سبيل المثال، جميع الطلاب إلى "تعلم ما لا يقل عن 75% من المهارات المحددة في مناهج اللغة والرياضيات والعلوم والمهارات الحياتية".[9]

8 تحتاج الأنظمة التعليمية أيضاً إلى وضع معايير للبنية التحتية، ومواد التدريس والتعلم، إلخ. وهذا الفصل يركز على معايير المناهج وكفاءات المعلمين باعتبارها عناصر أساسية للمساءلة عن التعلم.

9 وليس هذا بالأمر المستغرب. فقد دعت الأهداف الإنمائية للألفية لعام 2000 ببساطة إلى "إتمام مرحلة التعليم الابتدائي" للأطفال. ولم توضع أهداف واضحة للتعلم إلا بعد الاتفاق على أهداف التنمية المستدامة في عام 2015، وبدأ النظر إلى قطاع التعليم على الصعيد العالمي بأنه يخطو خطوة مهمة لدعم الحوكمة الهادفة.

وعلى الرغم من أهمية وضع معايير للمناهج الدراسية، فإن هذه العملية لا تخلو من مخاطر تتعلق بالحوكمة. فقد يصعِّب الإفراط في التركيز على مجموعة ضيقة من المعايير من مساءلة المدارس عن تلبية الاحتياجات الفردية للطلاب، وهو مصدر قلق خاص للطلاب المعرضين للخطر أو غيرهم من الفئات الضعيفة. فالمعايير المنهجية الموضوعة عند مستوى عال جدا تشبه الجزرة المعلقة بعيداً عن متناول الحمار - إذا حدث ولاحظها، فإنها ستؤدي إلى الإصابة بالإحباط. ولكن على الأرجح، سيتم تجاهلها ببساطة.

ويتمثل أحد التحديات الأخرى أمام ابتكار المناهج الدراسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عدم الاستمرارية. حيث وجدت دراسة عن جهود إصلاح المناهج الدراسية في الأردن والإمارات[10] شعورا بالإحباط من التعديل المستمر ومعاودة البدء في عمليات المراجعة، وعدم كفاية الاهتمام بالتنفيذ الفعلي وتدريب المعلمين وتطبيقهم لها. وفي الواقع، لم يتمكن سوى عدد قليل من البلدان من الانتقال بطريقة متسقة من اعتماد معايير المناهج إلى إدخال تغييرات على الممارسات التعليمية، وإعداد مواد التدريس والتعلم المناسبة، وتحديث ممارسات التقييم.

تقييم التقدم المحرز في قطاع التعليم

تهدف أنظمة المتابعة والتقييم إلى إثراء الجهود الرامية إلى تحسين التحصيل العلمي للطلاب من خلال تقديم معلومات للطلاب وأولياء الأمور والمعلمين والإداريين عن التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف المستندة إلى المعايير. وتستخدم أشكال مختلفة من الاختبارات في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لهذا الغرض، بما في ذلك التقويمات التحصيلية والتكوينية على حد سواء.

وكانت قطر أول بلد في المنطقة ينفذ تقييما حقيقيًا يستند إلى المعايير ابتداء من عام 2002 بدعم من مؤسسة راند. وكان للنظام الذي تم تطويره على مدى السنوات الخمس التالية العديد من السمات التي يمكن اعتبارها من أفضل الممارسات: فقد أُبلغ أصحاب المصلحة بالنتائج بطريقة شفافة، وربطت بنود الاختبار بوضوح بالمناهج الدراسية، وقيمت بنود الاختبار مهارات التعلم رفيعة المستوى ومهارات حل المشكلات والتفكير النقدي.[11] وتم تنفيذ نظام تقييم الطلاب في قطر لأول مرة في المدارس التجريبية المعروفة باسم المدارس المستقلة. وكان من المزمع تنفيذه في جميع المدارس التي تدعمها الحكومة والمدارس العربية الخاصة، ولكن عندما تم التراجع عن هذا القرار نتيجة لردود الأفعال الكبيرة التي واجهها، فقد الكثير من قيمته كأداة للمساءلة. وتقلص إصلاح المدارس المستقلة في نهاية المطاف، نتيجة لتعرضه لضغط سياسي، لكنه أظهر للمرة الأولى في المنطقة القيمة المضافة المحتملة لنظام تقييم عالمي المستوى.

وخلافا لمعظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تركز أنظمة التقويم والتقييم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بوجه عام، على الطلاب فقط، وليس على المعلمين ومديري المدارس (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2013). ومع ذلك، بذل عدد من بلدان المنطقة جهودا أولية لزيادة قدرتها على إجراء التقييمات المدرسية وتقييمات القيادات المدرسية. وكثير من هذه الجهود ناشئ أو محدود النطاق. وتنشر الإمارات (دبي) نتائج تفتيشها السنوي للمدارس الخاصة من خلال هيئة المعرفة والتنمية البشرية في دبي.[12] ويجري تنفيذ برامج مماثلة في البحرين والكويت وقطر والسعودية.[13] وتجري السعودية تقييماً لمديري المدارس، لكن ينظر إليه على نطاق واسع على أنه غير فعال، ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم وجود توقعات واضحة للأداء.[14] ويشكل عدم وجود برامج فعالة لتقييم دور القيادات المدرسية في المنطقة عائقا كبيرا أمام الحوكمة الفعالة.

10 الدقاق (2011).
11 جونزاليز وآخرون، (2009
12 https://www.edarabia.com/khda-school-ratings-dubai/
13 https://www.educationdevelopmenttrust.com/our-research-and-insights/commentary/using-evaluation-and-accountability-as-tools-for-s
14 العجلان (2018).

وتعتمد معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تقييمات مصيرية لقياس مدى تقدم الطلاب. حيث وجدت عينة من اختبارات إتمام الدراسة في مصر وإيران والأردن ولبنان والمغرب وتونس أن هناك اعتمادا كبيرا على المحتوى التقليدي والحفظ (فالفيردي، 2005). وتخلق هذه التقييمات ضغوطا كبيرة على الطلاب، في حين لا تقدم شيئاً يذكر لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التعلم. وفي مصر، تشمل ثقافة الاختبار مجموعة من الامتحانات في نهاية الصف السادس، وامتحان الثانوية العامة، وهو امتحان إتمام الدراسة الثانوية الذي يختبر الطلاب في مجموعة من المواد الدراسية.[15] وهذه الاختبارات، التي يرى العديد من منتقديها أنها تضيف قيمة ضئيلة إلى النظام التعليمي وتوجيه الملتحقين بالجامعات إلى تخصصات قد لا يهتمون بها، تخضع حاليا للمراجعة، حيث تنظر الوزارة في خيارات أخرى من شأنها دعم تطوير قدرات حل المشكلات وتشجيع الإبداع.

ويجري تنفيذ عدة مشاريع تجريبية في الوقت الذي تدرس فيه البلدان بدائل للامتحانات التحريرية التقليدية. وقد أجرى لبنان دراسات عن استخدام التقييم المستند إلى المهام لتحديد الطلاب في برامج التعليم الموهوب (صاروفيم 2015)، وإن كان يحمل في طياته تحدياته الخاصة المتمثلة في أن العديد من بلدان المنطقة تقدم دعما كبيرا للطلاب ذوي القدرات العالية مع إغفال الطلاب الذين لا يحققون الحد الأدنى من الكفاءة. وقامت عُمان بتنقيح أنظمة احتساب الدرجات للجمع بين درجات الاختبارات التحريرية ومهام التقييم في الفصول الدراسية (البنك الدولي 2013). ويهدف مشروع جديد يسانده البنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى الحد من المخاطر الكبيرة لامتحان التوجيهي في نهاية المرحلة الثانوية، ومساندة قياس مهارات التفكير رفيعة المستوى وتقليل الأسئلة المتعلقة بالتذكر والمعارف. وسيشمل ذلك تطبيق التقييمات داخل المدارس. وقد استبدلت السعودية بالفعل بامتحان التوجيهي التقييم المدرسي.

ويأتي هذا في إطار اتجاه متزايد على مستوى العالم، في الوقت الذي تبحث فيه الأنظمة التعليمية في جميع أنحاء العالم عن نهج للتقييم يمكن أن تعزز الأهداف المتعلقة بالتعلم الأكثر عمقا وتنمية المهارات الأكثر تعقيدا (دارلنج-هاموند 2017؛ جوها وآخرون 2018).

وقد زاد استخدام التقييمات الدولية لتحصيل الطلاب زيادة سريعة في المنطقة. فمن بين مزاياها أنها تقدم نقاط مقارنة دولية، فضلاً عن تحليل مفصل داخل البلدان يمكن أن يميز من يتعلم عمن لا يتعلم، مما يساعد على توجيه الاستجابات على صعيد السياسات. ومع ذلك، فمن بين عيوبها عدم استهدافها على وجه التحديد للمعايير والأهداف الخاصة بكل بلد على حدة. ففي عام 1995، كانت إيران والكويت البلدين الوحيدين في المنطقة اللذين شاركا في دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم؛ وشارك 11 بلداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2019. ولم تشارك أي من بلدان المنطقة في الجولة الأولى من برنامج التقييم الدولي للطلاب في عام 2000، ولم تشارك سوى تونس في الجولة الثانية في عام 2003. لكن سرعان ما تغير هذا الأمر: فقد شاركت ستة بلدان في برنامج التقييم الدولي للطلاب لعام 2018، ومن المتوقع أن تشارك سبعة بلدان في برنامج التقييم الدولي للطلاب لعام 2022. وقد أثارت نتائج هذه التقييمات مناقشات واسعة النطاق في أنحاء المنطقة. وبالفعل، وجد بريكسبير (2012) أن 'نتائج برنامج التقييم الدولي للطلاب كان له تأثير على إصلاح السياسات في غالبية البلدان/الاقتصادات المشاركة'. واستجابت عدة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من بينها السعودية والمغرب، جزئياً بإنشاء وحدات مستقلة لتقييم التعليم.

15 المعشر وبراون، 2022.

ضمان المساءلة في قطاع التعليم

مادام هناك عمل فينبغي أن تكون هناك مساءلة. فإذا كانت المعايير تحدد ما ينبغي أن يحققه الطلاب، وتنبئ التقييمات عما إذا كانوا يحققون ذلك، فإن المساءلة ترشد إلى كيفية الحفاظ على ذلك في حال تحقيقهم له، وما ينبغي فعله حال عدم تحقيقهم له. وتعمل بلدان المنطقة على تحسين قدرتها على وضع معايير تستند إلى الشواهد. وتستثمر في التقييمات الداخلية والخارجية للتعلم. ولكن نظم المساءلة يتم تجاهلها على نطاق واسع، ونادرا ما ينظر إليها في الواقع كنظام.

وعلى أنظمة المساءلة أن تنجز ثلاث مهام. أولاً، يجب أن تضمن فهم كل أصحاب المصلحة ما إذا كان يجري الوفاء بأهداف التعلم. ويعني هذا أنه يجب على أصحاب المصلحة فهم الأهداف وتلقي معلومات منتظمة عن التقدم المحرز نحو تحقيق تلك الأهداف. ثانياً، يجب أن تحدد أنظمة المساءلة الإجراءات اللازمة لتحسين تعلم الطلاب، ودور كل من أصحاب المصلحة في تحقيق هذه الإجراءات. وسيتطلب ذلك إجراء مراجعات منتظمة لأصحاب المصلحة تبعاً للمعلومات الخاصة بالتقدم المحرز في عملية التعلم. ثالثاً، يجب أن تضمن أنظمة المساءلة أن الإجراءات اللازمة تتخذ، في الواقع، وأن أصحاب المصلحة يضطلعون بأدوارهم المحددة، وأن الإجراءات التي لا تتفق مع تعلم الطلاب تصحح أو تمنع. وقد يكون الإخفاق في اتخاذ الإجراءات نتيجة لنقص القدرات، في حال افتقار الأفراد للمهارات اللازمة لدعم تعلم الطلاب. وقد يعكس عدم التواصل – حيث لا يفهم الأفراد الأدوار التي يتوقع منهم القيام بها. وقد يكون ذلك أيضاً نتيجة للفساد، عندما تقدم المصالح الفردية أو الجماعية على مصالح الطلاب، مما يعوق التعلم ورفاهة الطلاب. وفي الحالة الأولى، يجب أن تحدد أنظمة المساءلة ما إذا كان من المرجح أن يؤدي التدريب وغيره من أشكال الدعم إلى معالجة نقص القدرات. وفي الحالة الثانية، قد تحدد أيضاً التدريب وغيره من أشكال الدعم لتطوير مسار مناسب لسير الاتصالات. وفي الحالة الثالثة، يجب أن تحدد أنظمة المساءلة الجزاءات أو العقوبات المناسبة اللازمة لحماية مصالح الطلاب والحوافز المناسبة لتشجيع السلوك المستند إلى القواعد. وتولي كل مهمة من مهام المساءلة أهمية كبيرة للشفافية والتواصل الجيد والإرادة السياسية.

- الخطوة الأولى للمساءلة: الإبلاغ بالتقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف

فعلى سبيل المثال، ينشط برنامج اليونيسف "يجب للبيانات أن تتحدث" في 13 بلدا، ولكن ليس من بينها أي بلد داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهو يقدم معلومات للمجتمعات المحلية عن عوامل أداء الطلاب وإمكانية حصول مدارسهم على الموارد كوسيلة لتحسين المساءلة داخل الأنظمة التعليمية. ويتمثل المبدأ الأساسي في أنه من خلال توفير المعلومات للمناطق التعليمية والمدارس وأولياء الأمور، سيتم تمكين أصحاب المصلحة هؤلاء وتحسين قدرتهم على التأثير على القرارات التي تؤثر على تعليم أطفالهم، بما في ذلك جودة المعلمين وتخصيص الموارد.

وقد قامت أربعة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المغرب والأردن والكويت والإمارات/دبي) بوضع مبادرات للمساءلة المدرسية في شكل تقارير مدرسية تتناول الأداء المدرسي. وتعلن هذه التقارير للجمهور العام في دبي والأردن، بينما في الكويت، لا تقدم إلا لأصحاب المصلحة المحليين مثل مديري المدارس ونوابهم. وقد استخدم المغرب بطاقات قياس الأداء المدرسي لمساندة المساءلة الاجتماعية. ويبدو أن هذا النهج قد عزز الإدارة المدرسية ومشاركة الآباء والمجتمعات المحلية في الحياة المدرسية. وفي دبي، ثمة شواهد على أن مبادرة المساءلة المدرسية أدت إلى تحسين أداء المدارس.[16]

حتى كتابة هذا التقرير، كان من المقرر أن تجري السعودية أول تقييم وطني لتعلم الطلاب يهدف إلى مساندة اتخاذ القرارات وتشجيع "المنافسة بين المدارس والمكاتب والمديريات التعليمية، فضلا عن إجراء قياسات دقيقة لبعض مؤشرات الأداء الرئيسية لبرنامج تنمية القدرات البشرية، وهو جزء من خطة لإصلاح في رؤية المملكة 2030".[17] وكان من المقرر نشر نتائج الاختبارات الوطنية على منصات متاحة للآباء بهدف تزويدهم بمعلومات عن أداء المدارس الملتحق بها أطفالهم.

16 البنك الدولي. 2016.
17 https://www.arabnews.com/node/2097036/saudi-arabia.

‣ الخطوة الثانية للمساءلة: تحديد الإجراءات والمسؤوليات لتحسين عملية التعلم

تستخدم آليات ضمان الجودة عادة لتحديد الإجراءات اللازمة لتحسين عملية التعلم والتعرف على الممارسات الجيدة. ويتمثل الشكل الأكثر شيوعا لضمان الجودة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الزيارات الإشرافية للمعلمين. ووفقاً لتحليلات برنامج التقييم الدولي للطلاب لعام 2015، تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بسجل قوي نسبياً من حيث نسبة الطلاب الذين يلتحقون بالمدارس حيث يتلقى المعلمون مساندة إشرافية – تتراوح من 61% في تونس إلى 96% في قطر (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2016). ومع ذلك، يركز هذا الدعم على تقدم المعلمين في المناهج الدراسية، وليس على نتائج تعلم الطلاب. وقد تؤثر التقارير على المسارات الوظيفية للمعلمين ومديري المدارس (البنك الدولي، 2019أ)، لكن لا توجد شواهد تذكر تبين وجود ارتباط بين زيارات الإشراف وتعلم الطلاب. وتعد عمليات التقييم الذاتي للمدارس والتقييمات الخارجية للمدارس في مراحل الإعداد المبكرة في جميع أنحاء المنطقة.

وإلى جانب تحديد الإجراءات اللازمة لتحسين التعلم، من المهم تعيين المسؤولية عن تنفيذ هذه الإجراءات. والغرض من استعراض مساءلة أصحاب المصلحة هو تحديد الأدوار اللازمة لدعم التعلم ومعرفة من ينبغي أن يقوم بكل من هذه الأدوار. كما أنه يتيح فرصة لتطوير اتصالات فعالة مع أصحاب المصلحة. وثمة مجموعتان عريضتان من أصحاب المصلحة: من تستحق لهم المساءلة (أصحاب الحقوق) ومن يتحملون مسؤولية تحقيق الأهداف القطاعية (القائمون على الواجب).

وتكون أنظمة المساءلة أكثر فعالية عندما تكون أدوار ومسؤوليات أصحاب المصلحة محددة ومفهومة بوضوح. حيث يتحمل المعلمون مسؤولية متابعة وتقييم التقدم الذي يحرزه الطلاب وإعطاء أولياء الأمور معلومات تقييمية منتظمة. ويتحمل مديرو المدارس مسؤولية تهيئة بيئة مدرسية مواتية للتعلم ومتابعة المعلمين وتمكينهم من أسباب القوة لضمان قيامهم بعملية التعلم. ويتحمل واضعو السياسات المسؤولية العامة عن وضع الرؤية والإستراتيجية. فهم يضعون السياسات التعليمية ويقودون تنفيذها ويدعمونه، ويضعون المناهج والمعايير، ويستحدثون أنظمة معلومات وطنية تراقب عملية التعلم، ويخصصون الموارد على المستويين الوطني والإقليمي (البشرية والمادية والمالية).[18]

ويرى البنك الدولي أن زيادة مشاركة المواطنين يمكن أن تحسن النواتج من خلال "تقصير مسار المساءلة عن طريق إنشاء آليات تشاركية قوية تشرك المواطنين في مساءلة مقدمي الخدمات" (تقرير عن التنمية في العالم، 2003). ومنطق هذا النهج التشاركي هو أن تهيئ الحكومات مؤسسات تسمح للمواطنين بالقيام بدور نشط في مراقبة مقدمي الخدمات وفرض عقوبات لهم عندما يكون أداؤهم غير مرض.

ومن المتوقع أن تحقق مشاركة المواطنين عددا من العوائد الإنمائية، وتعد أفضل وسيلة لتعزيزها على المستويات المحلية من خلال عمليات شاملة للجميع.[19] كما تسهم في مجموعة واسعة من أولويات التنمية، بما في ذلك تحسين استهداف الفقر، وتحسين تقديم الخدمات، وزيادة الطلب على الحوكمة الرشيدة، من بين أمور أخرى. وتتيح مشاركة المواطنين أيضاً فرصة لزيادة المشاركة أثناء مراحل إعداد البرامج ووضع السياسات وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها. وفي سياق تحقيق اللامركزية، يمكن أن تساعد مشاركة المواطنين السلطات المحلية ومقدمي الخدمات على أن يكونوا أكثر استجابة.

أصبحت مشاركة المواطنين لزيادة المساءلة أمام الآباء والمجتمعات المحلية اتجاهاً بارزاً في عدة بلدان في أفريقيا وآسيا. غالبًا ما يتخذ ذلك شكل تقييمات يقودها المواطنون تسعى إلى جمع الشواهد بشأن نواتج تعلم الأطفال. وقد أجرى كل من التقرير السنوي لوضع التعليم في الهند وبرنامج أويزو في شرق أفريقيا تقييمات متعددة واسعة النطاق عملاً بالنظرية التي مفادها أن المعلومات المتعلقة بانخفاض نواتج التعلم ستشجع النقاش بين أصحاب المصلحة وتخلق ضغوطا ستؤدي إلى تحسين جودة تقديم خدمات التعليم ونواتج التعلم. وتجري هذه التقييمات بصفة عامة على أساس سنوي وتستهدف اكتساب المهارات الأساسية في الصفوف الدراسية الأولى. ولم يتم بعد اعتماد تقييمات يقودها المواطنون داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

18 البنك الدولي (2019 أ).
19 بوسكيه وآخرون (2013).

وتثير الانتقادات الموجهة للدفع باتجاه آليات المساءلة الاجتماعية مسألة أن تعدد الجهات الفاعلة في القطاع تصعِّب تحديد المسؤول عن القرارات الرئيسية، وأن هذه النهج تميل إلى افتراض أن المعلمين هم الفاعلون الرئيسيون المسؤولون عن النواتج التعليمية، دون النظر إلى العوامل الأخرى المرتبطة بذلك، مثل خصائص الطلاب والعوامل الاجتماعية والاقتصادية (هيفيا وفيرجارا-لوبي، 2019). ومع ذلك، حققت نهج المساءلة الاجتماعية نجاحاً كبيراً في تحفيز الحوار بشأن نواتج التعليم وخلق قدر أكبر من الشفافية حول الاختلافات بين المدارس والمناطق.

- الخطوة الثالثة للمساءلة: الإجراءات الرامية إلى تحسين التعلم

تتمثل إحدى الوظائف المهمة لنظام المساءلة في متابعة تحديد التحسينات اللازمة بإجراءات محددة تهدف إلى تحسين التعلم: المكافأة أو التقدير للأداء الجيد، والعقوبات أو الدعم في حالة سوء الأداء. وفي نظام المساءلة الجيد الأداء، توجه موارد إضافية إلى المدارس ذات الأداء المنخفض، التي يلزم تطبيق إجراءات لتحسين أدائها. وفي العادة، إذا لم تتحقق التحسينات في غضون فترة زمنية محددة، فإن الإدارة على مستوى المناطق التعليمية تصبح ملزمة باتخاذ تدابير إضافية مثل تقييم الفريق التعليمي في المدرسة، وإجراء تغييرات حسب الاقتضاء، ورفع مستوى توافر المواد المدرسية، إلخ.

ويتسق هذا مع تعريف إلمور للمساءلة المتبادلة – على الدولة التزام بتوفير موارد إضافية؛ وتلتزم المدرسة باستخدام هذه الموارد لتحسين نواتج التعلم. وبأبسط العبارات، تعني المساءلة المتبادلة مساءلة قيادة النظام التعليمي للمعلمين ومديري المدارس عن تحسين نواتج تعلم الطلاب، كما تعد قيادة النظام مسؤولة بنفس الدرجة عن ضمان تمتع المعلمين ومديري المدارس بالموارد والمهارات اللازمة للاضطلاع بتلك المسؤوليات. ويعني هذا أن المساءلة التعليمية يجب أن تسير جنبا إلى جنب مع بناء القدرات التنظيمية التي تعطي المعلمين والمديرين الخبرة التي يحتاجون إليها لدعم التحصيل العلمي العالي لجميع الطلاب، إلى جانب الموارد الكافية.

ولكن توجد في كل بلد تقريباً بالمنطقة أمثلة كثيرة تظهر نقصاً ملحوظاً في المساءلة على جميع المستويات. فلا يوجد مدرس في الفصل المدرسي في حوالي 10% من الوقت في المغرب ومصر ولبنان واليمن وتونس.[20] وعلى الرغم من أنه من المتوقع أن يقوم المعلمون في الأردن بتصحيح جميع صفحات كتب الخط الخاصة بالطلاب، وجدت دراسة أن معلما واحدا فقط من بين كل خمسة معلمين يقوم بذلك بالفعل، وأن 3.4% منهم لا يصحح حتى صفحة واحدة. ومن المتوقع أن يقدم المعلمون دعم متابعة للطلاب غير القادرين على الإجابة على سؤال، غير أن الدراسة نفسها وجدت أن ما يصل إلى 70% من المعلمين لا يفعلون ذلك، وأفاد معلم واحد فقط من كل أربعة معلمين باسترشاده بتقييمات الفصول في وضع خطط الدروس (ربيع وآخرون، 2017).

وفي العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يعطي المعلمون دروساً خاصة مقابل أجر، حيث يقومون بتدريب الطلاب على الاختبار. وفي غياب آليات المساءلة، يخلق هذا حافزاً لعدم التدريس بشكل شامل، لتشعر الأسر أنها مضطرة لإنفاق المال لضمان نجاح أطفالها. وفي عدد من بلدان المنطقة، لا تزال أوجه القصور كثيرة ومعدلات الرسوب مرتفعة للغاية. ففي لبنان، على سبيل المثال، كانت معدلات الرسوب في التعليم الابتدائي والثانوي أكثر من 10% وقت التقييم المسبق للمشروع الثاني لتطوير التعليم (البنك الدولي، 2019ب).

وكثيرا ما تعثرت الجهود الرامية إلى التصدي لهذه التحديات بسبب عدم الاستقرار داخل المنطقة. ففي حالة لبنان، على سبيل المثال، استهدف المشروع الثاني لتطوير التعليم خفض معدلات الرسوب بنسبة 25%. لكن تم التخلي عن هذه المخصصات في نهاية المطاف لصالح أولويات أخرى أكثر إلحاحاً وقت نشوب أزمة اللاجئين السوريين. حيث كان عدد اللاجئين السوريين قرابة ثلث إجمالي سكان لبنان. ودخل أكثر من 500 ألف طالب سوري النظام التعليمي في فترة وجيزة جدا. ولم يعد من الممكن تحقيق هدف خفض معدل الرسوب، وتحسين الحوكمة والكفاءة بوجه عام، نظراً للحاجة إلى إلحاق أعداد كبيرة من أطفال اللاجئين السوريين.

20 البنك الدولي، 2018.

وفي مصر، تبذل الحكومة جهداً كبيراً لمنع الغش، وتستعين بالشرطة لحراسة أوراق الاختبارات، التي تنقل في صناديق مختومة بالشمع الأحمر. لكن هذا لم يمنع الغش، حيث تحمل الأسئلة والأجوبة على وسائل التواصل الاجتماعي وتناقش بشكل علني. وقد برر الطلاب لجوءهم للغش بالصعوبة الشديدة للامتحانات.[21]

3. اعتبارات الحوكمة الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

جائحة كورونا وحوكمة التعليم

أسفرت جائحة كورونا عن إغلاقات غير مسبوقة للمدارس استمر لأكثر من 40 أسبوعا في السعودية وسوريا والكويت، بمتوسط 28 أسبوعا في جميع أنحاء المنطقة، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 22 أسبوعا. وأفرزت عمليات الإغلاق خسائر كبيرة في التعلم، فضلاً عن تحديات فريدة في مجال الحوكمة لم تكن بلدان المنطقة بوجه عام على استعداد جيد لمواجهتها. وأدى ذلك إلى سلسلة من الانتكاسات على النحو المبين أدناه، بما في ذلك اتساع الفجوة الرقمية. غير أن الاستثمارات في تكنولوجيا التعليم خلقت أيضاً زخماً غير متوقع لتحسين الحوكمة في العديد من البلدان. وقد زادت من الشفافية وتبادل المعلومات، حيث أنشأت معظم بلدان المنطقة منصات افتراضية لتبادل المعلومات مع المعلمين والأسر.

وعلى الجانب السلبي، فإن آثار إغلاق المدارس وتعطلها بسبب جائحة كورونا كانت أشد ما يكون على من هم عرضة للمعاناة بالفعل. ففي مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ترك ما يقدر بنحو 40% من جميع الطلاب دون دعم أثناء الجائحة[22]. وكان معظم هؤلاء الطلاب، البالغ عددهم 37 مليون طالب، معرضين بالفعل للمخاطر قبل بدء الجائحة. وفي بعض بلدان المنطقة، لم تكن مبادرات التعلم عن بعد متاحة إلا في مستويات معينة من الصفوف الدراسية. وفي بلدان أخرى، كانت هناك خيارات للتعلم عن بعد لكنها لم تكن متاحة لأولئك الذين لا يملكون الأجهزة الرقمية وتوصيلات الإنترنت للوصول إليها. ففي ليبيا والسودان وسوريا واليمن، على سبيل المثال، تقل نسبة السكان الذين يتاح لهم الاتصال بالإنترنت عن 35%. وأسفرت هذه الفجوة الرقمية القائمة من قبل عن نقص غير متناسب في إمكانية الحصول على التعليم عن بعد للأطفال في مرحلتي رياض الأطفال والدراسة الابتدائية، والأطفال في المناطق الريفية. وساند أقل من نصف بلدان المنطقة التعلم المنزلي بأي شكل من أشكاله، وحرم معظم الأطفال من الخدمات المدرسية الأخرى مثل التغذية المدرسية (فلم تقدمها باستمرار سوى السعودية فقط أثناء الجائحة). وحتى البلدان الأكثر ثراء داخل المنطقة أظهرت تفاوتات كبيرة للغاية في إمكانية الحصول على التعلم استنادا إلى الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية. ففي السعودية[23]، على سبيل المثال، أفاد 74% من الطلاب بأن لديهم جهاز كمبيوتر يمكنهم استخدامه في العمل المدرسي، إلا أن 43% فقط من الطلاب من الشريحة الخمسية الأدنى أفادوا بوجود جهاز كمبيوتر يمكنهم استخدامه في العمل المدرسي. وكانت هذه الفجوة البالغة 31% أعلى بثلاثة أمثال تقريبا من مثيلتها في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، البالغة 11%.

وعلى الجانب الإيجابي، أدت الاستثمارات في تكنولوجيا التعليم إلى قيام عدد من بلدان المنطقة بإنشاء أنظمة لإدارة التعلم أو تدعيمها، وهي منصات لاستضافة المحتوى التعليمي عبر الإنترنت وتتبعه. وألغت عمان والإمارات وقطر الحظر المفروض على استخدام بروتوكول الصوت عبر الإنترنت (بروتوكول الصوت عبر الإنترنت) لتسهيل تنظيم الفصول الافتراضية.[24] وفي المغرب، أتاحت شركات الاتصالات للطلاب الوصول مجاناً إلى الإنترنت. وشهدت جميع بلدان المنطقة تقريباً تحسينات في إدارة البيانات الرقمية وتبادل المعلومات واستخدامها داخل القطاع العام، مما أتاح منصة لتحسين عملية صنع القرار وتبادل المعلومات من جانب المعلمين، ومنح الأسر إمكانية الوصول إلى المعلومات التي لم تكن متاحة من قبل عن نواتج التعلم في المدارس التي يلتحق بها أبناؤهم.

21 يوسف 2016.
22 البيانات الواردة في هذا القسم مأخوذة من أزيفيدو وآخرين، 2021.
23 مان وآخرون (2020). استنادا إلى بيانات PISA لعام 2018.
24 خان (2020).

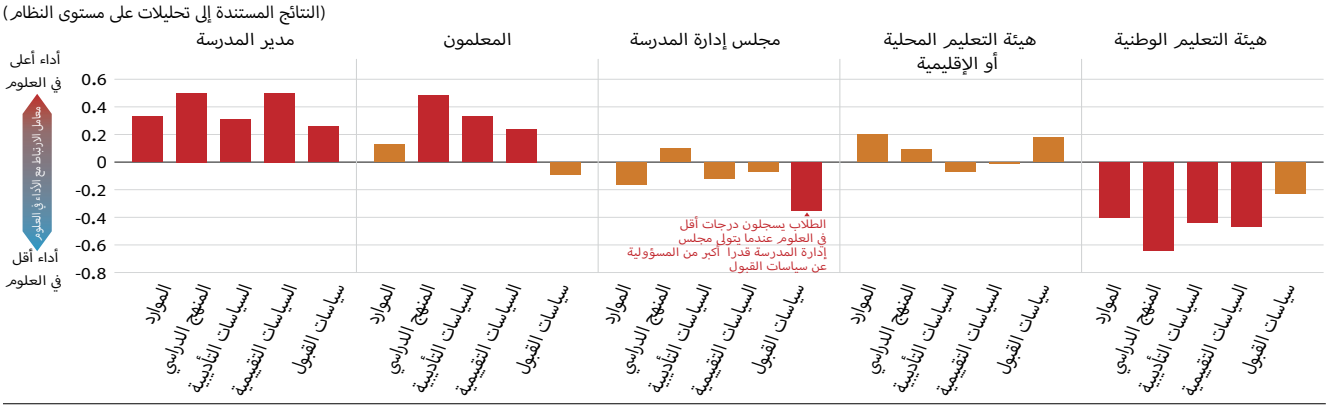
وتشير التقديرات إلى أن فقر[25] التعلم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سيزيد من 63% إلى 70% (السيناريو المتوسط) نتيجة لإجراءات الإغلاق التي صاحبت الجائحة (مقارنة بالمستهدف في أهداف التنمية المستدامة البالغ 30% بحلول عام 2030).[26] ويتطلب استعادة القدر المفقود من التحصيل الدراسي وإحراز تقدم نحو تحقيق المستهدف من أهداف التنمية المستدامة حصص تقوية "تكميلية". ويطرح هذا عددا من التحديات الفورية في مجال الحوكمة: تحديث نظام معلومات إدارة التعليم لتوفير بيانات آنية عن التحصيل العلمي، وتعيين واستخدام عدد كاف من المعلمين لحصص التقوية، وإعداد مواد إضافية للتدريس والتعلم، وتوفير التدريب أثناء الخدمة للمعلمين، والعمل مع أولياء الأمور لتقديم الدعم من المنزل، وتخصيص موارد كافية من الموازنة. وفي الوقت نفسه، ينبغي للأنظمة التعليمية أن تعزز قدرتها على الصمود (بما في ذلك من خلال التقدم التكنولوجي) للاستعداد لمواجهة الأزمات في المستقبل ومعالجة أوجه عدم المساواة في الحصول على الخدمات والمشاركة.

ويعني حجم التحدي أنه سيتعين على الحكومات أن تتيح للمدارس الفرصة والحافز للابتكار. وسيكون من الضروري تغيير نهج التدريس بحيث تتسق الدروس مع مستويات الطلاب واحتياجاتهم مع رفع مستوى أداء المعلمين من خلال (على سبيل المثال) تقديم عينة من خطط الدروس المكتوبة وتدريب المعلمين على استخدامها، وذلك للتعافي من خسائر التعلم المشهودة خلال الجائحة. ويشكل هذا قبل كل شيء تحدياً للحوكمة، يمكن حال معالجته بفاعلية، تحويله إلى فرصة لإدخال تحسينات طويلة الأجل على نواتج التعلم.

الحوكمة في السياقات المركزية

تتسم المسؤولية عن حوكمة التعليم في معظم بلدان المنطقة بدرجة عالية من المركزية. ومن غير المرجح أن يتغير ذلك تغيراً جذرياً على الأجلين القصير إلى المتوسط، غير أن له عواقب على تعلم الطلاب يجب فهمها والتخفيف من حدتها إلى أقصى حد ممكن. وقد بحثت دراسة أجريت في سياق برنامج التقييم الدولي للطلاب لعام 2015 في نواتج تعلم الطلاب في العلوم عندما تم إسناد مسؤوليات الحوكمة المدرسية إلى مدير المدرسة، أو إلى المعلمين، أو إلى هيئة إدارية، أو للسلطات الإقليمية أو الوطنية. وكانت النتائج مذهلة – عندما كان المدير مسؤولاً عن القرارات المتعلقة بالموارد والمناهج والانضباط والتقييم والقبول، كانت نواتج تعلم الطلاب في العلوم أعلى بكثير (انظر الشكل 1 أدناه). وقد وجدت نتائج مماثلة تقريباً عندما كان المعلمون مسؤولين عن الحوكمة في مجالات المناهج والانضباط والتقييم. ولكن عندما أزيلت المسؤولية المباشرة عن هذه العوامل من الفريق التعليمي المدرسي (مدير المدرسة أو المعلمون)، كان الانخفاض في نواتج التعلم كبيراً. وكانت نواتج التعلم في أدنى مستوياتها عندما أسندت مسؤولية اتخاذ القرارات بشأن الموارد، وانضباط المناهج الدراسية، والتقييم، والقبول إلى سلطة وطنية، كما هو الحال في معظم بلدان المنطقة.

الشكل 1. الارتباطات بين مسؤوليات حوكمة المدارس والأداء في العلوم



المصدر: قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن برنامج التقييم الدولي لمهارات القراءة لعام 2015

25 نسبة من لا يتمكنون من القراءة في سن العاشرة.
26 البنك الدولي (2022).

مبادرات الإصلاح الناشئة

يرى يوسف وآخرون أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ككل لم تحقق سوى تقدم ضئيل للغاية في تحسين الحوكمة على مدى العقد الماضي أو نحو ذلك. وتشمل التحديات النقص الملحوظ في آليات المساءلة في معظم البلدان وتفشي الصراعات. وقد تعثرت بعض الجهود الطموحة لإصلاح حوكمة التعليم في المنطقة. حيث تم التخلي إلى حد كبير عن مشروع معايير التعلم الوطنية في الكويت، الذي أطلق عام 2010 بمساندة من البنك الدولي، بعد عدة سنوات، وهو ما يعزى جزئياً إلى نقص القدرات لدى المؤسسات التعليمية لإدارة عملية الإصلاح المعقدة.[27] وفي تونس، في أعقاب الثورة، ظهر عدد كبير من المنظمات غير الحكومية داخل قطاع التعليم، داعية إلى تحقيق مجموعة واسعة من الأهداف التعليمية من الحوكمة الرشيدة إلى التعليم الشامل للجميع، ولكن لم يحرز تقدم يذكر في تدعيم اللامركزية أو عمليات اتخاذ القرارات الإدارية.[28]

ومع ذلك، هناك أيضاً تطورات واعدة داخل قطاع التعليم تشير إلى بذل جهود متجددة لتحسين حوكمة التعليم. وسيعتمد إصلاح رئيسي لإدارة المعلمين في السعودية، يجري تنفيذه حالياً، نهجاً لا مركزياً، مع التركيز على تعلم الفريق. وسيرسي إطار جديد لتقييم المدارس لأول مرة معايير وطنية واضحة للالتحاق بالمدارس وإجراءات للتقييمات الخارجية والذاتية للمدارس.[29] وقد نفذ المغرب مجموعة من الإصلاحات بما في ذلك عملية شفافة وتنافسية لتعيين المعلمين أسفرت بالفعل عن تحسين كبير لمؤهلات المعلمين المرشحين. كما تسعى مساندة البنك الدولي للمغرب إلى مساندة عقود الأداء التي ستساعد الهيئات الإقليمية والجهوية على تحديد أهداف الأداء وتحسين تقديم الخدمات.

تسعى مبادرة الإصلاح التي بدأ تطبيقها في عام 2019 في مصر إلى إعادة تركيز النظام التعليمي على التعلم بدلا من تقييم أداء الطلبة. حيث تعمل على إدخال تغييرات على تقييمات الطلاب وامتحاناتهم؛ تعزيز قدرات المعلمين والمديرين التربويين والموجهين؛ وتساند وضع إطار جديد للمناهج الدراسية. وستعزز مبادرة الإصلاح التي يساندها البنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة إطار التقييم الوطني وتعد إصلاحا لامتحانات إتمام المرحلة الثانوية. كما ستساند المشاركة في تقييمين دوليين واسعي النطاق للحصول على بيانات تعلم عالية الجودة.

4. خاتمة

حوكمة التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متأخرة كثيراً عن مثيلتها في البلدان المقارنة. وستتطلب محاولة اللحاق بالركب إرادة سياسية قوية، ومعلومات أفضل، ومساهمات من مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المعلمون والمشرفون الذين لا يكون لهم في الغالب رأي يذكر في عمليات اتخاذ القرار الرئيسية، والمجتمع المدني الذي يتسم صوته بالضعف النسبي في المنطقة.

النتيجة 1. لم تتمكن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من ترجمة الزيادات في تغطية التعليم والإنفاق إلى تنمية اقتصادية؛ فهناك حاجة إلى الحوكمة الجيدة للتعليم لمعالجة مجموعة واسعة من العوامل التي تسهم في ضعف نواتج التعلم. وقد حققت المنطقة مكاسب كبيرة في التغطية، ولا تزال مستويات الإنفاق على التعليم مرتفعة نسبياً، مع عدة استثناءات ملحوظة. لكن من خلال العديد من التدابير، حققت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل نجاح على مستوى العالم في ترجمة هذه الإنجازات إلى نواتج تعلم أفضل، وقاعدة أقوى لرأس المال البشري، وإلى تنمية اقتصادية في نهاية المطاف.

27 الهاشم والحوتي (2021).
28 ديللا راجون (2020).
29 منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2020).

النتيجة 2. أحرز عدد من بلدان المنطقة تقدما في بعدين اثنين من الأبعاد الثلاثة للحوكمة – أي وضع المعايير وتقييم التقدم المحرز – لكن دمج هذه المعايير في الأداء اليومي للنظام التعليمي لا يزال يشكل تحدياً كبيراً. وقد أنشأ العديد من البلدان آليات قوية لوضع معايير بشأن نواتج تعلم الطلاب ومؤهلات المعلمين. كما حسن الكثير منها قياس تعلم الطلاب إلى حد كبير، عن طريق إجراءات منها المشاركة في الاختبارات الدولية. ومع ذلك، لم تتوصل معظم البلدان بعد إلى توافق مشترك في الآراء حول التدريس والتعلم، وليس لديها القدرات المؤسسية اللازمة للتحليل القائم على الشواهد واتخاذ القرارات اللازمة للحفاظ على عمليات الإصلاح.

النتيجة 3. لم تحقق بلدان المنطقة تقدما يذكر في البعد الثالث للحوكمة – وهو تحسين المساءلة. وبوجه عام، لا تظهر مقاييس المساءلة داخل المنطقة تحسنا يذكر في السنوات الأخيرة. وينطبق هذا على جميع عناصر المساءلة الثلاثة: ضمان فهم أصحاب المصلحة لأهداف التعلم ومعرفة ما إذا كان يجري تحقيقها؛ تحديد الإجراءات اللازمة لتحسين عملية التعلم وتحديد المسؤولية؛ وضمان تنفيذ الإجراءات اللازمة على نحو فعال في الواقع. ويبشر عدد من مبادرات إصلاح الحوكمة في الآونة الأخيرة بتوفير زخم جديد لهذه الجهود.

النتيجة 4. يؤدي ضعف حوكمة التعليم إلى تفاقم التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية القائمة في نواتج التعلم. فعندما تضعف الحوكمة، لن تشارك الفئات الأولى بالرعاية مشاركة كاملة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة اتساع التباينات بين الفئات الاجتماعية من حيث إمكانية الحصول على التعلم. ومن الأمثلة على ذلك أن العديد من البلدان التي تسعى إلى توسيع نطاق تنمية الطفولة المبكرة تفعل ذلك بطرق تعطي الأفضلية الأولية للأطفال من الأسر الأكثر ثراء. وثمة مثال آخر يمكن رؤيته في التدابير الرامية إلى التصدي لجائحة كورونا – حيث كان الأطفال من الأسر الأكثر ثراء يحصلون بشكل غير متناسب على الأجهزة المستخدمة في التعليم عن بعد.

النتيجة 5. أسفرت جائحة كورونا عن مجموعة فريدة من تحديات الحوكمة لبلدان المنطقة إذا ما كان لها أن تستعيد التعلم المفقود وتعيد بناء الزخم نحو تحقيق الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة. وقد أسفرت الجائحة عن عدد من التحديات المحددة في كل من الأبعاد الثلاثة للحوكمة. ولم تكن لدى معظم البلدان معايير لما ينبغي أن يتعلمه الطلاب في سياق التعليم عن بعد، ولا توجد طريقة لقياس التقدم المحرز، ولا توجد وسيلة فعالة لمساءلة أي شخص. وقد أدت الجائحة إلى تفاقم تحديات الإنصاف القائمة. ولم تكن هذه التحديات فريدة من نوعها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لكنها تمثل تحديات فريدة من نوعها من حيث أن استعادة التعلم المفقود يتطلب القدرة على تمييز احتياجات تعلم الطلاب والاستجابة لها بطريقة لا تستطيع معظم أنظمة التقييم القطرية استيعابها. وفي الوقت نفسه، يمكن أن يتيح التركيز المتجدد على التعلم وتعويض الفاقد التعليمي فرصا للبلدان لمحاولة اتباع نهج جديدة. ويبدو بالفعل أن ابتكارات تكنولوجيا التعليم التي تم إدخالها في إطار الاستجابة للجائحة تحفز على زيادة المساندة لتوفير البيانات آنياً واستخدامها من أجل تعلم الطلاب. وفي كثير من الحالات، أدت أنظمة إدارة التعلم التي تم إدخالها أو تدعيمها على مدار الجائحة إلى تحسين التواصل مع المعلمين وأولياء الأمور والطلاب أو توفير طريقة جديدة له، الأمر الذي خلق فرصا جديدة لنوع من الشفافية وتوافر المعلومات التي يمكن أن تعزز الحوكمة والمساءلة بشكل عام داخل قطاع التعليم.

وستستغرق بلدان المنطقة بعض الوقت في محاولة اللحاق بالركب. ولكن يمكنها تسريع وتيرة هذه العملية من خلال اتخاذ خطوات ملموسة لوضع أنظمة للمساءلة تتمتع بمعايير واضحة، وقدرات قياس جيدة، وآليات مساءلة صارمة. وستتطلب المساءلة في حد ذاتها إعلان أهداف التعلم وفهمها، وتحديد الخطوات اللازمة للتحسين، وتحديد المسؤوليات، ووضع آليات للإنفاذ. وسيتحدد النجاح النهائي في اللحاق بالركب أو زيادة التأخر عنه، بمدى الاتفاق الذي سيجري التوصل إليه حول كل من هذه الخطوات، والإجراءات المتخذة لمتابعتها.

المراجع

Alajlan, K. (2018). "Evaluation of School Principals: Responses from education leaders in Saudi Arabia." Simon Fraser University (Canada). http://summit.sfu.ca/item/17983.

al-Dakkak, N. (2011). "Obstacles towards curriculum reform in the Middle East, using Jordan and the UAE as case studies." Dubai School of Government Policy Brief 28, Dubai, UAE.

Alhashem, F., and Alhouti, I. (2021). "Endless education reform: The case of Kuwait." In A. W. Wiseman (Ed.), *Annual Review of Comparative and International Education 2020 (International Perspectives on Education and Society, 40*, pp. 345-367). Emerald Publishing Limited, Bingley.

Bousquet, F., Bhatt, N., Yamouri, N., Agarwal, S., Grandvoinnet, H., Thindwa, J., Fall, M., Singh, J., Ahuja, P., and Manroth, A. (2013). *Mainstreaming Citizen Engagement in the Middle East and North Africa Region: A Briefing Note. MNA Knowledge and Learning Fast Brief No. 97*. World Bank, Washington, DC.

Breakspear, S. (2012). "The Policy Impact of PISA: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance." *OECD Education Working Papers* No. 71. OECD, New York. http://dx.doi.org/10.1787/5k9fdfqffr28-en.

Darling-Hammond, L. (2017). "Teacher Education around the World: What Can We Learn from International Practice?" *European Journal of Teacher Education, 40*(3), pp. 291–309. https://doi.org/10.1080/02619768.2017.1315399.

della Ragione, T. (2020). "Education Reform in Post-Revolutionary Tunisia: Between Covid-19 and a Divided Civil Society." *Tel Aviv Notes, 14(8)*. Tel Aviv University, MDC.

Elmore, R. (2006). "Leadership as the Practice of Improvement." Paper prepared for the International Conference on Perspectives on Leadership for Systemic Improvement, sponsored by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), July 6, London, UK.

Gonzalez, G. C., Le, V. N., Broer, M., Mariano, L. T., and Froemel, J. E. (2009). *Lessons from the Field: Developing and Implementing the Qatar Student Assessment System, 2002-2006*. Rand Corporation.

Gregory, L., Taha Thomure, H., Kazem, A., Boni, A., Elsayed, M.A. A., and Taibah, N. (2021). *Advancing Arabic Language Teaching and Learning— A Path to Reducing Learning Poverty in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.

Guha, R., Wagner, T., Darling-Hammond, L., Taylor, T., and Curtis, D. (2018). *The Promise of Performance Assessments: Innovations in High School Learning and College Admission*. Learning Policy Institute, Palo Alto, CA.

Hevia, F. J., and Vergara-Lope, S. (2019). "Educational Accountability or Social Accountability in Education? Similarities, Tensions, and Differences." Accountability Working Paper No.5.

Iqbal, F., and Kiendrebeogo, Y. (2015). "Public Spending and Education Attainment in the Middle East and North Africa." *Review of Middle East Economics and Finance, 11*(2), pp. 99-118. https://doi.org/10.1515/rmeef-2015-0020.

Khan, S. (2020). "COVID-19 Impacts on Education in Middle-East and North Africa." *EdTech Review*.

Mann, A., Schwabe, M., Fraser, P., Fülöp, G., and Ansah, G. A. (2020). *How the COVID-19 Pandemic is Changing Education: A Perspective from Saudi Arabia*. OECD, Paris.

Ministry of Education and Higher Education (Palestine). (2018). Palestinian Teacher Professional Development Index: Competency Framework to Support the Professional Development of the Teaching Profession.

Muasher, M., and Brown, N.J. (2022). *Engaging Society to Reform Arab Education: From Schooling to Learning*. Carnegie Endowment for International Peace.

Mullis, I. V. S., Martin, M. O., Foy, P., Kelly, D. L., and Fishbein, B. (2020). *TIMSS 2019 International Results in Mathematics and Science*. Retrieved from Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center website: https://timssandpirls.bc.edu/timss2019/international-results/.

Nannyonjo, H., Azevedo, J. P., Akmal, M., Wong, Y. N., Yoshimoto, H., Ligao, M., Menchini, L., Ouedraogo, A., Shimizu, T., and Dalling, E. (2021). *COVID-19 Learning Losses: Rebuilding Quality Learning for All in the Middle East and North Africa (English)*. World Bank Group, Washington, DC.

Narayan, A., Van der Weide, R., Cojocaru, A., Lakner, C., Redaelli, S., Mahler, D. G., Ramasubbaiah, R. G. N., and Thewissen, S. (2018). *Fair progress?: Economic mobility across generations around the world*. World Bank, Washington, DC.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2016). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264267510-en.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2020). "Improving school quality through better governance, leadership and support." In *Education in Saudi Arabia*. Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/76df15a2-en.

Psacharopoulos, G., and Patrinos, H. A. (2018). "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature." Policy Research Working Paper 8402. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29672.

Rabie, T. S., Towfighian, S. N., Clark, C., and Camrnett, M. (2017). *The Last Mile to Quality Service Delivery in Jordan. Directions in Development—Human Development*. World Bank, Washington, DC.

Rizk, R. (2019). "Returns to education in MENA countries: a continuing story of under-achievement." *International Journal of Education Economics and Development, 10*(4), pp. 427-448.

Sarouphim, K. M. (2015). "Slowly but Surely: Small Steps toward Establishing Gifted Education Programs in Lebanon." *Journal for the Education of the Gifted, 38*(2), pp. 196–211.

UNICEF. (2020). *Humanitarian Action for Children in the Middle East and North Africa*. https://reliefweb.int/report/yemen/humanitarian-action-children-middle-east-and-north-africa-2021.

Valverde, G. (2005). "Curriculum Policy Seen Through High-Stakes Examinations: Mathematics and Biology in a Selection of School-Leaving Examinations from the Middle East and North Africa". *Peabody Journal of Education, 80*(1), pp. 29-55. https://doi.org/10.1207/S15327930pje8001_3.

World Bank. (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2013). *Oman Student Assessment: SABER Country Report 2013. Systems Approach for Better Education Results*. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24481.

World Bank. (2015). "The Rise in Education Attainment in MENA: A Comparative Perspective." MENA Quick Notes Series, January 2015, No. 139.

World Bank. (2016). *Accountability, the Last Mile on the Route to Quality Service Delivery: Evidence from Jordanian Schools and Primary Health Centers*. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25407.

World Bank. (2018). *World Development Report: Learning to Realize Education's Promise*. World Bank, Washington DC.

World Bank. (2019a). *Expectations and Aspirations: A New Framework for Education in the Middle East and North Africa: Overview*. World Bank Group, Washington, DC.

World Bank. (2019b). *Implementation Completion and Results Report*. Second Education Development Project (Lebanon).

World Bank. (2022). The State of Global Learning Poverty. Update. https://www.worldbank.org/en/topic/education/publication/state-of-global-learning-poverty.

Yousef, T. (2020). "MENA policymakers must launch a new governance reform agenda." In *The Middle East and North Africa over the next decade. Key challenges and policy options*, edited by Yousef, T.M., Aboueldahab, N., Abdel Ghafar, A., Zoubir, Y.H., Fathollah-Nejad, A., and Kabbani, N. Brookings Institution, Washington DC. https://www.brookings.edu/opinions/the-middle-east-and-north-africa-over-the-next-decade-key-challenges-and-policy-options/.

Youssef, N. (2016, June 19). *Leaks of answers before Egypt's national exams embarrass government. New York Times*. https://www.nytimes.com/2016/06/19/world/middleeast/leaks-of-answers-before-egypts-national-exams-embarrass-government.html.

الفصل السابع: الحوكمة من أجل الوظائف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

عاصف م. إسلام وفيديريكا ساليولا

1. مقدمة

بعد عشر سنوات من انطلاق الشرارة الأولى للربيع العربي، لا تزال نسبة كبيرة من السكان الأصحاء القادرين في سن العمل مُستبعدين من قوة العمل والتوظيف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فالعديد من الشباب مازالوا عاطلين عن العمل، ويعاني آخرون من البطالة الكاملة أو الجزئية، ومن بينهم من هم ضمن الفئات الأفضل تعليما؛ والمرأة مستبعدة من النشاط الاقتصادي؛ ومازالت العمالة غير الرسمية، وبالتالي فهي لا تتمتع بالحماية، منتشرة. وقد أدت تداعيات جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) إلى تضخيم هذه الأوضاع. ويجب على حكومات المنطقة أن تتجنب عقدا ضائعا آخر للأجيال الحالية والمقبلة وأن تحقق الإمكانات الاقتصادية لقوة عاملة متنامية طموحة وتتسم بالكفاءة.

يركز هذا الفصل على أبعاد الحوكمة التي ترتبط بدور الحكومات كميسر لتشكيل ونمو وخروج الشركات الخاصة في الاقتصاد من خلال التنافسية في السوق - سهولة الدخول والخروج وضغوط المنافسة المحتملة. وبالنسبة للبلدان التي لديها وفرة في الأيدي العاملة مثل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن زيادة الاستثمارات والإنتاج من جانب الشركات المتنافسة وزيادة طلبها على العمالة تمثل أولوية. ويرى هذا الفصل أن معظم اقتصادات المنطقة تفتقر إلى التنافسية في السوق لأن لديها نموذجا للحوكمة يتسم بالمحسوبية، مع حصول مجموعات المصالح الخاصة على مكاسب ريعية بسبب السياسة العامة المتحيزة. وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على وجه الخصوص، تحصّل الشركات ذات الارتباطات السياسية، سواء المملوكة للقطاع الخاص أو المملوكة للدولة، ريعا اقتصاديا ضخما بعد فترة طويلة من الانتهاء من قيامها بأي دور مفيد في تشجيع الاستثمارات الجديدة والمخاطر. فالحصول على الامتيازات التي تتمتع بها الشركات ذات الارتباطات السياسية يعوق دخول الشركات الجديدة ويمنع الشركات التي لا تتمتع بعلاقات سياسية من النمو، مما يؤدي إلى إبطاء خلق فرص العمل.

ويكشف هذا الفصل، على وجه التحديد، عن شواهد جديدة على وجود تشوهات في نظام الحوكمة يحدثها وجود الدولة في أسواق المنتجات، مما يعوق المنافسة في السوق. من خلال البيانات الجديدة المتاحة لأول مرة عن اللوائح المنظمة لأسواق المنتجات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يظهر هذا الفصل أن معدل انتشار الشركات المملوكة للدولة في المنطقة أعلى بكثير منه في البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل المماثلة. ولا تعمل الشركات المملوكة للدولة في القطاعات التي تشهد احتكارا طبيعيا أو غيره من أوجه القصور المستعصية في الأسواق فحسب، بل أيضا في القطاعات التي يمكن فيها للشركات الخاصة أن تحقق نواتج أفضل (مع الخضوع للوائح تنظيمية ملائمة حسب الاقتضاء). وتستفيد المؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة في العادة من إعفاءات من قانون المنافسة ومن المساندة الواسعة من الدولة، وتقوم الهيئات الحكومية في العديد من البلدان بدور التنظيم والتشغيل، مما ينتقص من المبادئ الأساسية للفصل بين الوظائف ويقوض الحياد التنافسي. وفي الوقت نفسه، فبدلا من تقديم مساعدات موجهة إلى الفئات الفقيرة والضعيفة من السكان، تواصل الحكومات السيطرة على أسعار التجزئة لبعض المنتجات، مما يؤدي إلى دعم السكان غير الفقراء مع احتمال تقويض أنشطة الشركات وبالتالي خلق فرص العمل في صناعات السلع. وبالإضافة إلى ذلك، يسلط الفصل الضوء على مجالين اثنين للإصلاحات التنظيمية التكميلية، وهي لوائح العمل والقوانين التي لا تراعي المساواة بين الجنسين فتعامل الرجال والنساء معاملة مختلفة. ومن شأن الإصلاحات في هذه المجالات أن تعيد تشكيل العلاقة بين الحكومات والعمال.

2. الأسواق التنافسية وخلق وظائف أكثر وأفضل[1]

الأسواق التنافسية هي التي تتيح دخول الشركات وخروجها بلا كلفة، وتوجد فيها دوماً ضغوط المنافسة المحتملة. وتشجع الأسواق التنافسية على زيادة الإنتاجية بين الشركات والعمال وتخصيص الموارد بكفاءة، وهو ما يمكن أن يسمح بزيادة الأجور وخلق وظائف أكثر وأفضل وشاملة للجميع (أمابل وجاتي 2001؛ بلانشارد وجيافاتزي 2003؛ نيكوليتي وسكاربيتا 2003؛ سبكتور 2004).

1 يستند هذا القسم إلى مراجعة الأدبيات المقدمة في داودا 2020 وداودا وآخرين 2022 (تم إعداد التقرير الأخير من أجل التقرير الرئيسي المعنون "وظائف لم تتحقق").

تُحدِّد الدراسات النظرية والعملية ثلاث قنوات يمكن من خلالها للإصلاحات والسياسات التي تُعزِّز تنافسية أسواق المنتجات أن تساعد على خلق المزيد من الوظائف وتحسين جودتها. أولا، تُشجِّع المنافسة الشركات على تطوير قدراتها، والابتكار لزيادة كفاءتها، الأمر الذي يسهم في تحقيق الكفاءة الإنتاجية. ثانيا، تؤدي المنافسة إلى تحوُّل السوق نحو المنتجين الأكثر كفاءة، ومن ثمَّ يسهم ذلك في كفاءة التخصيص. ثالثا، تُجبِر المنافسة الشركات الأقل كفاءةً على الخروج من السوق، والشركات الأكثر كفاءةً على الدخول والنمو، ومن ثم تُشجِّع على اختيارات السوق. وقد جرت دراسات نظرية وعملية وافية لهذه الآليات في مختلف البلدان حول العالم (على سبيل المثال، أجيون وآخرون 2005؛ كوسوليتو ومالوني 2018؛ إسلافا وآخرون 2013؛ جيروسكي 1990؛ يوفانوفيتش 1982؛ كيتزمولر وليسيتي 2012؛ نيكيل 1996؛ السكات 2009، فايفز 2008).

مع ازدياد إنتاجية الشركات، تصبح الوظائف التي تُنشئها أيضا أكثر إنتاجية. ويُحفِّز هذا على إعادة تخصيص الأيدي العاملة نحو الوظائف الأكثر إنتاجية داخل الشركات وفيما بينها، وفي نهاية المطاف في مختلف القطاعات (التغير الهيكلي). وتضطر الشركات ذات الإنتاجية المتدنية إلى الخروج من السوق، أمَّا الشركات ذات الإنتاجية المرتفعة والوظائف التي تُنشئها فتستمر، الأمر الذي يحفز على نمو الإنتاجية والتحول الهيكلي على مستوى الاقتصاد الكلي (أميبل وجاتي 2001؛ بلانشار وجيافاتزي 2003؛ بويري ونيكوليتي وسكاربيتا 2000، إيبيل وهايفكي 2003؛ كروجر وبيشكه 1997؛ نيكوليتي وسكاربيتا 2005؛ نيكوليتي وآخرون 2001؛ نيكل ولايار 1999؛ بيساريدس 2001). وبوجه عام، تحظى الوظائف الأكثر إنتاجية بأجور أفضل، وهي مصدر جيد لدخل مستقر وظروف عمل لائقة، لا سيما أن المنتجين ينقلون بعض مكاسب إنتاجيتهم إلى عمالهم.

قد تساعد المنافسة أيضا بشكل غير مباشر على خلق مزيد من الوظائف وتحسين جودتها بطريقتين إضافيتين. الأولى، حينما يتم تمرير الوفر في النفقات الناجم عن زيادة الإنتاجية إلى المستهلكين في شكل انخفاض للأسعار (داودا 2020). وفي الأسواق التي تتمتع ببيئة أكثر تنافسية، تُضطر الشركات إلى مواءمة الأسعار مع التكاليف الحدية، ولذا تقل الأسعار في العادة عما لو ستكون عليه في الأسواق الأقل تنافسية. ويتيح انخفاض الأسعار للمستهلكين (أي العمال وأسرهم) خفض الإنفاق من الدخل المتاح لهم على المنتجات نفسها،[2] وزيادة الإنفاق على سلع وخدمات أخرى في مكان آخر في الاقتصاد. وقد يؤدي ما يتبع ذلك من زيادة في الطلب إلى التحفيز بشكل غير مباشر على خلق مزيد من الوظائف. والثانية، حينما تستثمر الشركات ما تحققه من وفرٍ في التكاليف لتوسعة أعمالها، فإنها تزيد المعروض من السلع والخدمات، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف أيضا إلى زيادة الطلب على الأيدي العاملة. وبالتالي، قد تخلق الضغوط التنافسية مجالات جديدة للطلب. هذه المجالات الجديدة للطلب يمكن أن تأتي من اتساع السوق محليا وفي الخارج. وفي الواقع، فإن درجة المنافسة في السوق المحلية هي أيضاً أحد العوامل الرئيسية المحددة للقدرة على المنافسة في الأسواق الدولية (جودوين وبيرولا 2015).

وقد تؤدي المنافسة النزيهة الديناميكية أيضاً إلى إتاحة فرص مدرة للدخل لجميع الناس، ومنهم الفقراء والشباب والنساء، وغيرهم من الفئات المحرومة. وتكشف البحوث أن المنافسة تساعد على تقليص الفجوة في الأجور بين الجنسين، وخفض مستوى العمل غير الرسمي في الاقتصاد، وهو ما يصاحبه في العادة انخفاض الأجور (أناند وخيرا 2016؛ أشينفلتر وهانان 1986؛ بيلفيلد وهايوود 2006؛ شارلوت ومالربيت وتيرا 2015).

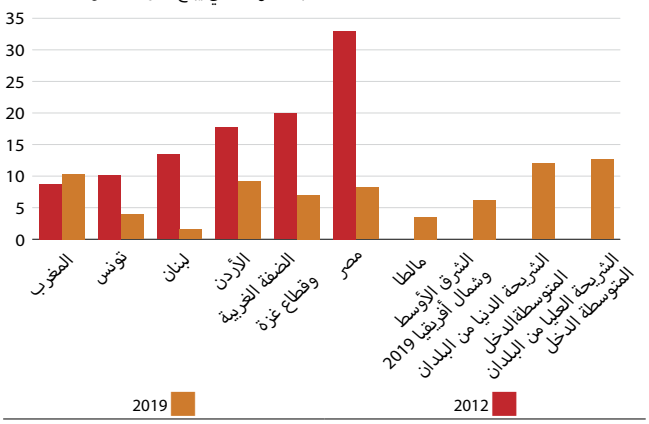
مهما يكن من أمرٍ، فعلى الرغم من أن الأسواق الديناميكية ضرورية لخلق مزيد من الوظائف وتحسين جودتها، فإن المنافسة على الأمد القصير (المرحلة الانتقالية) قد تستتبع تسريحات أولية للعمال حين تؤدي إلى خروج الشركات ذات الإنتاجية المتدنية (بويس وآخرون 2012؛ وبويس ودوفال ويوجستر 2016). وعندئذ، يصبح من الضروري أن تساند أسواق العمل وأنظمة الحماية الاجتماعية العمال وأسرهم أثناء هذه التحولات لضمان الرفاهة لهم وألا يتخلف أحد عن ركب التنمية. ولكن في الأمد الأطول، قد يخلق وجود شركات جديدة مُبتكِرة تُحرِّكها زيادة المنافسة تأثيرا إيجابيا صافيا من حيث خلق الوظائف.

2 يعتمد هذا على مرونة الطلب السعرية للمنتجات.

3. القطاع الخاص "المتصلب" في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إن وجود قطاع خاص يتسم بالديناميكية هو ركيزة خلق وظائف جيدة. ويمكن أن تدفع ريادة الأعمال والابتكار الاقتصادات نحو الرخاء. ويشعر الشباب بالقوة والحماس حينما يساهمون في القطاع الخاص، ويتعلمون مهارات قيّمة، ويتفهَّمون القصد من الحياة وهم يديرون مصائرهم بأنفسهم. ولكن لمدة طويلة جدا، لم يكن هذا هو الحال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كان القطاع الخاص من الجهات الفقيرة لخلق فرص العمل. إذ لم يتجاوز معدل نمو التوظيف بين عامي 2012 و2019 1% سنويا في المتوسط - وهو أقل بشكل ملحوظ من 5% في المتوسط في البلدان النظيرة في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، و3% في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل. ويتجلى نقص ديناميكية القطاع الخاص أيضا في النسبة الصغيرة للشركات حديثة العهد في المنطقة، وهي نسبة أقل مما هو الحال في البلدان المناظرة في الدخل. علاوة على ذلك، انخفضت الشركات حديثة العهد كنسبة من جميع الشركات بين عامي 2012 و2019 (الشكل 1).[3]

الشكل 1. الشركات حديثة العهد (5 سنوات أو أقل) كنسبة من جميع الشركات



المصدر: مسوح البنك الدولي المعنية بمؤسسات الأعمال.
ملاحظة: تُعرف الشركات حديثة العهد بأنها الشركات التي لا يتجاوز تاريخ إنشائها خمس سنوات أو الأصغر عمرا. متوسطات مجموعات الدخل تتضمن اقتصادات شملتها الدراسة المسحية بين عامي 2014 و2019.

وقد يعزى ذلك إلى انخفاض دخول الشركات، أو ارتفاع خروج الشركات حديثة العهد لأنها غير قادرة على البقاء في السوق. وتم توثيق دور الشركات حديثة العهد كأكبر مصدر للوظائف توثيقا جيدا في الاقتصادات المتقدمة وكذلك في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (أديلينو وما وروبنسون 2017؛ جاتي وآخرون 2013؛ هيمان نورباك وبيرسون 2018؛ هوبر وأوبرهوفر بفافرماير 2017؛ ريكرز وآخرون 2014).

ويتمثل التحدي في أن عددا قليلا من الشركات يشارك في أنواع الأنشطة التي تخلق فرص العمل. فالشركات في المنطقة أقل احتمالا للاستثمار من نظيراتها في الدخل. إذ لم يستثمر سوى ربع الشركات في المتوسط في رأس المال المادي خلال السنة المالية الماضية. وانخفضت أيضا النسبة المئوية للشركات التي تضخ استثمارات بين عامي 2012 و2019. وبالمثل، فإن نسبة أقل من الشركات تقدم التدريب الرسمي في المنطقة مقارنة بنظيراتها في الدخل. ويقدم نحو 22.8% من الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تدريبا رسميا، وهو ما يقل كثيرا عن البلدان متوسطة الدخل (34%). ومع أن نقص استثمارات الشركات هو أحد الجوانب، فإن نوع الاستثمار مهم أيضا. فالشركات التي تعمل في الاقتصادات التي يوجد فيها هيكل الحوافز الملائمة يزيد احتمال أن تُقدِم على تجريب أفكار جديدة ثم تنفيذها. كما أن حجم الإنفاق على البحوث والتطوير بالمنطقة منخفض. وتعد النسبة المئوية للشركات التي تنفق على البحث والتطوير أقل من نظيراتها في الدخل، وتراجعت نسبة الشركات التي تنفق على البحث والتطوير بين عامي 2012 و2019.

وباستخدام مقياس للارتباط السياسي متاح لأول مرة في مسوح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال، أكد نحو 8% من الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن المالك أو المسؤول التنفيذي الأول أو المدير بجهاز الإدارة العليا (أو أي عضو في مجلس الإدارة) قد انتخب أو عين لشغل منصب سياسي في البلد (أعلى كثيرا من نظيراتها في البلدان متوسطة الدخل)، مع تسجيل أعلى نسبة في تونس، مع حوالي 28% من الشركات. انظر القسم الرابع للاطلاع على مناقشة لذلك بصورة أكثر تفصيلا.

3 ينطوي التحليل باستخدام بيانات مقطعية على عدة محاذير. فمن غير الممكن تحديد دخول الشركات وخروجها، ولذلك فإن العينة متحيزة للشركات التي استمرت. ويشكل الافتقار إلى البيانات الطولية على مستوى الشركات والتي تتبع الشركات بمرور الوقت عائقا أمام إجراء تحليل دقيق. ويتيح وجود بيانات عامة إمكانية رصد ديناميكيات الشركات عبر أبعاد متعددة توفر صورة أوضح عن حالة القطاع الخاص. ومن الأمثلة على ذلك حالة تونس، حيث تم تسخير بيانات طولية لإنتاج دراسات تجريبية عالية الجودة بشأن معدلات الدخول والخروج وديناميكيات الشركات عالية النمو (ريكرز وأروري وفروند ونوسيفورا، 2014).

وأخيرا، فإن القطاع الخاص في المنطقة لا يراعي المساواة بين الجنسين. إذ يتم تمكين المرأة عندما تحصل على وظائف رفيعة المستوى في الشركات. وتُظهِر بيانات حديثة بشأن مناصب الإدارة العليا أنه في المتوسط 6% من الشركات في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها امرأة في منصب إداري رفيع. ويقل هذا عن نصف المتوسط في الاقتصادات منخفضة الدخل وأقل من ثلث المتوسط في الاقتصادات مرتفعة الدخل.

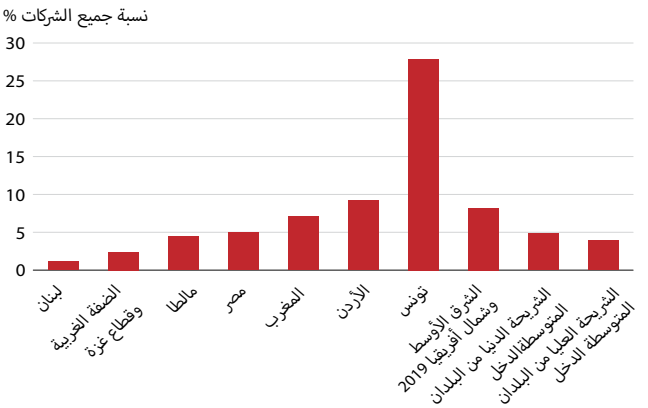
4. الارتباطات السياسية والتنافسية في السوق

الشركات التي تتمتع بعلاقات سياسية نافذة لديها القدرة على الحصول على امتيازات بما يردع الشركات الجديدة عن دخول السوق، ويحول دون نمو الشركات التي لا تتمتع بمثل هذه الارتباطات. كما أن عدد الوظائف التي تخلقها الشركات ذات الارتباطات السياسية من غير المحتمل أن يُعوِّض عن فقدان الوظائف الأوسع نطاقاً من جراء إضعاف قوى المنافسة. علاوةً على ذلك، قد يكون وجود شركات ذات ارتباطات سياسية مؤشرا على أن هذه القطاعات تواجه عوائق أمام دخول السوق لأن تلك الشركات قد تختار بنفسها الدخول إلى القطاعات التي يمكنها ممارسة نفوذ فيها. علاوةً على ذلك، قد تكون الشركات ذات الارتباطات السياسية كثيفة الاستخدام لرأس المال بفضل ما تتمتع به من امتياز في الحصول على الائتمان. وهكذا، حينما تنمو فإنها قد تخلق عددا أقل من الوظائف لأنها تستعيض عن الأيدي العاملة برأس المال المادي.

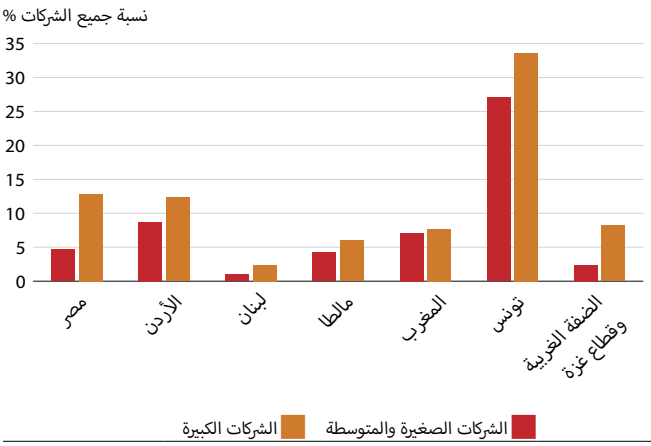
ودرجة الارتباطات السياسية في القطاع الخاص مرتفعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فقد سئلت نحو 23 ألف شركة في آسيا الوسطى وأوروبا وشمال أفريقيا ومنغوليا في مسوح منشآت الأعمال "هل للمالك أو الرئيس التنفيذي أو مدير رفيع أو أحد من أعضاء مجلس إدارة هذه الشركة وضع سياسي في هذا البلد؟" وهذه هي المرة الأولى التي يُستخدم فيها مقياس للارتباطات السياسية في طائفة واسعة من البلدان، وهو ما أتاح إجراء مقارنات فيما بين البلدان.

الشكل 2. الشركات ذات الارتباطات السياسية كنسبة من جميع الشركات

أ. نسبة الشركات ذات الارتباطات السياسية



ب. نسبة الشركات ذات الارتباطات السياسية حسب حجم الشركة



المصدر: مسح البنك الدولي المعني بمنشآت الأعمال.
ملاحظة: تضم العينة شركات في أوروبا وآسيا الوسطى ومنغوليا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا شملها مسح أجري في عام 2019. كان السؤال عن الارتباطات السياسية هو "هل حدث من قبل أن المالك أو المدير التنفيذي أو مديرا رفيعا أو أحد أعضاء مجلس إدارة هذه الشركة انتُخِب أو عُيِّن في منصب سياسي في هذا البلد؟

وأجاب نحو 8% من الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على هذا السؤال بنعم، مقارنة بنسب مئوية أقل كثيرا في البلدان متوسطة الدخل. وكانت أعلى نسبة في تونس، إذ أجاب نحو 28% من الشركات بنعم، أمَّا أقل النسب فكانت في لبنان، حيث أجاب 1% فقط بنعم (الشكل 2أ). ويزداد احتمال أن تكون للشركات الكبيرة في المنطقة ارتباطات سياسية (الشكل 2ب).

في الوقت نفسه، فإن الشركات التي شملها المسح في آسيا الوسطى وأوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنغوليا التي لديها ارتباطات سياسية أقل احتمالا أن تدعي أن لديها منافسين أكثر من اللازم، وأكثر احتمالا أن تكون جزءا من منظمة أعمال وتستخدم مصادر تمويل خارجية وتتاح لها إمكانية الحصول على تمويل خارجي مقارنة ببقية العينة.

وأثبتت دراسات بشأن المنطقة أن وجود الشركات ذات الارتباطات السياسية قد يقلل من خلق الوظائف. فالقطاعات التي شهدت دخول شركات ذات ارتباطات سياسية في مصر بين عامي 1996 و2006 سجَّلت نموا كليا للوظائف أقل من القطاعات التي لم تشهد ذلك. وتمتعت هذه الشركات ذات الارتباطات السياسية بامتيازات مالية وتنظيمية، بما في ذلك حماية التجارة ودعم الطاقة، وقلصت المنافسة والاستثمار من جانب الشركات التي لا تتمتع بارتباطات سياسية (ديوان وكيفر وشيفباور 2020). وفي لبنان، تظهر البيانات في الفترة من 2005 إلى 2010 أن الشركات ذات الارتباطات السياسية تخلق وظائف أكثر من الشركات التي ليس لها ارتباطات سياسية، لكن وجود الشركات التي تتمتع بارتباطات سياسية ارتبط بانخفاض المعدل الإجمالي لخلق الوظائف. ويشير هذا إلى أن الافتقار إلى التنافسية بسبب الشركات ذات الارتباطات السياسية يضر كثيرا بالشركات التي ليس لها مثل هذه الارتباطات إلى درجة تؤدي إلى خفض النمو الكلي للوظائف. ففي مقابل كل شركة إضافية ذات ارتباطات سياسية في قطاع ما، ينخفض صافي معدل خلق الوظائف بنسبة 9.4% (ديوان وحيدر 2020). وفي تونس، باستخدام بيانات الفترة بين عامي 2000 و2010، تبيَّن أن الشركات ذات الارتباطات السياسية أساءت استخدام لوائح دخول السوق لتحقيق مكاسب خاصة، ومن ثم أضعفت المنافسة (ريكرز وفروايند ونوسيفورا 2017). وزاد أيضاً احتمال أن تتفادى الشركات ذات الارتباطات السياسية سداد رسوم جمركية على الواردات (ريكرز وبغدادي ورابالاند 2017). في المغرب، حصلت القطاعات التي تضم شركات ذات ارتباطات سياسية على مستويات من الحماية غير الجمركية أعلى من القطاعات غير المرتبطة سياسيا (راكتيشلر ومالك وإيب 2019).

5. تحسين الحوكمة من أجل خلق الوظائف: تهيئة فرص متكافئة في أسواق المنتجات

قد يعوق هذا الحضور الواسع للحكومات في الاقتصاد، من خلال الشركات المملوكة للدولة والشركات ذات الارتباطات السياسية، الجهود الرامية إلى تنمية القطاع الخاص، لا سيما في الأسواق التي تكون المنافسة فيها مجدية لكن المؤسسات المملوكة للدولة لا تُنافِس في ظل تكافؤ الفرص. وهناك بعض المؤشرات على وجود ارتباط سلبي بين وجود المؤسسات المملوكة للدولة في مختلف القطاعات ومتوسط نمو إنتاجية العمالة في شركات القطاع الخاص في البلدان التي تتوفر عنها بيانات (إسلام وموسا وساليولا 2022).

فبين عامي 2020 و2021، تم جمع وتحليل بيانات موسعة عن السمات الرئيسية لتقارير إدارة المشروع لثمانية بلدان متوسطة ومرتفعة الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل تقرير إلغاء الوظائف: مصر والأردن والمملكة العربية السعودية والكويت والمغرب والضفة الغربية وقطاع غزة وتونس والإمارات العربية المتحدة (إسلام وموسى وساليولا 2022). واستند هذا التحليل إلى منهجية مؤشرات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للوائح المُنظِّمة لأسواق المنتجات (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بلا تاريخ).

وأتاحت البيانات التي جُمِعت إنشاء عدة مؤشرات ترصد التشوهات على صعيد الاقتصاد كله التي يحفِّز عليها وجود الدولة في أسواق المنتجات مقابل مجموعتين من بلدان المقارنة: 37 بلدا مرتفع الدخل، و14 بلدا في الشريحة العليا للبلدان متوسطة الدخل تضمَّنتها قاعدة بيانات اللوائح المُنظِّمة لأسواق المنتجات في 2018.[4]

4 تستند البيانات المستخدمة والمجمعة لهذه البلدان المقارنة إلى منهجية تقرير قياس مستوى الدخل الفعلي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومجموعة البنك الدولي لعام 2018. ويستخدم تصنيف الدخل التالي لمجموعة البنك الدولي للمقارنة: البلدان المرتفعة الدخل (أستراليا والنمسا وبلجيكا وكندا وتشيلي وكرواتيا وقبرص وجمهورية التشيك والدنمرك وإستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وهنغاريا وآيسلندا وأيرلندا وإسرائيل وإيطاليا واليابان وكوريا ولاتفيا وليتوانيا ولكسمبرج ومالطا وهولندا ونيوزيلندا والنرويج وبولندا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا والسويد وسويسرا والمملكة المتحدة)؛ الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (ألبانيا والأرجنتين والبرازيل وبلغاريا وكولومبيا وكوستاريكا وإندونيسيا وكازاخستان والمكسيك وبيرو وروسيا وصربيا وجنوب أفريقيا وتركيا). وبالنسبة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تتألف البلدان المرتفعة الدخل من الكويت و السعودية والإمارات؛ وتتألف الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل من مصر والأردن والمغرب وتونس؛ والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل من الضفة الغربية وقطاع غزة (https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups؛ (تاريخ الاطلاع عليه 1 مارس/آذار 2021).

ومن بين المجالات التي تم قياسها نطاق المؤسسات المملوكة للدولة (الملكية والرقابة)، وحوكمة الشركات المملوكة للدولة، والمشتريات العامة، ومشاركة الحكومة في عمليات الأعمال (ضوابط الأسعار)، ولوائح القيادة والرقابة، وتبسيط وتقييم اللوائح التنظيمية التي تتعلق بالتنافسية (تقييم الأثر على المنافسة وتعقد الإجراءات التنظيمية).[5]

تُظهِر نتائج تحليل اللوائح المُنظِّمة لأسواق المنتجات ثلاثة جوانب تُضعِف القطاع الخاص، وتحد من تنافسية الأسواق في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. أولاً، حضور الدولة مازال واضحاً وكبيراً حتى في القطاعات التي ليس لوجودها فيها مبرر اقتصادي واضح. ثانيا، هناك قدر ضئيل من الحياد التنافسي الذي من شأنه تحقيق تكافؤ الفرص بين هذه المؤسسات المملوكة للدولة ونظيراتها من القطاع الخاص. ثالثا، ضوابط الأسعار منتشرة، وغالبا ما يُنظَر إليها على أنها ركيزة من ركائز دولة الرفاهة، مما يُضعف الحوافز لزيادة الإنتاجية والكفاءة، في حين أن آليات تقييم الأضرار من اللوائح التنظيمية محدودة (داودا وآخرون، 2022).

(1) وجود الدولة في أسواق المنتجات

تلعب المؤسسات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا دورا مهيمنا في العديد من القطاعات، بما في ذلك القطاعات التي يخدمها القطاع الخاص عادة في بلدان أخرى حول العالم. ففي مصر، تسيطر الحكومة على مؤسسة واحدة على الأقل مملوكة للدولة في كل قطاع من القطاعات التسعة والعشرين التي شملها التحليل (الشكل 3). وتسيطر الدولة على مؤسسة واحدة على الأقل في 23 قطاعا في السعودية، و22 قطاعا في الإمارات، و18 قطاعا في المغرب. ويفوق هذا بدرجة كبيرة المتوسط في البلدان مرتفعة الدخل (12 قطاعا)، وفي الشريحة العليا للبلدان متوسطة الدخل (15 قطاعا). ومما يسترعي الانتباه أنه في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي شملها التحليل يوجد حضور غير عادي للمؤسسات المملوكة للدولة في قطاعات فرعية يمكن أن تفيد من مشاركة القطاع الخاص، مثل الصناعات التحويلية والإسكان والتجارة وحتى الإنشاءات.

وتؤثر الهيئات الحكومية في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تأثيرا كبيرا على عملية اتخاذ القرارات في المؤسسات المملوكة للدولة. وتمارس الوكالات المتخصصة التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالحكومة عادة حقوق الملكية. وغالبا ما تقوم السلطات العامة، بدلا من مجلس المديرين التنفيذيين، كما هو الحال في معظم البلدان المرتفعة الدخل، بتعيين الجهات التنظيمية بالقطاعات والرؤساء التنفيذيين. ويشير هذا ضمنا إلى سيطرة أكبر على صنع القرارات بالشركة، وينطوي على مخاطر أكبر لاحتمال تضارب المصالح. ففي مصر، يخضع الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات لسلطة وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات التي تمتلك 80% من الشركة المصرية للاتصالات. وتخلق هياكل الإدارة والملكية هذه حوافز لمحاباة المؤسسات المملوكة للدولة على حساب منافسيها في القطاع الخاص. وتسيطر الحكومة في كل من مصر والكويت على شركتي النقل الجوي الوطنيتين اللتين تستفيدان من المعاملة التفضيلية من حيث الفترات الزمنية للإقلاع والهبوط في مصر وأسعار الوقود (الكيروسين) في الكويت.[6] وثمة توصية مهمة للحكومات في المنطقة هي التركيز على تحسين أداء المؤسسات المملوكة للدولة والإشراف عليها، مع اعتماد ضوابط تكفل المعاملة المتساوية مع شركات القطاع الخاص حيثما وُجدت.

5 يمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل عن منهجية جمع بيانات اللوائح المنظمة لأسواق المنتجات في الملحق ألف. وجُمعت بيانات إضافية وتم تحليلها، ولكن لم تُعرَض في هذا التقرير، بما في ذلك الأعباء الإدارية (الترخيص)، والعوائق في قطاعات الخدمات والشبكات، والعوائق أمام التجارة والاستثمار (العوائق أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، والحواجز الجمركية، والمعاملة التفضيلية للموردين الأجانب، والعوائق أمام تسهيل التجارة) والتحليل القطاعي الذي يغطي قطاع الطاقة، وقطاع الاتصالات (مع التركيز على الاستثمارات الحكومية في القطاع، والتكامل الرأسي، وإمكانية وصول الغير، وسياسة التسعير)، والقطاعات الخدمية في المجالات القانونية والمحاسبية والهندسية والمعمارية (مع التركيز على اللوائح المنظمة للسلوك)، وخدمات تجارة التجزئة (مع التركيز على لوائح تنظيم الأسعار).

6 في الكويت، ينص الباب 25 من موازنة 2020-2021 على دعم المؤسسات العامة، والمؤسسات العامة غير المالية، والمساندة لمنتجات التكرير وغاز البترول المسال الذي يتم تسويقه محليا، ودعم الوقود لشركة الخطوط الجوية الكويتية. (وزارة المالية 2019). بالنسبة لمصر، ينص القرار 2001/934 على ألا يتم تشغيل الرحلات الجوية المنتظمة المحلية والدولية في نفس وقت تشغيل طائرات مؤسسة مصر للطيران.

الشكل 3. المؤسسات المملوكة للدولة العاملة في مختلف القطاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبلدان النظيرة ذات الدخل

المصدر: إسلام وموسى وساليولا 2022.

ملاحظة: في مفتاح الجدول، تشير الأرقام بين أقواس إلى عدد الملاحظات المتاحة لكل فئة دخل أو مجموعة بلدان. وجمع الفريق الرئيسي بيانات عن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستخدام منهجية تنظيم أسواق المنتجات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لعام 2018.

(2) غياب الحياد التنافسي

يساعد وجود إطار للحياد التنافسي على تحقيق تكافؤ الفرص بين الشركات الخاصة والشركات التي تديرها الحكومة. والحياد التنافسي مبدأٌ يجب بمقتضاه أن تخضع جميع المنشآت —عامة أو خاصة، محلية أو أجنبية— لمجموعة واحدة من القواعد. ويجب ألا تكون اتصالات

الحكومة أو ملكيتها أو انخراطها في السوق، بالممارسة العملية أو بحكم القانون، سبباً في منح أي طرف فعلي أو محتمل مشارك في السوق ميزة تنافسية لا يستحقها. والتنفيذ الفعَّال لهذا المبدأ له أهمية بالغة للحد من مخاطر السلوكيات المناهضة للمنافسة ومخاطر التشوهات الاقتصادية الناشئة عن مشاركة مؤسسات مملوكة للدولة في الأسواق.

وتتخلف معظم اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المكونات الرئيسية التي تساعد على تحقيق الحياد التنافسي. فهي تفتقر إلى فصل (وتحديد وتخصيص) التكاليف المتصلة بالأنشطة التجارية وغير التجارية للمؤسسات المملوكة للدولة. وللمؤسسات المملوكة للدولة في هذه البلدان هياكل تنظيمية مُعقَّدة. وتقدم البلدان الدعم (والقروض) لمساندة الخدمات العامة، وهو ما يمنح مزايا للأنشطة التجارية الخاصة بالمؤسسات المملوكة للدولة، ويُخلِّف آثاراً متتابعة على الأطراف الخاصة المشاركة في تلك الأسواق. وتُطبِّق هذه البلدان أيضا لوائح تنظيمية تُسهِّل تشغيل المؤسسات المملوكة للدولة مثل الاحتكارات القانونية، والإعفاءات من قانون المنافسة، والمعاملة التفضيلية في المشتريات العامة —وهي جميعا أمور تُشوِّه البيئة، وتُؤثِّر في قدرة الشركات الخاصة على الحفاظ على قابليتها للمنافسة والتوسع.

ويؤدي قرب هذه المؤسسات المملوكة للدولة من الحكومة إلى المحسوبية والإعفاءات. وفي السعودية، لا تدخل المؤسسات المملوكة للدولة في نطاق تطبيق قانون حماية المنافسة. وتتمتع مصر والكويت وتونس والإمارات بعدة إعفاءات في أطرها التنظيمية للمنافسة تجعل الأمور أكثر سهولة للشركات المملوكة للدولة: الإعفاءات المستهدفة في مصر وتونس استنادا إلى تقييمات كل حالة على حدة فيما يتعلق بآثار السوق؛ [7] والإعفاءات الممنوحة لفئات معينة من المؤسسات المملوكة للدولة، مثل تلك التي تقدم خدمات في مصر والكويت وتونس؛ وإعفاءات لقطاعات معينة، مثل الاتصالات والخدمات المالية والنفط والغاز في الإمارات. [8] كما تعفي قوانين الإفلاس في الكويت الشركات المملوكة للدولة ولكنها تنطبق على نظيراتها. وتعوق هذه الإعفاءات بشدة الحياد التنافسي وتفسد مجال العمل المتكافئ بين المؤسسات المملوكة للدولة ونظائرها في نفس القطاعات والسوق.

ثمة عامل آخر يضعف الحياد التنافسي وهو أن الكثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقوم فيها أيضا بعض المؤسسات بدور المُنظِّم والمُشغِّل في آن واحد. وتعمل الشركات المملوكة للدولة في بلدان المنطقة، باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة، في جميع القطاعات الفرعية للنقل كما تتمتع أحيانا بصلاحيات تنظيمية. وفي بعض القطاعات، تتمتع المؤسسات المملوكة للدولة باحتكارات قانونية كما في حالة عمليات الموانئ في الكويت والنقل الجوي في مصر. وفي المغرب، تدير المؤسسات المملوكة للدولة مرافق البنية التحتية في الموانئ والنقل البري والمطارات (البنك الدولي 2020). على سبيل المثال، المؤسسة المملوكة للدولة المسؤولة عن تطوير وإدارة الطرق البرية السريعة تضطلع أيضا بأدوار ومسؤوليات كمالك ومشرف ومدير ومُورِّد. وفي الإمارات، تتولَّى مؤسسة مملوكة ملكية عامة تقديم خدمات توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها، ويمكنها أيضا تحديد الأسعار ورسوم توصيلات الكهرباء.

علاوةً على ذلك، يجب أن تتسم سياسات المشتريات العامة بالشفافية وألا تنطوي على تمييز أو إجحاف لتسهيل الضغوط التنافسية سواء الخارجية أو المحلية وألا تمنح أفضلية للمؤسسات المملوكة للدولة. ومع أن قوانين المشتريات العامة في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتسم بالشفافية وتجعل البت في العطاءات أو العروض على أساس معايير موضوعية، توجد بعض الإعفاءات أو الأفضليات. ففي مصر، على سبيل المثال، لا تزال العقود بين الوكالات ممكنة، كما أن لدى الشركات الأردنية المملوكة للدولة قواعد مناقصات محددة. علاوةً على ذلك، تشتمل قوانين المشتريات على طائفة واسعة من الأحكام التي تحابي الشركات المحلية وقد تؤثِّر على الطبيعة التنافسية للمناقصات. على سبيل المثال، تقضي القوانين في مصر والكويت وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة بحفظ حصة من العقد للشركات المحلية، وتطلب معظم اقتصادات المنطقة التي شملها التحليل أن يتضمن العقد محتوى محليا (أفرادا أو سلعا أو كليهما). كما أن معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، عدا الكويت والمغرب، تجيز صراحةً التمييز في إمكانية الوصول لصالح الشركات المحلية.

7 ينطبق ذلك على مصر فيما يتعلق بالتكتلات الكبيرة حيث يمكن منح إعفاء لاتفاقات معينة شريطة أن تحقق كفاءة اقتصادية من شأنها أن تتيح للمستهلك فائدة واضحة تفوق آثار الحد من المنافسة (المادة 6 من قانون حماية المنافسة رقم 3 لسنة 2005)، وعلى تونس، حيث يجوز للوزير المختص تحديد الأسعار في تدابير مؤقتة لا تتجاوز ستة أشهر لمعالجة اختلالات السوق مثل الزيادة المفرطة المفاجئة في الأسعار أو انهيار الأسعار (المواد 2-4 من القانون 36 لسنة 2015).

8 المادة 4 من القانون الاتحادي رقم 4 لسنة 2012.

ومع أن هذه المؤسسات تخضع من الناحية النظرية لنفس النظام الضريبي الذي تخضع له الشركات الخاصة في مصر والأردن والكويت والسعودية وتونس، فإنه توجد بعض الإعفاءات من الضرائب على دخل الشركات. ففي مصر والكويت، تُعفَى من الضريبة العمليات الحكومية غير المؤسَّسة،[9] على سبيل المثال حينما تعرض الدولة خدمات بشكل مباشر من خلال إحدى الوزارات. وفي المغرب، مع أن المؤسسات المملوكة للدولة تخضع لضريبة القيمة المضافة، فإن بعضها لا يخضع لضريبة الشركات وقد يتمتع بإيرادات رسوم شبه ضريبية [10] فرضت من أجل منفعتها. [11]

وتتجلَّى أيضا المزايا التي تجنيها المؤسسات المملوكة للدولة من قربها من الحكومة في شكل أفضلية في الحصول على التمويل والدعم. ففي مصر، تُقدم ضمانات صريحة لبعض المؤسسات المملوكة للدولة أو الهيئة العامة التي تمارس نشاطا تجاريا.[12] وفي الأردن، تقدم الحكومة المساندة للشركة الوطنية للطاقة الكهربائية وهيئة المياه، وضمنت سندات مؤسسية منذ عام 2011 (وزارة الخارجية الأمريكية 2020). وفي الإمارات، حيث يمكن ضمان الديون للشركات المملوكة للدولة المملوكة للحكومة ملكية كاملة،[13] حصل بعضها على ضخ لرأس المال ومعاملة تفضيلية من الحكومة، مثل شركة النقل الجوي الوطنية، التي استفادت من عمليات ضخ رأس المال الأولية والقروض العادية بشروط ميسرة (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2012). وفي الكويت[14] والمغرب[15] وتونس[16]، تقدم الدولة التمويل أو تضمن ديون المؤسسات المملوكة للدولة. وفي السعودية، ينص قانون الموازنة على أن الهيئات الحكومية التي ترفق موازناتها بالموازنة العامة للدولة يمكن أن تقترض أو تصدر أي نوع من أدوات الدين بموافقة وزير المالية.[17] ولا يشترط أي من اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الدراسة أن تسجل المؤسسات المملوكة للدولة معدل عائد إيجابيا - سواء تم حسابه من حيث صافي القيمة الحالية أو معدل العائد الداخلي.[18]

(3) ضوابط الأسعار وآليات محدودة لتقييم التأثير السلبي للوائح التنظيمية

لا تزال ضوابط أسعار التجزئة سائدة أيضا في العديد من اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فعلى سبيل المثال، قامت جميع البلدان بتحليل السيطرة على أسعار المواد الغذائية الأساسية (مثل الحليب والخبز) وغاز البترول المسال، وكلها تقريبا تتحكم في أسعار البنزين والأدوية (الشكل 4). وهذا أعلى كثيرا من نسبة البلدان التي تفعل ذلك في الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل (40%) والبلدان المرتفعة الدخل (10%). ومع أن هذه الأسعار قد تساعد في توفير المواد الغذائية التي تشتد الحاجة إليها للفقراء والمستضعفين، فإنها ليست مُوجَّهة إليهم وحدهم. ولطالما استخدمت اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضوابط الأسعار هذه وأنظمة الدعم كركيزة من ركائز دولة الرفاهة، لا سيما مع غياب برامج دقيقة للمساعدات الاجتماعية الموجهة إلى من هم في أشد الحاجة إليها. ويُؤكِّد تقرير للبنك الدولي سيصدر قريبا عن مستقبل الحماية الاجتماعية في المنطقة على أهمية ترشيد وتوجيه الدعم للفقراء والمستضعفين. وفي المقابل، لا تتمتع بلدان المنطقة بالقدر الذي تتمتع به البلدان النظيرة في الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل والمرتفعة الدخل من الرقابة على الشركات الرقمية العاملة في مجال التاكسي. ففي الأردن على سبيل المثال، فإن شركات تشارُك الركوب مُلزمة بتحديد أسعار أعلى بنسبة 15% عن أسعار سيارات الأجرة.[19]

9 تشير العمليات غير المؤسَّسة إلى تعهدات أنشطة الأعمال المقدمة من كيانات لا تتشكَّل في هيئة مؤسسة ذات كيان قانوني ومن ثم تفتقر إلى الوضع الاعتباري.

10 الرسوم شبه الضريبية هي في الأساس رسوم تفرضها الدولة دون أن تقدم بالضرورة خدمة في مقابلها.

11 تعفى المادة 6 من قانون الضرائب العام مؤسسات معينة مملوكة للدولة من ضريبة الدخل.

12 وفقا لتقرير صدر عن وزارة المالية المصرية في 2019، فإن الدعم المُقدَّم للقطاع العام (شاملا دعم الكهرباء) بلغ 32,178.9 مليون جنيه، والقروض بلغت 73.8 مليون جنيه، والمشاركة في المؤسسات المملوكة للدولة بلغت 2,633.9 مليون جنيه (بإجمالي قدره 34,886.5 مليون جنيه) للسنة المالية 2018. وكشف التقرير أيضا عن مبالغ ضمانات القروض الخارجية الممنوحة من وزارة المالية وتسهيلات إعادة التمويل وإعادة الهيكلة المقدمة من خلال الوزارة للمؤسسات المملوكة (للدولة. وزارة المالية، العلاقة المالية بين المؤسسات المملوكة للدولة والحكومة متاح على الرابط: http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Financial-Egypt-report2018/Relationship_between_companies_treasury.pdf. (آخر تاريخ للاطلاع 2 سبتمبر/أيلول، 2019).

13 تتناول المادة 77 من القانون رقم 26 لسنة 2019 متطلبات إصدار الضمانات الحكومية للكيانات الاتحادية، التي لا يبدو أن تعريفها يشمل الشركات المملوكة للدولة (المادة 3)، لكن المادة 11 من القانون رقم 9 لسنة 2018 بشأن الدين العام تشمل الشركات المملوكة بالكامل للحكومة بموجب تعريف الهيئات الحكومية التي يمكن ضمان ديونها لها.

14 انظر "الكويت – المنافسة من المؤسسات المملوكة للدولة".

15 بلغ إجمالي الدعم المُقدَّم للكيانات والمؤسسات العامة المغربية 30,792 مليون درهم بنهاية 2018، 44% منه للاستثمار (رأس المال والمعدات) و56% لمصاريف التشغيل. وحصلت الهيئات والمؤسسات العامة ذات الطبيعة التجارية على دعم قدره 2,988 مليون درهم. واستفاد قطاع النقل والطاقة بأكثر من 900 مليون درهم (وزارة المالية 2020).

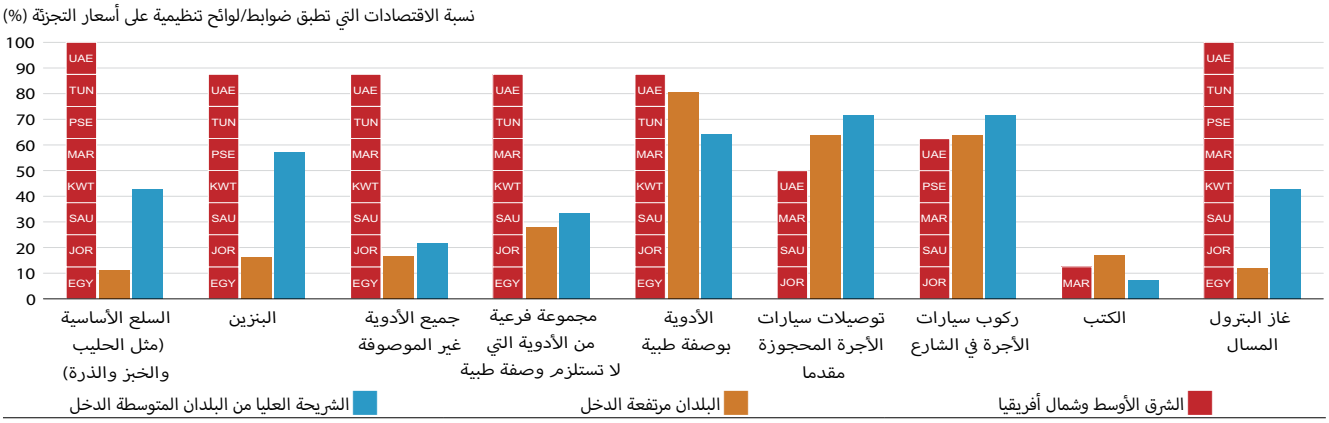
16 يجوز أن تحصل الشركات التي تسيطر عليها الدولة على تمويل مضمون من الدولة. ويتحدَّد مبلغ الضمان الذي تقدمه الدولة كل عام في قانون المالية كما هو منصوص عليه في المادة 9 من قانون المالية لسنة 2013.

17 المادة الرابعة ج، الموازنة العامة للدولة 1441-1442ه (2020). https://www.mof.gov.sa/financialreport/budget2020/Pages/default.aspx.

18 للاطلاع على شرح مُفصَّل لصافي القيمة الحالية ومعدل العائد الداخلي، انظر مفوضية الاتحاد الأوروبي: دليل تحليل التكاليف والمنافع لمشروعات الاستثمار، والصناديق الهيكلية، وصندوق التماسك، وأداة ما قبل الانضمام، 2008.

19 المادة 10 من اللوائح التنظيمية بشأن خدمات النقل عبر استخدام تطبيقات الهواتف الذكية.

الشكل 4. ضوابط ولوائح أسعار التجزئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبلدان النظيرة للدخل



المصدر: إسلام وموسى وساليولا 2022.
ملاحظة: الاقتصادات الثمانية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي مصر والأردن والكويت والمغرب والسعودية وتونس والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة. تطبق الاقتصادات المبينة في مجموعة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضوابط على أسعار التجزئة.

علاوةً على ذلك، لم تُعتَمد بعد تقييمات منهجية للآثار التنظيمية، لا سيما فيما يتعلق بتأثير السياسات واللوائح التنظيمية على المنافسة. وقد اعتمد 95% من البلدان المرتفعة الدخل ونصف الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل أطرا لتقييم الأثر التنظيمي لأنها تتيح مرشحا بالغ الأهمية لتقييم تكاليف ومنافع اللوائح والسياسات الجديدة. ويُشكِّل الأثر على المنافسة جانبا مهما ينبغي تغطيته في تقييمات الآثار التنظيمية. وعلى الرغم من أن المغرب والإمارات قد اعتمدا أطرا لتقييم الأثر التنظيمي،[20] لم يحلل أي بلد آخر في المنطقة الآثار التنافسية للوائح التنظيمية. ويشكل هذا النقصان مخاطر أكبر على الاقتصادات التي ليس لديها وكالة مستقلة مُكلَّفة بالدفاع عن المنافسة، ومنها الأردن والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة.

في إيجاز، لا يزال الوجود الحكومي المرتفع في السوق يؤثر على حوكمة معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما في ذلك في القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن يزدهر فيها القطاع الخاص وحيث لا توجد أوجه قصور واضحة في السوق تبرر الوجود الحكومي. ومن خلال نوع من الحوكمة يحابي الشركات المملوكة للدولة على المنافسين من القطاع الخاص، عززت معظم بلدان المنطقة عدم تكافؤ الفرص، مما أعاق المنافسة بطرق متعددة وأبطأ من خلق فرص العمل. وتتطلب الحوكمة الرشيدة التشجيع على تحوُّل الشركات المملوكة للدولة إلى مؤسسات، والفصل بين النفقات والإيرادات لأنشطتها التجارية وغير التجارية؛ وتعزيز الحياد التنظيمي عن طريق إلغاء الاستثناءات والإعفاءات من القوانين المُطبَّقة على المُشغِّلين من القطاع الخاص، لا سيما قوانين المنافسة والمشتريات والضرائب؛ والحد من أفضلية المؤسسات المملوكة للدولة في الحصول على المساندة المالية وغير المالية، بما في ذلك أشكال الدعم. وينبغي للحكومات أن تعيد النظر في ضوابط الأسعار حيثما أمكن. أخيرا، ينبغي لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أيضا إنفاذ سياسات فعالة لحماية المنافسة من خلال تقييمات منهجية للآثار السلبية المحتملة للقوانين واللوائح التنظيمية على السوق.

20 المادة 19 من القانون 13-065 فيما يتعلق بتنظيم وإدارة الشؤون الحكومية والوضع القانوني لأعضائها. "على مستوى العالم يقوم 25 اقتصادا بما في ذلك الاتحاد الأوروبي والإمارات العربية المتحدة وتايوان (الصين) بقياس كل هذه الآثار [طائفة واسعة من الآثار التي تُغطيها تقييمات الآثار التنظيمية]". البنك الدولي، المؤشرات العالمية لأنظمة الحوكمة التنظيمية: ممارسات تقييم الآثار التنظيمية على الصعيد العالمي، متاح على هذا الموقع: Assessments, available at http://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pd. لدى إمارة دبي لجنة تشريعية أنشئت لمراجعة القوانين والتشريعات القائمة: رابط

6. أبعاد تكميلية للسياسات لإعادة صياغة العلاقة بين الحكومة والعمال

يمكن أن يساعد بعدان إضافيان على صعيد السياسات على تهيئة بيئة متكافئة لأنشطة الأعمال الخاصة وزيادة فرص العمل وتحسينها للعمال، وهما: لوائح العمل وما يتصل بها من ضرائب وقوانين مراعية للمساواة بين الجنسين.

(1) لوائح العمل

بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقيّد من اللوائح التنظيمية للعمل (إسلام وموسى وساليولا 2022). فعديد من البلدان يُطبق مدفوعات مرتفعة لتعويض إنهاء الخدمة؛ وفي بعض البلدان المتوسطة الدخل، فإن نسبة الالتزامات الضريبية للشركات والعمال من ضرائب العمل كبيرة للغاية، في حين قيّدت بلدان أخرى استخدام العقود محددة المدة وتغطية الحد الأدنى للأجور وتحديثه. علاوة على ذلك، الإصلاحات في اللوائح التنظيمية لسوق العمل كانت مقيّدة بدرجة أكبر في المنطقة مقارنة بالمناطق الأخرى. وفي حين أن 29 بلدا من بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية نفذت إصلاحات في لوائح العمل منذ عام 2006، لم يقم بذلك سوى تسعة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي الوقت نفسه، جعلت بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قانون العمل أكثر صرامة وأكثر تكلفة على أرباب العمل. فبلدان مثل البحرين والكويت والسعودية أضافت شروطا جديدة للاستغناء عن العمال وعززت متطلبات الإخطار المسبق. وخفَّضت الإمارات أجل العقد المنفرد المحدود المدة من 48 شهرا إلى 24 شهرا.

قد تؤدي اللوائح التنظيمية الصارمة بلا داع إلى تقليص انتقال العمال وزيادة البطالة والعمل في القطاع غير الرسمي. والأهم من ذلك، أنها تنطبق على العمال الذين يعملون بشكل رسمي وهم أقلية بين العمال في الكثير من بلدان المنطقة، لا سيما عند النظر إلى عمال القطاع الخاص وحده. وقد تخلق اللوائح التنظيمية الصارمة أيضا مشكلة كبيرة يظل فيها العمال غير الرسميين خارج النظام وعاجزين عن التأثير على القرارات المتصلة بالسياسات التي قد تؤثر على فرصهم في الحصول على وظيفة أفضل (ليندبك وسنوار 1984).

وبدلا من التركيز على قيود تنظيم العمل التي تحمي القلة، ينبغي لحكومات المنطقة أن تعيد النظر في دور برامج الحماية الاجتماعية وسوق العمل النشطة. فالحماية الاجتماعية التي تشمل المساعدات الاجتماعية غير المستندة إلى اشتراكات والتأمينات الاجتماعية المستندة إلى اشتراكات يمكنها القيام بدور مهم في انتقال العمال بين الوظائف، وانتشال أسرهم من دائرة الفقر إلي سبل مستدامة لكسب الرزق، وكذلك في مساندتهم في حالة وقوع صدمات سوق العمل. وقد ازدادت أهمية هذه السياسات حيث ترزح منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحت وطأة تداعيات جائحة كورونا التي أثَّرت على جميع العمال.

إن تحوّل اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نحو الوظائف الأكثر إنتاجية يستلزم انتهاج أنظمة فعالة لسوق العمل من شأنها تحسين رأس المال البشري ومساعدة العمال على مسايرة الأنماط المتحولة للتغيرات التكنولوجية. ويُشدِّد تقرير *عن التنمية في العالم* 2019 على أن اتباع نظام حديث فعال للحماية الاجتماعية ومؤسسات سوق العمل يستلزم التنسيق بين ثلاثة مكونات، هي كالتالي: آلية لشبكات الأمان لمكافحة الفقر (يقوم مركزها على المساعدات الاجتماعية غير المستندة إلى اشتراكات)، وتأمين اجتماعي شامل لمعالجة المخاطر الطويلة والقصيرة الأجل (من عناصره البارزة تمويل من الموازنة العامة)؛ وقطاع خاص مفعم بالحيوية ووظائف أفضل (البنك الدولي 2018أ).

وقياسا على هذا النهج، فإن نظام الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد عفا عليه الزمن وغير ملائم. ويُقدَّر أن أقل من نصف الأسر في أفقر شريحة خُمسية كانوا يتلقون شكلا ما من أشكال المساعدات الاجتماعية قبل الجائحة. وكان الإنفاق على المساعدات الاجتماعية في المنطقة يعادل 1% من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يقل عن المتوسط العالمي البالغ 1.5% وأقل من المتوسط في جميع المناطق الأخرى ماعدا جنوب آسيا (البنك الدولي 2018ب). ولا تنفق بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلا القليل

على المساعدات الاجتماعية الموجهة، وأكثر من ذلك بكثير على الدعم الشامل والتنازلي (لاسيما للغذاء والوقود)، الذي ظل لسنوات عديدة في صميم العقد الاجتماعي للمنطقة، وذلك على الرغم من أن الأمور بدأت تتغير في مواجهة قيود المالية العامة وارتفاع أسعار المواد الغذائية، مع تخفيض بعض البلدان دعم الكهرباء والغاز (فيرمي 2016)، بما في ذلك بعض البلدان في مجلس التعاون الخليجي، مثل البحرين والسعودية، وإن كان بدرجة أقل.

وكشفت جائحة كورونا عن أوجه عدم الكفاءة في أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة، وأثارت استجابة سريعة من قِبَل الكثير من البلدان. وفي أغلبية البلدان، ومنها الجزائر ومصر والعراق والأردن ولبنان والمغرب وتونس، كانت هذه الاستجابة السريعة في شكل تحويلات نقدية إلى المستضعفين، في الغالب إلى الأسر التي تعتمد على القطاع غير الرسمي في كسب الرزق. وقدَّمت بعض دول مجلس التعاون الخليجي أيضا مساندة للأسر المستضعفة (جنتيليني وآخرون 2021)، ولكن باستثناء البلدان التي كان بها بالفعل نظام للمساعدات الاجتماعية الموجهة، مثل مصر والأردن وتونس، فإن جزءا كبيرا من هذا الدعم لم يكن موجها إلى أشد الناس احتياجا. وكان أيضا محدودا من حيث الأسر المستفيدة أو كان مؤقتا. وقدمت بعض بلدان المنطقة أيضا بعض الدعم للمشتركين في التأمينات الاجتماعية (العمال الرسميون) مثل دعم أو تعليق اشتراكات التأمينات الاجتماعية لفترة من الوقت (مثل البحرين وإيران والأردن والمغرب والضفة الغربية وغزة). وقدمت بعض البلدان الأخرى دعما للعطلات المرضية المدفوعة الأجر للعمال الذين تأثروا بالفيروس. ومع ذلك، فإن هذه التدابير كانت بصفة عامة هامشية ومؤقتة.

وفي الوقت نفسه، قدمت الحكومات القليل عن طريق تدابير تصحيحية متصلة بالعمل، مثل دعم الأجور والعطلات المؤقتة، والتي كانت الاستجابة الرئيسية على صعيد السياسات في مواجهة الجائحة في كثير من البلدان الأوروبية والآسيوية. ويطبق عدد قليل من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أنظمة فعالة للتأمين ضد البطالة وإعانات البطالة، ولذلك لم يكن هناك شيء يذكر لمساندة العمال الذين تم تسريحهم أو الذين تم تخفيض عدد ساعات عملهم المدفوعة الأجر. وفي عام 2020، كانت تسعة بلدان فحسب في المنطقة لديها برنامج للتأمين ضد البطالة على الإطلاق، وأربعة فحسب لديها برامج لإعانات البطالة غير المستندة إلى الاشتراكات، والتي كانت موجهة في معظمها إلى الخريجين الجدد أو الداخلين الجدد إلى سوق العمل.

ويمكن أن يؤدي التصميم الجيد للبرامج إلى تحسين نواتج سوق العمل، لاسيما على المدى الطويل (روميرو وكودو 2019)، لكن سياسات سوق العمل النشطة كانت محدودة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قبل الجائحة، مما يعني أنه لا يمكن تطبيق برامج مثل دعم الأجور على وجه السرعة. واثنان فقط من بلدان المنطقة - مصر وتونس- يقدمان مجموعة كاملة من خدمات التوظيف. ومع أن الكثير من الاقتصادات لديها بعض قواعد بيانات الوظائف الشاغرة، ولديها بعض خدمات الإعلان عن، فإنه لا توجد شواهد تُذكَر بشأن تأثيرها. علاوة على ذلك، ثمة خدمات رئيسية أخرى غير شائعة ولكنها مهمة للداخلين في سوق العمل، مثل تقديم المشورة، وبرامج منح التلمذة والتدريب الداخلي والدعم للانتقال المكاني الذي يسهل انتقال العمال. ولدى المنطقة مجال كاف لتحسين نوعية وكمية سياسات سوق العمل النشطة.

وفي حين تدرس بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الخيارات المتاحة لإعادة تشكيل العلاقة بين الحكومات والعمال، يوجد متسع لتحديث لوائحها المنظمة للعمل وفي الوقت نفسه تدعيم أنظمة الحماية الاجتماعية ودعم سوق العمل. وتشمل مجالات الإصلاح التنظيمي للعمل الانتقال من دفع تعويض إنهاء الخدمة إلى التأمين من البطالة كوسيلة رئيسية لحماية العمال الذين يفقدون وظائفهم، وتسهيل اتفاق العمال وأرباب العمل على عقود محددة المدة، وتخفيض ضرائب العمل، واعتماد وإنفاذ حدود دنيا واقعية للأجور. وستساعد هذه الطائفة من الإصلاحات على زيادة ديناميكية سوق العمل، وتسهيل خلق الوظائف في القطاع الخاص، ودعم انتقال العمال بين الوظائف.

لكن حيث إن هذه الإصلاحات قد تأتي أيضا على حساب العمال، فإنه يلزم أيضا إجراء ثلاثة إصلاحات رئيسية لتحسين نظام الحماية الاجتماعية. أولا، يجب تحسين المساعدات الاجتماعية للفقراء لتشمل توسيع نطاق تغطيتها وتحسين آلية توجيهها وتوفير مستويات دفع كافية. ثانيا، هناك حاجة إلى المزيد من المساندة الأفضل للعمال غير الرسميين، بما في ذلك توسيع نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية

القائمة على الاشتراكات من خلال برامج ادخار مبتكرة.[21] ثالثا، يجب وضع برامج جيدة التصميم، جيدة التوجيه، جيدة التقييم لسوق العمل لبناء رأس المال البشري وتسهيل التنقل في سوق العمل، لاسيما للشباب.

(2) القوانين واللوائح المتعلقة بالمساواة بين الجنسين

مستوى مشاركة النساء في القوى العاملة بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو الأدنى في العالم، إذ بلغ في المتوسط نحو 20% في 2019. وتتمتع النساء الأصغر سنا، اللائي يتمتعن بمستوى أفضل من التعليم مقارنة بالأكبر سنا، بقدرة أكبر على العمل، لكن على الرغم من بعض التحسينات، فإن القطاع الخاص في المنطقة لا يراعي المساواة بين الجنسين. إذ إنَّ 6% فقط من الشركات في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي شملتها الدراسة في مسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال لديها امرأة في منصب إداري رفيع مقارنة بالمتوسط البالغ 23% في الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل، و20% في الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل.

ولاستبعاد النساء في القطاع الخاص عدة تفسيرات ممكنة. فالأعراف الاجتماعية التي تُحدِّد دور المرأة في تقديم الرعاية ولا تحظر التحرش في الأماكن العامة تُثنِي النساء عن المشاركة في القطاع الخاص، أو خارج البيت بوجه عام. وغياب تنافسية الأسواق قد يضر النساء أيضا، حيث يؤدي إلى نقص فرص العمل المتاحة (إلسون 1999؛ وهيلرشتاين ونومارك وتروسكي 2002؛ وهايمان وسفاليريد وفلاكوس 2013؛ وفيشزلباومر وفينتر إيبمر 2007). وأخيرا، تعوق القيود القانونية المرأة عن العمل (إسلام وموزي وأمين 2019).

ثمة مجال متسع لإصلاح القوانين التي تُؤثِّر على علاقة النساء بأنشطة السوق. فبسبب المستويات المتعددة من القيود القانونية التي تواجهها النساء، تحل المنطقة في قاع مؤشر المرأة وأنشطة الأعمال والقانون للمساواة القانونية. فالنساء يُمنَعن من العمل في صناعات مُعيَّنة أو العمل في نوبات ليلية، ويُشترط حصول المرأة على إذن الزوج لكي تعمل أو تتعرض لبعض التبعات القانونية إذا وقعت خلافات أسرية. وبمجرد حصول المرأة على وظيفة، فإنها تواجه قيودا إضافية في أماكن العمل، مثل ساعات العمل المحدودة. وتواجه أيضا عدم المساواة في الأجور؛ ففي مصر والأردن وتونس، على سبيل المثال، تتراوح فجوة الأجور بين الجنسين تقريبا بين 13% و28% (منظمة العمل الدولية 2019).

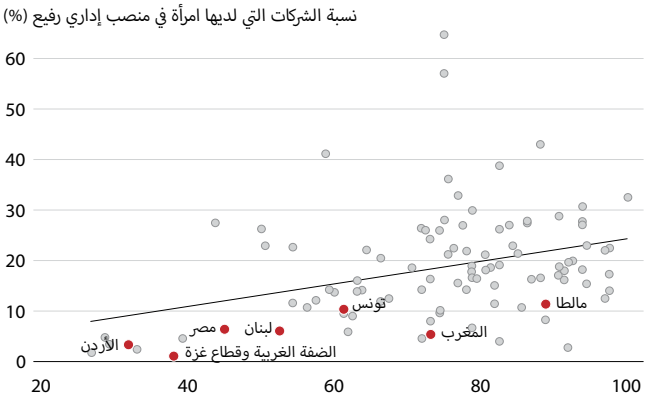
ويوجد ارتباط موجب بين إلغاء القيود القانونية ونسبة النساء في المناصب الإدارية على مستوى العالم. ويتضح نفس هذا النمط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ فالبلدان التي تقل فيها القيود القانونية على النساء تسجل نسبة أكبر من الشركات التي يوجد فيها مديرات (الشكل 5).

ورغم ذلك، هناك مؤشرات إيجابية. فقد أظهرت نتائج مسوح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال التي تم تحليلها في هذا التقرير أن الشركات القليلة التي تقودها نساء في القطاع الخاص تحقَّق أداء جيدا. فهي تستثمر أكثر في رأس المال المادي، وفي تدريب موظفيها، وفي البحوث والتطوير. والشركات التي تديرها نساء حققت خلال السنوات القليلة الماضية نموا في الوظائف أكبر مما حققته تلك التي يقودها رجال، ويزيد احتمال أن تقوم هذه الشركات بتوظيف نساء. ومن المرجح أيضا أن تكون هذه الشركات متصلة رقميا أكثر من الشركات التي يقودها الرجال.

21 يتناول تقرير إقليمي يصدر قريبا عن مستقبل الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ويُنشر في 2022 هذه المسائل بمزيد من التفصيل.

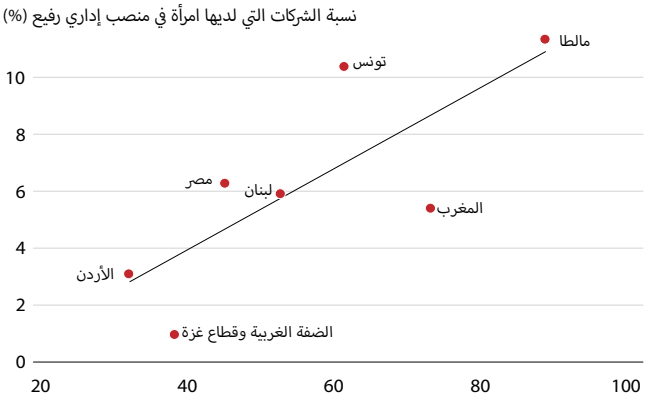
الشكل 5. القيود القانونية المفروضة على النساء ونسبة الشركات التي تشغل فيها النساء منصبا إداريا رفيعا

أ. جميع الاقتصادات



مؤشر تقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون (قيم أعلى أكثر مساواة وتكافؤا)
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ب. الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



مؤشر تقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون (قيم أعلى أكثر مساواة وتكافؤا)
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

المصدر: مسوح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال؛ وقاعدة بيانات مؤشر تقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون.
ملاحظة: تقع الاقتصادات المُميَّزة بماسات حمراء ضمن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مصر ولبنان والأردن ومالطا والمغرب وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة.

كما أدت الإصلاحات القانونية التي تم تطبيقها مؤخرا إلى إزالة بعض الحواجز أمام المرأة؛ ويبدو الآن أن بعض بلدان المنطقة تتصدر قائمة البلدان القائمة بالإصلاح على مؤشر المرأة وأنشطة الأعمال والقانون. وبدت علامات على أن هذه الجهود تؤتي ثمارها. فعلى سبيل المثال، نفَّذت السعودية إصلاحات جريئة، وارتفع معدل مشاركة النساء في القوى العاملة فيها من 17% في 2007 إلى 27% في 2019.

أمَّا على الجانب السلبي، فإن جائحة كورونا تنذر بضياع بعض هذه المكاسب. إذ إنَّ كثيرا من النساء تركن وظائفهن للقيام بأعباء الرعاية الأسرية. وفي القطاع الخاص، كانت الشركات الصغيرة والمتوسطة التي يعمل فيها معظم النساء هي الأشد تضررا. بل إن الأكثر إثارة للقلق أن العنف الأسري في ازدياد حيث يقبع الناس في منازلهم (أجيرو 2021؛ وليزلي وويلسون 2020). ومن الضروري أن تسعى الحكومات والمنظمات الدولية على وجه السرعة إلى حماية المكاسب التي تحقَّقت مؤخرا، وضخ زخم جديد في جهود إشراك النساء في سوق العمل والاستفادة من الإمكانات الهائلة التي ينطوي عليها رأس المال البشري للنساء في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

7. الخاتمة

إن إمكانات سوق العمل لدى الشباب والأفضل تعليما والنساء غير مستغلة إلى حد كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتواجه القوى العاملة في المنطقة مخاطر الإقصاء والبطالة والعمل غير الرسمي. وفي الوقت نفسه، يتسم القطاع الخاص بمستوى محدود من ديناميكية وخلق فرص العمل، وهو ما لا يشمل المساواة بين الجنسين ولا يستثمر كثيرا في رأس المال البشري والمادي أو الابتكار. ويضم أيضا عددا من الشركات ذات الارتباطات السياسية أكثر مما تشهده البلدان الأخرى في أنحاء العالم.

وبعد مرور عام ونصف العام على تفشي الجائحة، تفاقمت هذه النواتج بلا شك. فقد انكمش الناتج الاقتصادي، وزاد معدل الفقر زيادة كبيرة وقد تفاقم بفعل فقدان الوظائف في قطاع خاص يعاني بالفعل من ضعف النمو وينتشر فيه العمل غير الرسمي. وتعوق القيود المتزايدة على المالية العامة أيضا قدرة حكومات المنطقة على التصدي لهذا التحدي.

وسيستمر التأثير الهائل للجائحة طويلا على الأرجح، تصاحبه موجات من الشباب الأفضل تعليما الذين ستزداد أعمارهم ويدخلون دائرة القوى العاملة. لقد آن الأوان لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تقضي على التحجر في سوق العمل والقطاع الخاص وتبعث فيهما الحيوية، وتُسخِّر الإمكانات الاقتصادية للأعداد المتنامية من الأيدي العاملة الطموحة ذات الكفاءة.

وللتصدي لهذا التحدي الهائل والملح، يقدم هذا الفصل شواهد جديدة على ضرورة التركيز على الطلب على الأيدي العاملة والافتقار إلى التنافسية في السوق، وهو ما يؤثر على خلق فرص العمل من خلال العديد من القنوات المباشرة وغير المباشرة.

ولجعل الأسواق أكثر تنافسية، يجب أن يتحول نموذج الحوكمة في المنطقة من نموذج يدعم دور الدولة كمنافس في القطاع الخاص إلى دور الراعي للإنصاف والرفاهة، ومن نموذج الحوكمة الذي يفضل الشركات ذات الارتباطات السياسية إلى نموذج يكفل تكافؤ الفرص أمام شركات القطاعين العام والخاص.

المراجع

Adelino, M., Ma, S., and Robinson, D. (2017). "Firm Age, Investment Opportunities, and Job Creation." *Journal of Finance, 72*(3), pp. 999–1038.

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R. and Howitt, P. (2005). "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship." *Quarterly Journal of Economics, 120*(2), pp. 701–728.

Agüero, J. M. (2021). "COVID-19 and the Rise of Intimate Partner Violence." *World Development, 137*: 105217.

Amable, B., and Gatti, D. (2001). "The Impact of Product Market Competition on Employment and Wages." IZA Discussion Paper No. 276. Institute of Labor Economics (IZA), Bonn, Germany.

Anand, R., and Khera, P. (2016). "Macroeconomic Impact of Product and Labor Market Reforms on Informality and Unemployment in India." IMF Working Paper No. 16/47. International Monetary Fund, Washington, DC.

Ashenfelter, O., and Hannan, T. (1986). "Sex Discrimination and Product Market Competition: The Case of the Banking Industry." *Quarterly Journal of Economics, 101*(1), pp. 149–174.

Belfield, C., and Heywood, J. S. (2006). "Product Market Structure and Gender Discrimination in the United Kingdom." In J. S. Heywood and J. H. Peoples (Eds.), *Product Market Structure and Labor Market Discrimination: The Moral and Political Implications of Skepticism* (pp. 39-58). State University of New York Press, Albany, NY.

Blanchard, O., and Giavazzi, F. (2003). "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets." *Quarterly Journal of Economics, 118*(3), pp. 879–907.

Boeri, T., Nicoletti, G., and Scarpetta, S. (2000). "Regulation and Labour Market Performance." CEPR Discussion Papers No. 2420. Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.

Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R., and Zdzienicka, A. (2012). "The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis." OECD Economics Department Working Paper No. 949. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Bouis, R., Duval, R. A., and Eugster, J. (2016). "Product Market Deregulation and Growth: New Country-Industry-Level Evidence." IMF Working Paper No. 16/114. International Monetary Fund, Washington, DC.

Charlot, O., Malherbet, F., and Terra, C. (2015). "Informality in Developing Economies: Regulation and Fiscal Policies." *Journal of Economic Dynamics and Control, 51* (February), pp. 1–27. https://doi.org/10.1016/j.jedc.2014.09.031.

Cusolito, P., and Maloney, W. F. (2018). *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. World Bank, Washington, DC.

Dauda, S. (2020). *The Effects of Competition on Jobs and Economic Transformation. Equitable Growth, Finance & Institutions Insight—Trade, Investment and Competitiveness*. World Bank, Washington, DC.

Dauda, S., Murciego, G. M., Pop, G., and Raslan, A. (2022). "Restrictive Regulation as a Challenge for Competition, Productivity, and Jobs in the Middle East and Northern Africa: Closing the Gap." World Bank, Washington, DC. *Mimeo*. Background paper for *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.

Diwan, I., and Haidar, J. I. (2020). "Political Connections Reduce Job Creation: Firm-level Evidence from Lebanon." *Journal of Development Studies, 57*(8), pp. 1373–1396.

Diwan, I., Keefer, K., and Schiffbauer, M. (2020). "Pyramid Capitalism: Political Connections, Regulation, and Firm Productivity in Egypt." *Review of International Organizations, 15*(1), pp. 211–246.

Ebell, M., and Haefke, C. (2003). "Product Market Deregulation and Labor Market Outcomes." Economics Working Paper No. 726. Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, Spain.

Elson, D. (1999). "Labour Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues." *World Development, 27*(3), pp. 611–627.

Eslava, M., Haltiwanger, J. C., Kugler, A. D., and Kugler, M. (2013). "Trade and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia." *Review of Economic Dynamics, 16*(1), pp. 135–158.

Gatti, R., Morgandi, M., Grun, G., Brodmann, S., Angel-Urdinola, D., Moreno, J. M., Marotta, D., Schiffbauer, S., Lorenzo, E. M. (2013). *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13284.

Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., Giuffra, L. D., Desai, V., Fonteñez, M. B., Galicia, R., Lopez, V., Marin, G., Mujica, I., Natarajan, H., Newhouse, D., Palacios, R., J., Quiroz, A. P., Alas, C. R., Sabharwal, G., and Weber, M. (2021). "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real Time Review of Country Measures." Living Paper Version 15. World Bank, Washington, DC. https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf.

Geroski, P. A. (1990). "Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure." *Oxford Economic Papers, 42*(3), pp. 586–602.

Goodwin, T., and Pierola, M. D. (2015). "Export Competitiveness: Why Domestic Market Competition Matters." Viewpoint No. 348. World Bank, Washington, DC.

Hellerstein, J. K., Neumark, D., and Troske, K. R. (2002). "Market Forces and Sex Discrimination." *Journal of Human Resources, 37*(2), pp. 353–380.

Heyman, F., Svaleryd, H., and Vlachos, J. (2013). "Competition, Takeovers, and Gender Discrimination." *ILR Review, 66*(2), pp. 409–432.

Heyman, F., Norback, P., and Persson, L. (2018). "Who Creates Jobs and Who Creates Productivity? Small versus Large versus Young versus Old." *Economics Letters, 164* (C), pp. 50–57. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.12.034.

Huber, P., Oberhofer, H., and Pfaffermayr, P. (2017). "Who Creates Jobs? Econometric Modeling and Evidence for Austrian Firm Level Data." *European Economic Review, 91*(C), pp. 57–71. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2016.09.008.

ILO (International Labour Organization). 2019. *Global Wage Report 2018/19*. International Labour Organization, Geneva.

Islam, A. M., Moosa, D., and Saliola, F. (2022). *Jobs Undone. Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.

Islam, A. M., Muzi, S., and Amin, M. (2019). "Unequal Laws and the Disempowerment of Women in the Labour Market: Evidence from Firm-Level Data." *Journal of Development Studies, 55*(5), pp. 822–844.

Jovanovic, B. (1982). "Selection and the Evolution of Industry." *Econometrica, 50*(3), pp. 649–670.

Kitzmuller, M., and Licetti, M. M. (2012). "Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development." Viewpoint Note 331. World Bank Group, Washington, DC.

Krueger, A. B., and Pischke, J. (1997). "Observations and Conjectures on the U.S. Employment Miracle." NBER Working Paper No. 6146. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Leslie, E., and Wilson, R. (2020). "Sheltering in Place and Domestic Violence: Evidence from Calls for Service during COVID-19." *Journal of Public Economics, 189*: 104241.

Lindbeck, A., and Snower, D. J. (1984). "Involuntary Unemployment as an Insider-Outsider Dilemma." Seminar Paper No. 309. Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, Sweden.

MoF (Ministry of Finance of Kuwait). (2019). *The General Budget: The Fiscal Year 2019/2020*. https://www.mof.gov.kw/MofBudget/PDF/Budget20-19eng.pdf.

MoEF (Ministry of Economy and Finance). (2020). *Report on Public Entities Establishments and Enterprises*. https://www.finances.gov.ma/en/Pages/finance-act-2020.aspx.

Nickell, J. (1996). "Competition and Corporate Performance." *Journal of Political Economy, 104*(4), pp. 724–746.

Nickell, S., and Layard, R. (1999). "Labor Market Institutions and Economic Performance." In O. C. Ashenfelter and D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics* (pp. 3029–3084). Elsevier.

Nicoletti, G., and Scarpetta, S. (2003). "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence." *Economic Policy, 18*(36), pp. 9–72. https://doi.org/10.1111/1468-0327.00102.

Nicoletti, G., and Scarpetta, S. (2005). "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries." OECD Economics Department Working Paper No. 472. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/463767160680.

Nicoletti, G., Bassanini, A., Ernst, E., Jean, S., Santiago, P., and Swaim, P. (2001). "Product and Labour Market Interactions in OECD Countries." OECD Economics Department Working Paper No. 312. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/814240442882.

OECD. (Organization for Economic Cooperation and Development). n.d. "OECD Indicators of Product Market Regulation." https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2012). *Towards New Arrangements for State Ownership in the Middle East and North Africa*. OECD Publishing, Paris.

Pissarides, C. (2001). "Employment Protection." *Labour Economics, 8*(2), pp. 131–159

Rijkers, B., Arouri, H., Freund, C., and Nucifora, A. (2014). "Which Firms Create the Most Jobs in Developing Countries? Evidence from Tunisia." *Labour Economics, 31*(C), pp. 84–102.

Rijkers, B., Baghdadi, L., and Raballand, G. (2017). "Political Connections and Tariff Evasion: Evidence from Tunisia." *World Bank Economic Review, 31*, pp. 459–482.

Rijkers, B., Freund, C., and Nucifora, N. (2017). "All in the Family: State Capture in Tunisia." *Journal of Development Economics, 124*(C), pp. 41–59.

Romero, J. M., and Kuddo, A. (2019). "Moving Forward with ALMPs: Active Labor Policy and the Changing Nature of Labor Markets." Social Protection and Jobs Discussion Paper No. 1936. World Bank, Washington, DC.

Ruckteschler, C., Malik, A., and Eib, F. (2019). "The Politics of Trade Protection: Evidence from an EU-Mandated Tari Liberalization in Morocco." CSAE Working Paper No. 2019-12. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.

Sekkat, K. (2009). "Does Competition Improve Productivity in Developing Countries?" *Journal of Economic Policy Reform, 12*(2), pp. 145–162.

Spector, D. (2004). "Competition and the Capital-Labor Conflict." *European Economic Review, 48*(1), pp. 25–38.

U.S. Department of State. (2020). *2020 Investment Climate Statements: Jordan*. https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/jordan/.

Verme, P. (2016). "Subsidy Reforms in the Middle East and North Africa Region: A Review." Policy Research Working Paper No. 7754. World Bank, Washington, DC.

Vives, X. (2008). "Innovation and Competitive Pressure." *Journal of Industrial Economics, 56*(3), pp. 419–469.

Weichselbaumer, D., and Winter-Ebmer, R. (2007). "The Effects of Competition and Equal Treatment Laws on Gender Wage Differentials." *Economic Policy, 22*(50), pp. 235–287.

World Bank. (2018a). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2018b). *The State of Social Safety Nets 2018*. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2020). *Morocco Infrastructure Review*. World Bank. World Bank, Washington, DC.

الفصل الثامن: الحوكمة والهجرة والنزوح القسري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

نيللي الملاخ

1. مقدمة

الحوكمة هي اسم مختصر لممارسة السلطة في مجال معين، والسعي لتحقيق المصلحة الجماعية، وتوجيه المجتمع وتنسيقه (بيير وبيترز 2000؛ بيترز وبيير 2005). وعلى هذا النحو، يمكن فهم مفهوم الحوكمة بطرق متنوعة، تفسح المجال للعديد من التفسيرات. ويعتمد هذا الفصل نهجا للحوكمة في دراسة الهجرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالاعتماد على إطار متعدد الأبعاد لرصد الروابط بين الحوكمة والهجرة من منظور البلدان المرسلة والمستقبلة، يركز هذا الفصل على عوامل الدفع والجذب ذات الصلة بالحوكمة في كل من بلدان الأصل والبلدان المستقبلة.

أولا، ينظر هذا الفصل في كيفية تأثير الحوكمة في بلدان الأصل على تدفقات الهجرة. ويتناول التقرير التحديات المتعلقة بضعف الحوكمة والمؤسسات في بلدان الأصل، التي تدفع تدفقات الهجرة وتؤدي إلى النزوح القسري من مناطق أو بلدان شديدة التأثر - بما في ذلك ضعف المؤسسات الاقتصادية، ومحدودية الحريات السياسية والحريات المدنية، وقصور الأداء الاقتصادي المقترن باتجاهات ديموغرافية غير مواتية، وضعف الاستجابة لتغير المناخ، وشيوع العنف والصراعات. ثانيا، يبحث هذا الفصل الروابط بين الحوكمة والهجرة من منظور البلدان المستقبلة. فالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والقانونية للمهاجرين واللاجئين في بلدان المقصد لها آثار مهمة على رفاهتهم، واندماجهم في أسواق العمل، وحسن حالهم بوجه عام.

لماذا تعد الحوكمة في بلدان الأصل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مهمة في مسألة الهجرة؟ هناك عدة أسباب تجعل الحوكمة في بلدان الأصل ذات أهمية للهجرة. أولا، تشكل الهجرة والنزوح القسري من المنطقة نسبة كبيرة من الحراك العالمي. ففي عام 2020، شكلت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 11% من إجمالي أعداد المهاجرين الدوليين، وثلث مجموع اللاجئين وطالبي اللجوء، وربع إجمالي النزوح الداخلي (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة 2020؛ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2021).

ثانيا، كما سيُوضح في القسم 4، تواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قدراً كبيراً من تحديات الحوكمة، بما في ذلك ضعف المؤسسات الاقتصادية، والافتقار إلى الحريات السياسية والحريات المدنية، وارتفاع النمو السكاني، مصحوباً بضعف الآفاق الاقتصادية، وتغير المناخ مع غياب الاستجابات الملائمة على صعيد السياسات، وتفاقم الصراعات والعنف الذي تشارك فيه الدولة. وما لم تعالج هذه البلدان تلك التحديات الأساسية في الحوكمة، ستشهد المنطقة على الأرجح زيادة أكبر في الهجرة الدولية والنزوح القسري، ونظراً للتعداد الكبير لسكان المنطقة، لن تتمكن أسواق العمل في البلدان المستقبلة من استيعاب هذه التدفقات الضخمة من المهاجرين واللاجئين وإدماجها.

ثالثا، من المرجح أن تكون لأنماط التنقل هذه آثار مهمة على تنمية بلدان الأصل وتراكم رأس المال البشري. وتبعا لأنماط اختيار المهاجرين واللاجئين، قد تفقد بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مواطنين يتمتعون بمهارات عالية ومتعلمين تعليما جيدا. وعلى الرغم من أن هجرة ذوي المهارات العالية قد تكون لها آثار إيجابية على بلدان الأصل من خلال تكوين رأس المال البشري (بين، ودوكييه، وأودن ديفورت، 2011)، فإن نزيف العقول أصبح نمطا مهيمنا للهجرة الدولية، كما أوضح دوكييه ورابوبور (2012). وقد أكدت عدة دراسات على الأضرار التي تلحق بهجرة ذوي المهارات العالية في بلدان الأصل (بين ودوكييه ورابوبور 2008؛ فان وستارك 2007)، بما في ذلك زيادة التفاوت في التوزيع العالمي للدخل على الأجل الطويل، مع هجرة ذوي المهارات من البلدان الفقيرة إلى البلدان الغنية (ماونتفورد ورابوبور 2011).

وأخيرا، فإن بعض تحديات الحوكمة التي تواجهها هذه البلدان يمكن أن تولد تدفقات ضخمة من النزوح القسري داخل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وما لم تُعالج الصدمات المناخية من خلال استجابات ملائمة على صعيد السياسات، ستصبح على الأرجح أكثر تواترا وشدة وتطرفا في السنوات والعقود القادمة. ومع تفاقم تلك الصدمات، قد تضطر شرائح كبيرة من السكان إلى النزوح الداخلي، هربا من المناطق شديدة التأثر. وستفرض هذه التحركات السكانية الضخمة ضغوطا إضافية على البنية التحتية الضعيفة بالفعل، والخدمات العامة، وأسواق العمل المحلية في المنطقة. ولذلك، فإن التصدي لتلك التحديات له أهمية قصوى لهذه البلدان ولمواطنيها.

وللحوكمة في بلدان الأصل أهمية مباشرة وغير مباشرة. وهناك علاقات ذاتية ومعززة بين الحوكمة والهجرة والتنمية. وكما سيُوضح في القسم 3، الذي يستعرض الدراسات والأبحاث المتعلقة بالحوكمة في بلدان الأصل باعتبارها أحد محددات الهجرة، فإن ضعف الحوكمة في بلدان الأصل - سواء في شكل نقص الحريات الاقتصادية والسياسية، أو ضعف الجودة المؤسسية، أو قصور الأداء الاقتصادي، أو العنف السياسي - يعد أحد المحددات المهمة للهجرة والنزوح القسري. وعلى الرغم من أن هذه المحددات يمكن أن تدفع الهجرة والنزوح القسري بطريقة مباشرة، فقد تكون لها أيضا آثار غير مباشرة على تدفق المهاجرين والنازحين قسرا من بلدان الأصل. فعلى سبيل المثال، قد يرتبط ضعف الحوكمة في بلدان الأصل بإعاقة تهيئة فرص العمل وضعف الآفاق الاقتصادية، وهو ما قد يؤدي أيضاً إلى الهجرة. وقد ألقى إسلام وموسى وساليولا (2022) الضوء على هذه الوسيلة غير المباشرة، مؤكدين على دور ضعف الحوكمة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تفسير تدني خلق فرص العمل في القطاع الخاص. وبالمثل، من المرجح أن يندلع الصراع ويشيع العنف عندما تفشل الحوكمة (هيجري ونايجارد 2015؛ ويج وتوليفسن 2016)، مما يؤدي إلى تعزيز حافز الأشخاص للانتقال. ومن شأن فقدان رأس المال البشري، المرتبط بهجرة أصحاب المهارات العالية من البلدان الفقيرة، أن يفاقم بدوره إخفاقات الحوكمة، لأنه قد يؤدي إلى إبطاء التحسن في الحوكمة في بلدان الأصل أو حتى تدهورها.

وينطوي اعتماد نهج يركز على الحوكمة في دراسة الهجرة على توسيع نطاق التحليل ليشمل تحديات الحوكمة في بلدان المقصد وليس فقط بلدان الأصل. ويؤكد الفصل الحالي على أن تحسين مؤسسات الهجرة في بلدان المقصد أمر بالغ الأهمية لتحسين الاندماج في سوق العمل، وتعزيز تراكم رأس المال البشري، وتحسين رفاهة المهاجرين واللاجئين. ونظرا لأن نسبة كبيرة من المهاجرين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يهاجرون إلى بلدان أخرى بالمنطقة – خاصة إلى دول مجلس التعاون الخليجي – فإن هذا الفصل يبرز الإصلاحات التي تمس الحاجة إليها لنظام الكفالة، والتي تحكم العلاقة بين أرباب الأعمال والعمال المهاجرين. فوفقا لهذا النظام، يظل وضع هجرة العامل المهاجر مرهوناً قانونا بالكفيل أو رب العمل طوال فترة عقده. ويسلط هذا الفصل الضوء على كيفية استفادة المهاجرين وبلدان المقصد من إصلاح نظام الكفالة. ومع وجود إطار جديد لسياسات حوكمة الهجرة في دول مجلس التعاون، سيتمتع المهاجرون بدرجات أعلى من حرية انتقال العمالة، وبالتالي سيزيد اندماجهم في سوق العمل. ولن تقتصر منافع إصلاح نظام الكفالة على العمال المهاجرين، بل ستستفيد منها أيضا دول المجلس. ففي الواقع، ستستفيد دول المجلس اقتصاديا على الأرجح من الإصلاحات الإضافية للنظام وتحسين إنفاذ اللوائح التنظيمية المُطبّقة حديثا في البلدان التي نفذت بالفعل إصلاحات في هذا الاتجاه. ويستعرض الفصل أيضا الإطار القانوني الذي يحكم استضافة اللاجئين في البلدان المضيفة الرئيسية في المنطقة، مثل الأردن ولبنان، ويطرح بعض التوصيات على صعيد السياسات لتحسين حياة اللاجئين من خلال تحسين سياسة حوكمة اللاجئين.

وقد انتظمت سائر أجزاء الفصل على النحو التالي: يقدم القسم 2 بعض المعلومات الأساسية عن الهجرة الدولية والنزوح القسري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويعرض القسم 3 استعراضا للدراسات والأبحاث بشأن الروابط بين الحوكمة في بلدان الأصل، والهجرة، وتدفقات النزوح القسري. ويسلط القسم 4 الضوء على أوجه القصور في نظام الحوكمة في بلدان الأصل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويناقش القسم 5 الحوكمة في بلدان المقصد. ويقدم القسم 6 بعض الملاحظات الختامية.

2. معلومات أساسية عن الهجرة والنزوح القسري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

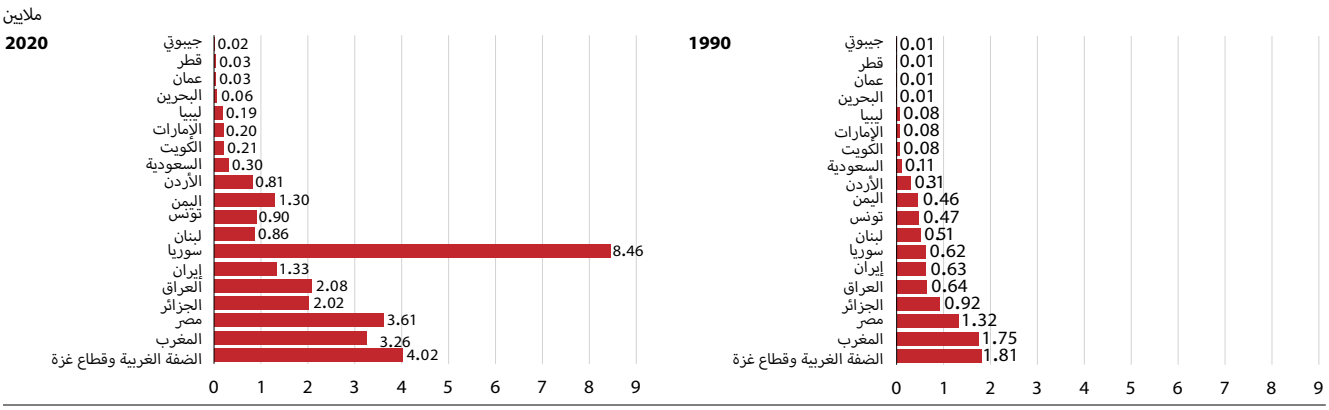
تدفقات المهاجرين الدوليين من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

بلغ عدد المهاجرين الدوليين من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما في ذلك اللاجئون المسجلون، 29.7 مليون مهاجر في عام 2020، أي ثلاثة أمثال العدد في عام 1990 (9.8 ملايين)، في حين ارتفع عدد المهاجرين الدوليين في جميع أنحاء العالم بنسبة 83% فقط بين عامي 1990 و2020. ومن المنظور الأوسع للهجرة الدولية، شكل المهاجرون الدوليون من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

حوالي 11% من إجمالي المهاجرين الدوليين في عام 2020، مقابل 6% في عام 1990. وتشكل النساء نحو 45% من المهاجرين الدوليين من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي نسبة ظلت ثابتة تقريبا بين عامي 1990 و2020 (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة 2020).

ويعرض الشكل 1 التطور في عدد المهاجرين الدوليين (بالملايين) من كل بلد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في منتصف العام بين عامي 1990 و2020.[1] ففي جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، زاد عدد المهاجرين الدوليين من المنطقة بين عامي 1990 و2020. وزادت نسبة المهاجرين الدوليين من سوريا، ومن بينهم لاجئون مسجلون، بواقع 14 مرة، من 0.62 مليون في عام 1990 إلى 8.46 ملايين في عام 2020. وعلى الرغم من أن عدد المهاجرين الدوليين من البحرين أقل منه من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى، فإنه يحتل المرتبة الثانية بعد سوريا في زيادة عدد المهاجرين الدوليين بين عامي 1990 و2020، بواقع خمسة أمثال تقريباً. وبالأرقام المطلقة، شكّلت الجزائر ومصر وإيران والعراق والمغرب والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن جميعها بلدان الأصل الرئيسية للمهاجرين الدوليين من المنطقة في عام 2020، حيث بلغت أعدادهم نحو 18 مليون مهاجر من هذه البلدان.

الشكل 1. المهاجرون الدوليون (بالملايين) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وفقا لبلد الأصل



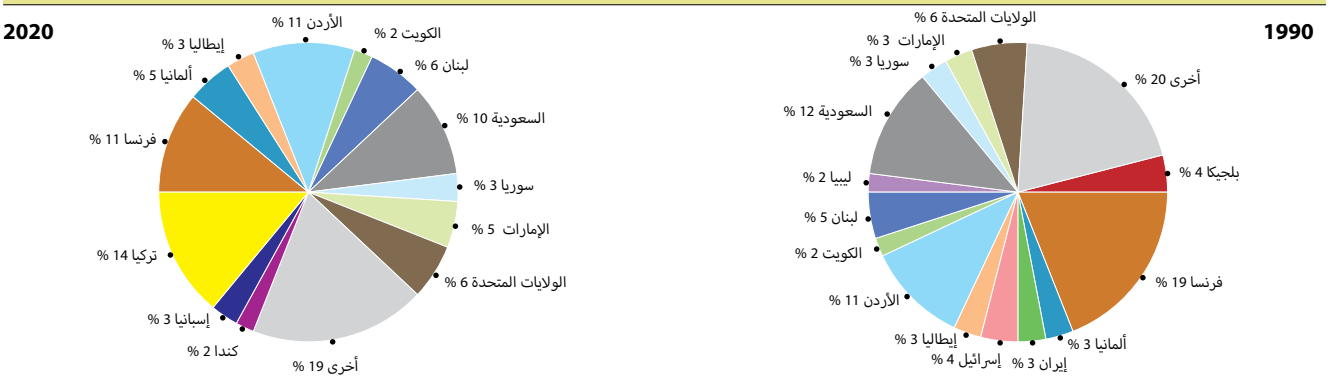
المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة 2020 (https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock)، تم الاطلاع عليه في 25 مارس/آذار 2022.

ويظهر الشكل 2 التغيرات في وجهات المهاجرين من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين عامي 1990 و2020. ويظهر الشكل بلدان المقصد الرئيسية، التي تضم ما لا يقل عن 2% من إجمالي المهاجرين الدوليين من المنطقة في كل عام. والبلدان الأخرى هي تلك التي تضم أقل من 2% من إجمالي المهاجرين الدوليين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في كل عام. وعلى الرغم من أن فرنسا كانت أهم بلد مقصد للمهاجرين من المنطقة في عام 1990 (19%)، يبدو أن تركيا كانت أكبر بلد مقصد في عام 2020 (14%). وربما يرجع السبب في ذلك إلى أن بيانات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة تتضمن معلومات عن اللاجئين المسجلين والمهاجرين للخارج لأسباب اقتصادية، وبالتالي سجلت العديد من اللاجئين السوريين الذين تستضيفهم تركيا. وأصبحت فرنسا ثاني أهم وجهة في عام 2020 (11%). وظل العديد من الوجهات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يحظى بشعبية كبيرة في كلا العامين من بينها الأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. وكانت الولايات المتحدة هي الوجهة المختارة لحوالي 6% من المهاجرين الدوليين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عامي 1990 و2020. وبالإضافة إلى فرنسا، كان العديد من البلدان الأوروبية، بما فيها ألمانيا وإيطاليا،

1 ويشمل المهاجرون جميع المقيمين المولودين في الخارج في بلد ما بصرف النظر عن تاريخ دخولهم البلد، استنادا إلى إحصاءات رسمية عن تعداد السكان المولودين في الخارج أو الأجانب من السجلات السكانية، والمسوح التتبعية ذات الطبيعة التمثيلية المُعبِّرة عن الأوضاع على المستوى الوطني. وبالنسبة للبلدان التي لا تتوفر فيها بيانات عن السكان المولودين في الخارج، تستخدم إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة بيانات عن المواطنين الأجانب. وعلى هذا النحو، فإن عدد المهاجرين الدوليين قد لا يشمل الجيل الثاني من المهاجرين المولودين في البلد المعني لكن لديهم آباء مهاجرين. وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن بيانات الإدارة عن تدفقات المهاجرين الدوليين معلومات عن عدد اللاجئين المسجلين من معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

من الخيارات الشائعة في كلا العامين، حيث اختار هاتين الوجهتين 6% من المهاجرين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 1990 و8% في 2020. وأصبحت إسبانيا بلد مقصد مهما في الاتحاد الأوروبي في عام 2020، في حين لم تعد بلجيكا من بين أكبر بلدان المقصد للمهاجرين من المنطقة.

الشكل 2. بلدان المقصد للمهاجرين من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة 2020 (https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock)، تم الاطلاع عليه في 25 مارس/آذار 2022.

اللاجئون وطالبو اللجوء والنازحون داخليا من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يعتمد هذا القسم على بيانات من قاعدة بيانات اللاجئين لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي تقدم معلومات مفصلة عن اللاجئين وطالبي اللجوء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومعلومات عن النازحين داخليا. ووفقا لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن اللاجئين هم أفراد يعيشون خارج بلدانهم أو أراضيهم الأصلية ويواجهون مخاطر تتعلق بالحماية، وطالبي اللجوء أفراد طلبوا الحماية الدولية ولم يتخذ قرار بشأن منحهم وضع اللجوء،[2] والنازحين داخليا أشخاص اضطروا أو أُجبروا على الفرار أو مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، على وجه الخصوص بسبب الصراع المسلح أو تجنباً لآثاره، وشيوع العنف، وانتهاكات حقوق الإنسان أو الكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان، والذين لم يعبروا حدود الدولة المعترف بها دوليا.[3] في عام 2020، ووفقا لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، كان ثلث مجموع اللاجئين وطالبي اللجوء من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (15.9 مليون)، وكان 91% منهم من سوريا، يليهم العراق (4.5%)، وإيران (1.8%)، والضفة الغربية وقطاع غزة (1.4%). وقد أثر النزوح الداخلي على 24.46 مليون شخص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2020، وشكل ذلك نحو 25% من إجمالي النزوح.

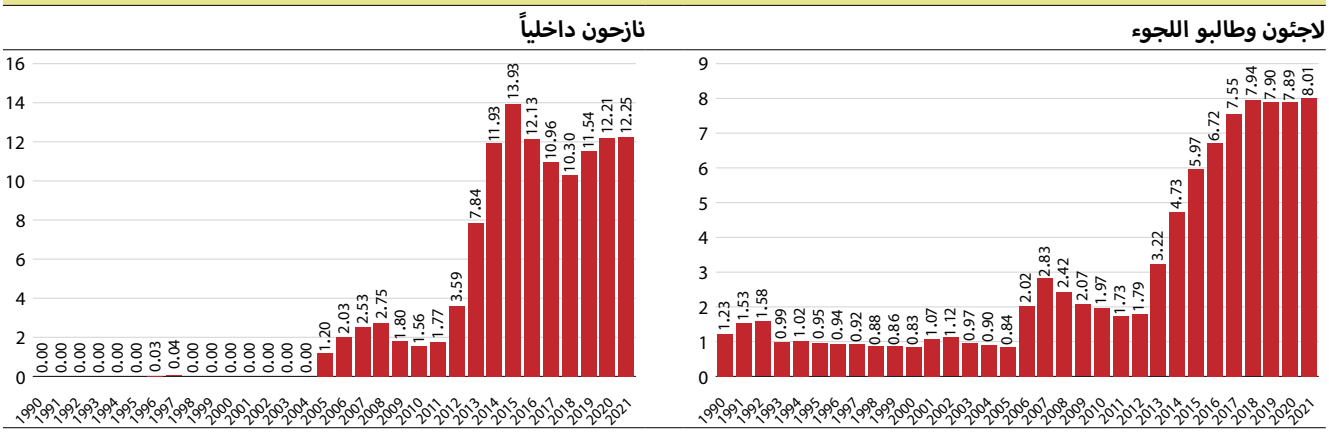
ويبين الشكل 3 تطور العدد الإجمالي للاجئين وطالبي اللجوء، وكذلك النازحين داخليا، مع التركيز على النازحين من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين عامي 1990 و2021. وكما هو مبين في الشكل 3، شهدت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في السنوات الأخيرة زيادة كبيرة في عدد اللاجئين وطالبي اللجوء والنازحين داخليا بسبب الصراع وشيوع العنف. وفي عام 1990، كان هناك 1.23 مليون شخص من

2 يشمل اللاجئون الأفراد المعترف بهم بموجب اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، وبروتوكولها لعام 1967، واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969 التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا، وتعريف اللاجئين الوارد في إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين لعام 1984 على النحو الوارد في القوانين الوطنية، وأولئك المعترف بهم وفقا للنظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والأفراد الممنوحين أشكالا تكميلية من الحماية، ومن يتمتعون بحماية مؤقتة. ويشمل اللاجئون أيضا الأشخاص الذين يعيشون أوضاعا شبيهة باللاجئين خارج بلدانهم أو أراضيهم الأصلية ويواجهون مخاطر تتعلق بالحماية مماثلة لتلك التي يتعرض لها اللاجئون لكن لم يتم التأكد من وضعهم لأسباب عملية أو غيرها.

3 لأغراض إحصاءات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، لا يشمل هؤلاء السكان إلا النازحين داخليا بسبب الصراع، الذين يقدم لهم المكتب الحماية أو المساعدة. ويشمل السكان النازحون داخليا أيضا الأشخاص الذين يعيشون في وضع شبيه بالنازحين داخليا داخل البلد الذي يحملون جنسيته أو محل إقامتهم المعتاد ويواجهون مخاطر تتعلق بالحماية مماثلة لمخاطر النازحين داخليا، لكن لا يمكن الإبلاغ عنهم لأسباب عملية أو غيرها.

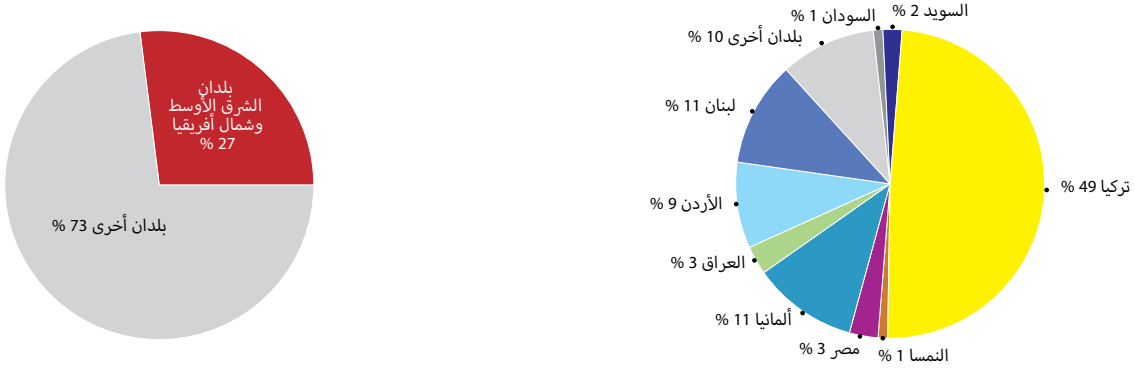
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لاجئاً أو طالباً للجوء في بلد غير بلدهم الأصلي؛ وحوالي 8 ملايين شخص في عام 2021. وبالمثل، لم يكن هناك نزوح داخلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حتى عام 1990، لكن العدد بلغ 12.3 مليون شخص في عام 2021. وكان عدد النازحين داخليا أكبر في عام 2015 بعد الحرب السورية.

الشكل 3. اللاجئون وطالبو اللجوء والنازحون داخليا (بالملايين) من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2021 (https://www.unhcr.org/refugee-statistics/)، تم الاطلاع عليها في 31 مارس/آذار 2022.

الشكل 4. بلدان اللجوء للاجئين وطالبي اللجوء من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2020



المصدر: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2021 (https://www.unhcr.org/refugee-statistics/)، تم الاطلاع عليها في 31 مارس/آذار 2022.

واعتمادا على معلومات عن بلدان اللجوء من قاعدة بيانات اللاجئين لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يبحث هذا الفصل أيضا بلدان اللجوء للاجئين وطالبي اللجوء من بلدان الأصل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويظهر الشكل 4 نسبة اللاجئين وطالبي اللجوء من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2020 في كل بلد من بلدان اللجوء. ويعرض الشكل البياني الدائري الأيسر البلدان المضيفة الرئيسية التي تستضيف ما لا يقل عن 1% من اللاجئين وطالبي اللجوء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (وبالتالي تشير الفئة الأخرى إلى البلدان التي تستضيف أقل من 1% من إجمالي اللاجئين وطالبي اللجوء من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2020)، بينما يميز الشكل البياني الدائري الأيمن بين بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبلدان أخرى من حيث كونها بلد لجوء للاجئين وطالبي اللجوء من بلدان الأصل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وبسبب وجود العديد من اللاجئين السوريين في تركيا، تمت استضافة 49% من إجمالي اللاجئين وطالبي اللجوء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تركيا عام 2020. واستضاف لبنان والأردن، البلدان المجاوران لسوريا، 20% أخرى من اللاجئين وطالبي اللجوء في عام 2020. واستضاف كل من العراق ومصر 3% من إجمالي اللاجئين وطالبي اللجوء من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واستضافت النمسا وألمانيا والسويد 14% من اللاجئين وطالبي اللجوء. وبشكل عام، في عام 2020، تم استضافة 27% من اللاجئين وطالبي اللجوء في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

3. استعراض للدراسات والأبحاث: أثر الحوكمة في بلد الأصل

تحدد الدراسات والأبحاث الخاصة بالهجرة عدة عوامل دفع وجذب تؤثر على تدفقات الهجرة. ويركز هذا القسم في المقام الأول على عوامل الدفع المرتبطة بالحوكمة التي يمكن أن تؤثر على تدفقات الهجرة والنزوح القسري في بلدان الأصل. كما يُناقش الدراسات والأبحاث ذات الصلة التي عُنيت بدور العوامل الديموغرافية، والحريات الاقتصادية والسياسية، وقصور الأداء الاقتصادي، وتغير المناخ، والصراعات في تشكيل تدفقات الهجرة من البلدان أو المناطق الجغرافية المتأثرة بشدة.

العوامل الديموغرافية

تعد العوامل الجوهرية الديموغرافية من أهم دوافع الهجرة الدولية. وقد بحثت عدة أوراق بحثية أثر العوامل الديموغرافية في بلدان الأصل مثل: حجم السكان، ونسبة سكان الحضر، ونسبة الشباب من السكان، ونمو القوى العاملة، على تدفقات الهجرة. فعلى سبيل المثال، وجد كاريميرا، وأوجوليدو، وديفيس (2000) وبوبراوي (2015) أن ارتفاع تعداد السكان في بلدان الأصل يزيد الهجرة، مع تركيز الأولى على الهجرة إلى أمريكا الشمالية وكندا، والأخرى على التدفقات الثنائية التي شملت 230 بلدا. وإلى جانب تعداد السكان، وجد أن هيكلهم، وتكوينهم في بلدان الأصل له أهمية أيضا. ووجد فوجلر وروت (2000)، اللذان درسا تدفقات الهجرة من 86 بلدا آسيويا وأفريقيا إلى ألمانيا، أن ارتفاع نسبة سكان الحضر بنسبة 1% يزيد عدد المهاجرين بنسبة 2.7%. وبالمثل، وجد برتوكي وستروتسي (2008)، اللذان درسا محددات الهجرة الجماعية في القرن التاسع عشر، أن البلدان التي ترتفع فيها نسبة الشباب تسجل تدفقات أكبر للهجرة.

الحريات الاقتصادية والسياسية والمؤسسية

تتناول مجموعة أخرى من الدراسات والأبحاث دور المؤسسات الاقتصادية والسياسية في بلدان الأصل والفروق الاقتصادية والمؤسسية بينها وبين بلدان المقصد في دفع تدفقات الهجرة. وقد خلص آشبي (2010) إلى أن الفروق في الحرية الاقتصادية بين بلدان الأصل والمقصد ترتبط بالهجرة الثنائية. وبالمثل، وجد نجاد ويونج (2016) أن المهاجرين ينجذبون إلى وجهات لديها عملات نقدية أقوى، ولوائح تنظيمية أقل إرهاقاً، وحقوق ملكية وأنظمة قانونية أقوى.

وأظهر نجاد ويونج (2016) أن الاختلافات بين الدرجات المؤسسية والحريات السياسية بين بلدان المقصد والأصل تعد أيضا محددات مهمة لقرارات الهجرة. وقدم أريو ودوكييه وسكويتشاريني (2016) تفصيلا أكبر لتأثير جودة المؤسسات المحلية والأجنبية على تدفقات المهاجرين الوافدة والتدفقات الخارجة. حيث أوضحوا أن البلدان التي لديها مؤسسات أفضل يقل عدد المهاجرين منها، في حين أن المؤسسات الأفضل في بلدان المقصد تجتذب مهاجرين من ذوي المهارات العالية. وأوضح بوبراوي (2015) أن البلدان التي تشهد مستوى أعلى من الفساد تسجل معدلات هجرة خارجية أعلى ومعدلات هجرة وافدة أقل.

قصور الأداء الاقتصادي وفروق الدخل

أظهرت الدراسات والأبحاث أيضا أن فروق الدخل - التي تقاس عادة بمقياس الفجوة في الأجور - لها تأثير كبير، حيث تجتذب البلدان الأكثر ثراء تدفقات هجرة أكبر. ووجد فوجلر وروت (2000)، اللذان ركزا على الهجرة إلى ألمانيا، أن زيادة بنسبة 1% في الفرق بين بلدان الأصل والمقصد تزيد الهجرة بنسبة 1.6%. وتوصل كل من أريو ودوكييه وسكويتشاريني (2016) إلى أنه كلما كانت الفجوة في الأجور فيما يتعلق بالمهارات المحددة بين بلدين من بلدان المقصد والأصل أكبر، اتسع صافي تدفقات الهجرة من الأخيرة إلى الأولى. ويؤيد نجاد ويونج (2016) هذه النتائج بتسليط الضوء على أن فجوة نصيب الفرد من الدخل بين بلدان الأصل والمقصد لها آثار مختلفة على تدفقات هجرة ذوي المهارات المنخفضة والعالية. وتظهر هذه المؤشرات أن فروق الدخل لها أهمية أكبر في هجرة ذوي المهارات العالية - ربما بسبب العائدات المتوقعة الأعلى لرأس المال البشري المرتبطة بالاختلافات في الدخل في بلدان المقصد التي قد يعاني منها الأفراد الحاصلون على تعليم جامعي.

تغير المناخ

تعد الكوارث الطبيعية وتغير المناخ من العوامل المهمة الدافعة لتنقل البشر، في شكل هجرة دولية، وهجرة داخلية، ونزوح قسري. وتقدم عدة دراسات شواهد على أن تدفقات الهجرة الدولية تزداد مع ارتفاع درجات الحرارة (باكهاوس ومارتينيز-زارزوسو وموريس 2015؛ كاي وآخرون 2016). واتساقا مع هذه الدراسات، وجد كاتانيو وبيري (2016) أن ارتفاع درجات الحرارة زاد من معدلات الهجرة الداخلية والدولية، ولكن في البلدان متوسطة الدخل فقط، حيث تشكل الهجرة هامشا مهما للتكيف مع الاحترار العالمي. وقد وجدا أن العلاقة كانت سلبية في البلدان الفقيرة – وهو ما يتسق مع وجود قيود شديدة على السيولة. ووجد هابيل وزملاؤه (2019) أن شدة الجفاف كانت أحد المحددات المهمة لطلب اللجوء في السنوات الأخيرة، ووجد بين وبارسونز (2015) ودرابو وإمباي (2015) أن الكوارث الطبيعية مثل الأوبئة والكوارث الهيدرولوجية حفزت أيضا الهجرة الدولية.

العنف السياسي والصراع

أظهرت عدة أوراق بحثية أن العنف السياسي والصراع يشكلان عاملا دافعا رئيسيا للهجرة والنزوح القسري. وتبين أن زيادة حوادث العنف الدولي ونشوب الحرب الأهلية ترتبط بارتفاع تدفقات الهجرة (بين وبارسونز 2015؛ درابو وإمباي 2015). كما يمكن أن يتسبب الصراع في النزوح. فقد وجد فوجلر وروت (2000) أن تدفقات طالبي اللجوء إلى ألمانيا من البلدان الأفريقية والآسيوية كانت أكبر كلما ارتفع مستوى الترويع في بلدان الأصل. وبالمثل، وجد مور وشيلمان (2004) وهابيل وزملاؤه (2019) أن البلدان التي تشهد حربا تميل إلى زيادة احتمالات إرسال طلبات اللجوء إلى سائر العالم وأن تكون منشأ تدفقات للهجرة القسرية (اللاجئون والنازحون داخليا).

وقدم شون (2019) وسيفين (2020)، بالتركيز على سوريا، شواهد على دور العنف في دفع قرارات الهجرة المدنية والنزوح القسري. واستنادا إلى المقابلات المنظمة مع اللاجئين السوريين في تركيا، أظهر شون (2019) أن التعرض للعنف في وقت مبكر من الصراع أنذر بحدوث هجرة مبكرة من سوريا، خاصة بين صفوف الأشخاص ذوي العلاقات الأفضل من أصحاب المراكز الاجتماعية المتميزة. وبالمثل، أظهر سيفين (2020) أن التعرض للعنف كان محددا مهما للنزوح الداخلي في سوريا، وأن تحركات اللاجئين من سوريا إلى البلدان المجاورة ارتبطت بالزيادة التدريجية في العنف الهيكلي.

4. تحديات الحوكمة في بلدان الأصل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مصادر البيانات

يستعرض هذا الفصل أداء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيما يتعلق بأبعاد الحوكمة الواردة في القسم 3. والأبعاد الواردة في التحليل هي تلك المتصلة مباشرة بالتحديات الكامنة في نظام الحوكمة ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فعلى سبيل المثال، يتناول هذا القسم دور الخصائص الديموغرافية من حيث صلتها بحوكمة تنظيم الأسرة؛ ودور الحريات الاقتصادية وقصور الأداء الاقتصادي من حيث صلتها بضعف المؤسسات الاقتصادية؛ ودور الحريات السياسية، والصراع، والعنف السياسي، من حيث صلتها بضعف المؤسسات السياسية؛ وأخيرا، دور الصدمات المناخية، من حيث صلتها بعدم كفاية السياسات المناخية.

أولا، يعتمد هذا القسم على بيانات من تقرير الأمم المتحدة للتوقعات السكانية في العالم (الأمم المتحدة 2019) لدراسة التوزيع العمري للسكان والتوقعات السكانية، وعلى البيانات المعنية بالنسبة السنوية لنمو إجمالي الناتج المحلي من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي لمقارنة الأداء الاقتصادي لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وفقا لفئة الدخل، مع البلدان المتوسطة التي تنتمي إلى شريحة الدخل نفسها. ثانيا، يعتمد هذا الفصل على أربعة مصادر للبيانات لتقييم أداء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الحريات الاقتصادية والسياسية والجودة المؤسسية: مؤشر الحرية الاقتصادية الصادر عن معهد فريزر في عام 2019، والذي يقيم المؤسسات الاقتصادية على أساس حجم الحكومة، والهيكل القانوني وحقوق الملكية، والقدرة على الحصول على عملات نقدية قوية،[4] وحرية التجارة على الصعيد الدولي، وتنظيم الائتمان والعمالة وأنشطة الأعمال؛ مؤشر إدراك وجود الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية في عام 2021، والذي ويقيس مدى فساد القطاع العام في كل بلد وفقا لتصورات الخبراء ورجال الأعمال؛ وتقديرات منظمة فريدوم هاوس للحقوق السياسية والحريات المدنية في عام 2021، والتي صنفت قدرة الناس على الحصول على الحقوق السياسية والحريات المدنية في 210 بلدان وأقاليم؛ ومؤشرات الحوكمة العالمية للبنك الدولي في عام 2020، التي تصنف أكثر من 200 بلد وإقليم على أساس الصوت المسموع والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وفاعلية الحكومة، وجودة الإجراءات التنظيمية، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد.

ثالثا، يعتمد هذا الفصل، في إطار دراسة مدى انتشار الصراع والعنف السياسي، على بيانات من قاعدة بيانات الأحداث المدعومة ببيانات جغرافية لبرنامج أوبسالا لبيانات الصراعات والتي تقدم معلومات مصنفة تغطي الأحداث الفردية للعنف المنظم، وبيانات من مجموعة بيانات مقياس الإرهاب السياسي التي تقيس انتهاكات حقوق السلامة البدنية من جانب الدول وعملائها.[5] وأخيرا، يدرس هذا الفصل انتشار الصدمات المناخية باستخدام قاعدة بيانات أحداث الطوارئ لمركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، الذي جمع بيانات عن أكثر من 22 ألف كارثة جماعية في العالم منذ عام 1990. كما يبحث القرارات المتعلقة بالسياسات المناخية المتخذة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين عامي 1990 و2020 باستخدام بيانات من قاعدة بيانات السياسات المناخية لمعهد نيوكلايمت.

تحديات الحوكمة الرئيسية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

- حوكمة تنظيم الأسرة وقصور الأداء الاقتصادي

يعد النمو السكاني، المقترن بنقص الفرص الاقتصادية، أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها بلدان المنطقة. فقد بلغ إجمالي عدد سكان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 455 مليون نسمة في عام 2020، ومن المتوقع أن ينمو بنسبة 42% بحلول عام 2050 (إلى 648 مليون نسمة)

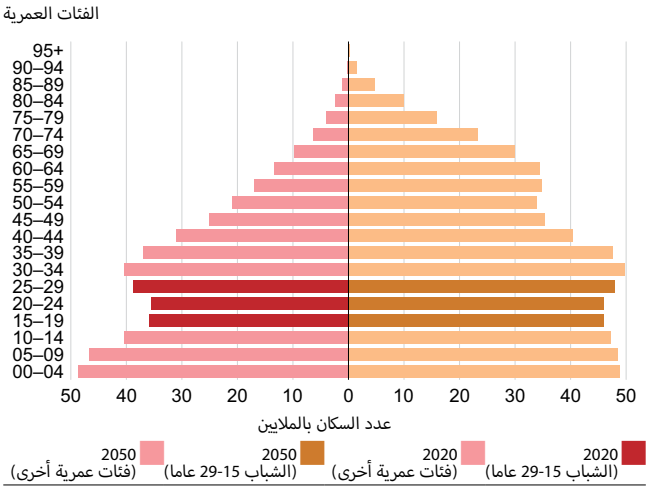
4 تشير العملات النقدية القوية إلى الأموال التي لها قوة شرائية مستقرة نسبيا عبر الزمن. ويقيس مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم مدى قدرة الناس في مختلف البلدان على الحصول على عملات قوية. ومن أجل الحصول على تصنيف مرتفع في هذا المجال، يجب على البلد اتباع السياسات واعتماد المؤسسات التي تؤدي إلى معدلات تضخم منخفضة (ومستقرة) وتجنب اللوائح التنظيمية التي تحد من القدرة على استخدام العملات البديلة.

5 انظر جيبني وزملاؤه (2021) للمزيد من المعلومات عن مجموعة بيانات مقياس الإرهاب السياسي.

وفقا لتقرير التوقعات السكانية العالمية لعام 2019. ويظهر الشكل 5 التوزيع العمري للسكان في عام 2020 (الأحمر) وفي عام 2050 (البرتقالي). وقد أبرز السكان الذين تتراوح أعمارهم من 15 إلى 29 عاما بلون أغمق.

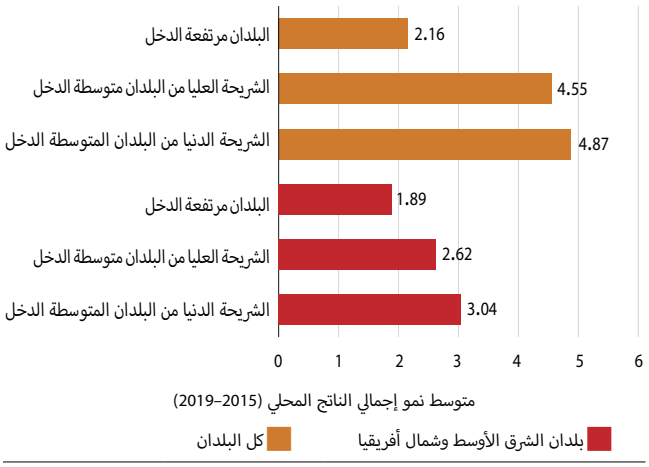
وعلى الرغم من الزيادة العامة في حجم السكان في جميع الفئات العمرية، فمن المتوقع أن يتغير توزيع السكان وفقا للفئات العمرية مع مرور الزمن. فعند دراسة التوزيع العمري لسكان المنطقة، وفقا للعمر بين عامي 2020 و2050، تظهر البيانات أن نسبة الأفراد في سن 30 عاما فأكثر سترتفع إلى 56% في عام 2050 في مقابل 46% في عام 2020. وستظل نسبة من تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاما على حالها تقريبا (24% في 2020؛ و22% في 2050)، وستنخفض نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن 15 عاما من 30% في 2020 إلى 22% في 2050.

الشكل 5. عدد سكان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عامي 2020 و2050 وفقا للفئة العمرية



المصدر: تقرير التوقعات السكانية العالمية لعام 2019 (https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/)، تم الاطلاع عليه 21 أبريل/نيسان 2022..

الشكل 6. معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي (https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG)، تم الاطلاع عليه في 17 مايو/أيار 2022.

وسيزداد عدد السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاما بين عامي 2020 و2050 في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء الأردن وليبيا وتونس (حيث سيظل عدد الشباب ثابتا تقريبا)، ولبنان وقطر والإمارات (حيث من المتوقع أن ينخفض عدد الشباب بنسبة 31% و-9% و6% على التوالي). أما بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي ستشهد أكبر نمو في عدد السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاما فهي العراق (58%)، وسوريا (55%)، ومصر (49%)، والضفة الغربية وقطاع غزة (47%)، والكويت (42%)، واليمن (37%).

ويعد تحسين تنظيم الأسرة والحد من الخصوبة من التحديات المهمة التي تواجه الحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، خاصة أن المنطقة تواجه "متلازمة النمو المنخفض"، كما هو مبين في تقرير أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أبريل/نيسان 2020 (أرزقي وآخرون، 2020). ويظهر الشكل 6 متوسط نسبة النمو السنوي لإجمالي الناتج المحلي بأسعار السوق على أساس سعر ثابت للعملة المحلية في جميع البلدان (أعلى اللوحة) وفي بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (أدنى اللوحة)، وفقا لفئة الدخل، بين عامي 2015 و2019 (السنوات الخمس السابقة للجائحة). وبغض النظر عن فئة الدخل (مرتفعة الدخل، الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل)، فإن معدلات النمو في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل من نظيراتها في الدخل.[6] وبالإضافة إلى ارتفاع معدلات النمو السكاني، تشكل فروق الدخل محددات مهمة للهجرة من بلدان الأصل، مما يشكل

6 متوسط معدل النمو السنوي لإجمالي الناتج المحلي بأسعار السوق على أساس سعر ثابت للعملة المحلية. وتستند الإجماليات إلى الأسعار الثابتة في 2015، معبرا عنها بالدولار الأمريكي. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشمل البلدان مرتفعة الدخل البحرين والكويت وعمان وقطر والسعودية والإمارات. وتشمل الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل الجزائر وإيران والعراق ولبنان وليبيا. وتشمل الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل جيبوتي ومصر والأردن والمغرب وسوريا وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن.

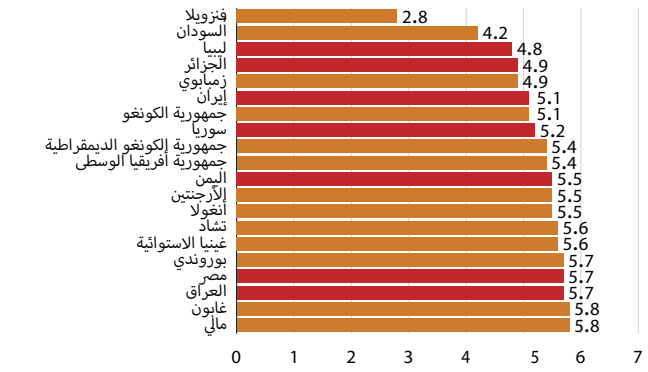
تحديا آخر للحوكمة بالنظر إلى التشوهات الكامنة في جودة الإجراءات التنظيمية واللوائح التنظيمية المرهقة للائتمان والعمالة وأنشطة الأعمال، كما سيجري تسليط الضوء عليه لاحقا في هذا القسم. ومع ذلك، من المهم ملاحظة أن جميع بلدان المنطقة تقريبا تمر بمرحلة تحول ديموغرافي سريع. وقد أتمه بعضها بالفعل، في حين يشهد البعض الآخر تراجعا سريعا في معدلات الخصوبة. فوفقا لمؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، انخفض متوسط معدلات الخصوبة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من 7 إلى 2.5 ولادة لكل امرأة بين عامي 1960 و2020. وفي عام 2020، كانت البلدان التي تشهد أعلى معدلات الخصوبة في المنطقة هي اليمن (3.6)، والعراق (3.5)، والضفة الغربية وقطاع غزة (3.5)، ومصر (3.2).

الحرية الاقتصادية والفساد

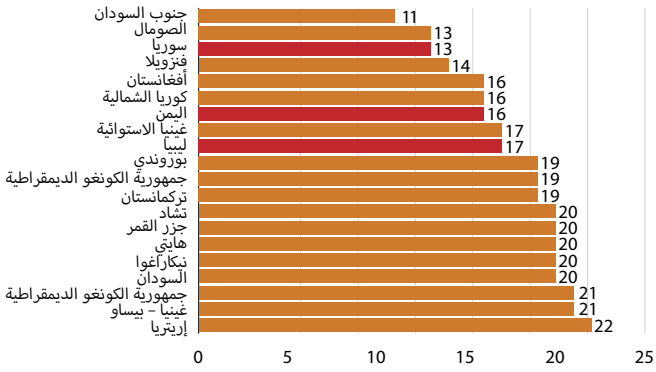
يعد ضعف المؤسسات الاقتصادية والفساد من قضايا الحوكمة المهمة الأخرى التي تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ووفقا لأحدث مؤشر للحرية الاقتصادية في العالم في عام 2019 - الذي صنف 165 بلدا على مقياس من 1 (الأقل حرية) إلى 10 (الأكثر حرية) على أساس حجم الحكومة، والهيكل القانوني وحقوق الملكية؛ والقدرة على الحصول على عملات نقدية قوية؛ وحرية التجارة على الصعيد الدولي؛ واللوائح التنظيمية للائتمان والعمالة وأنشطة الأعمال - فإن العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من بين أدنى 20 بلدا أداء على مستوى العالم.

الشكل 7. أدنى 20 بلدا على (أ) مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم في 2019 و(ب) مؤشر مدركات الفساد في 2021

أ. مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم، 2019



ب. مؤشر مدركات الفساد، 2021

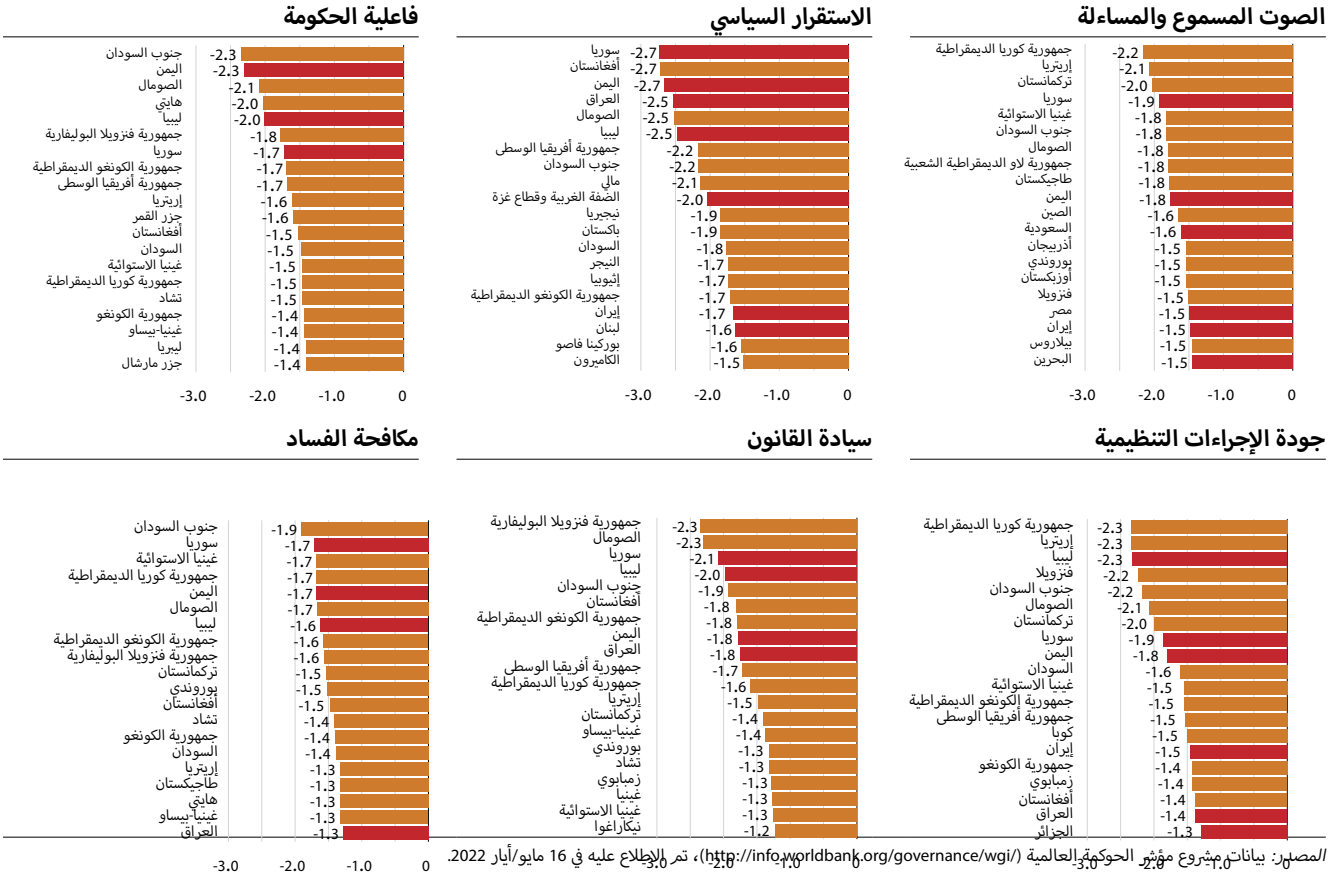


المصدر: مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم لمعهد فريزر (https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom)، تم الاطلاع عليه في 18 أبريل/نيسان 2022؛ منظمة الشفافية الدولية (https://www.transparency.org/en/cpi/2021)، تم الاطلاع عليه في 16 مايو/أيار 2022.

المساءلة والاستقرار السياسي

اعتمادا على مشروع مؤشرات الحوكمة العالمية، الذي يصنف أكثر من 200 بلد وإقليم على أساس ستة أبعاد للحوكمة (الصوت المسموع والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وفاعلية الحكومة، وجودة الإجراءات التنظيمية، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد)، يستكشف هذا الفصل كيفية أداء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الحوكمة (الشكل 8). ويتراوح هذا المؤشر تقريبا بين -2.5 و2.5، بحيث تعكس القيم المنخفضة ضعف الأداء. وتحتل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مراتب متدنية على مؤشرات الجودة المؤسسية هذه. ودائماً ما تأتي ليبيا وسوريا واليمن من بين أسوأ البلدان أداء في جميع أبعاد الحوكمة. ويبدو أن الاستقرار السياسي هو أكثر أبعاد الحوكمة صعوبة، حيث كانت سبعة من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من بين أدنى 20 بلدا. ويعد تحسين جودة الإجراءات التنظيمية وأداء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الصوت المسموع والمساءلة ضروريا لتحقيق أداء أفضل عموما في مجال الحوكمة، كما يؤكد التحليل الذي أجراه مؤشر فريدوم هاوس في عام 2021 – الذي يصنف البلدان إلى حرة وحرة جزئيا وغير حرة، استنادا إلى مؤشرات الحقوق السياسية والحريات المدنية – مما يظهر أنه لم يصنف أي بلد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باعتباره حراً في عام 2021.[7]

الشكل 8. أدنى 20 بلدا، مؤشرات الحوكمة العالمية في عام 2020



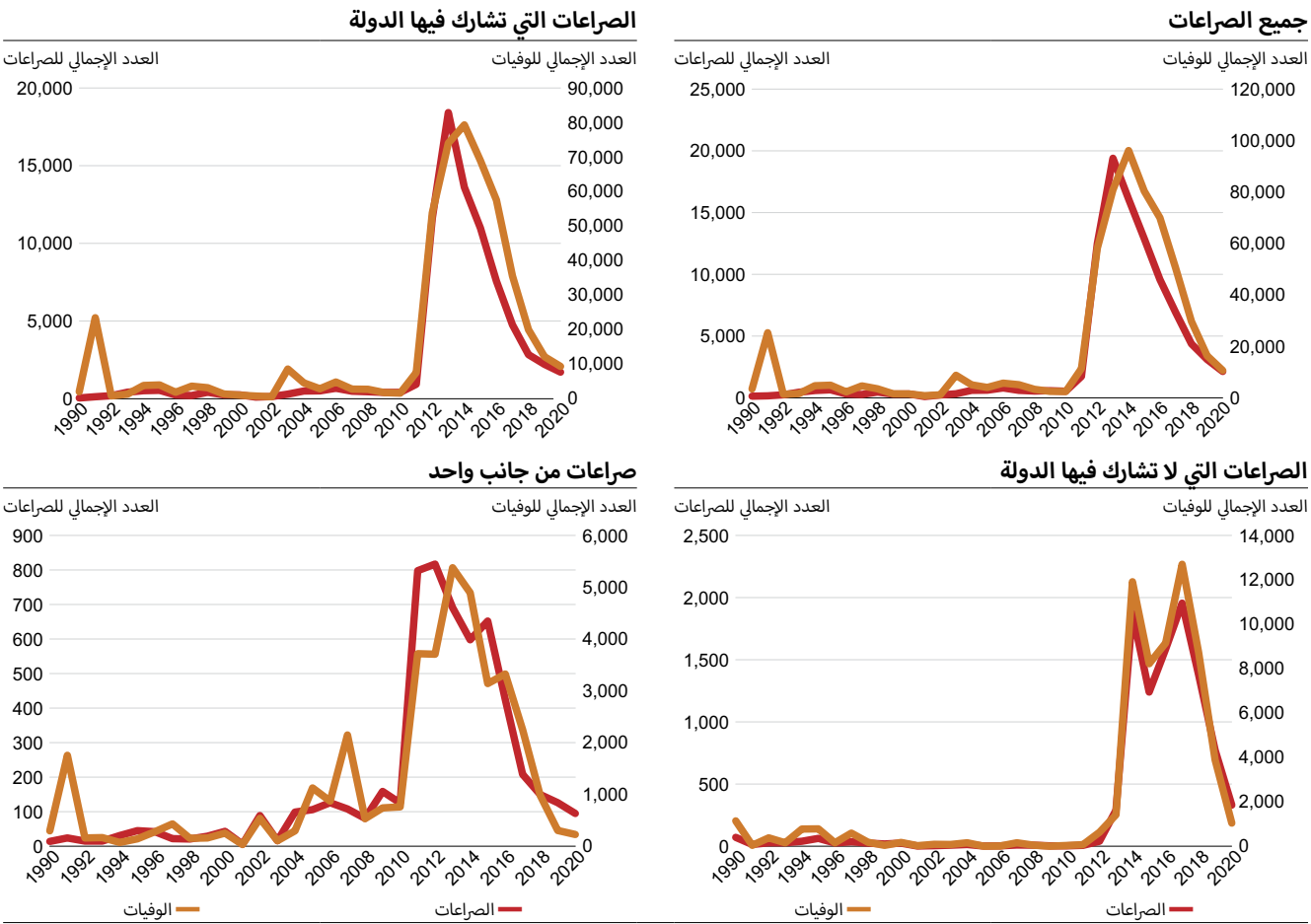
المصدر: بيانات مشروع مؤشر الحوكمة العالمية (http://info.worldbank.org/governance/wgi/)، تم الاطلاع عليه في 16 مايو/أيار 2022.

7 يعطي مؤشر فريدوم هاوس للبلدان درجة من 1 إلى 7، حيث يمثل 1 أكبر درجة من الحرية، و7 أقل درجة من الحرية. وتستند الدرجات إلى مؤشرات الحقوق السياسية (العملية الانتخابية، والتعددية والمشاركة السياسية، وأداء الحكومة) والحريات المدنية (حرية التعبير والمعتقد، والحقوق النقابية والتنظيمية، وسيادة القانون، والاستقلال الشخصي، والحقوق الفردية). ويتم تعيين هذه الدرجات في التصنيفات إلى حرة، وحرة جزئيا، وغير حرة.

العنف السياسي والصراع

شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصاعدا في العنف والصراعات المسلحة على مدى العقود القليلة الماضية. وبالاستعانة ببيانات من برنامج أوبسالا لبيانات الصراعات، يبين الشكل 9 إجمالي عدد الصراعات على المحور الصادي الرئيسي، وإجمالي عدد الوفيات على المحور الصادي الثانوي في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في سنة معينة (الصراعات التي تشارك فيها الدولة، والصراعات التي لا تشارك فيها الدولة والعنف من جانب واحد) بين عامي 1990 و2020.[8] وقد اجتاح العنف التي تشارك فيه الدولة العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويشكل العنف الذي تشارك فيه الدولة معظم الصراعات في المنطقة. وقد صاحب هذه الصراعات أيضا العديد من الوفيات، كما هو مبين على المحور الصادي الثانوي. وفيما يتعلق بجميع أنواع الصراعات، يتبع عدد الصراعات وعدد الوفيات نفس الاتجاهات مع مرور الوقت، وهو ما يشير ليس فقط إلى ارتفاع مستوى العنف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بل أيضا إلى وجود ترافق إيجابي بين وقوع الصراعات والوفيات. ويظهر التحليل أيضا زيادة في أوائل العقد الثاني من القرن الحالي، وهو ما يتزامن مع الربيع العربي وبداية الحرب السورية.

الشكل 9. الصراعات والوفيات في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: قاعدة بيانات الأحداث المدعومة ببيانات جغرافية لبرنامج أوبسالا لبيانات الصراعات (https://ucdp.uu.se/downloads/)، تم الاطلاع عليها في 19 مايو/أيار 2022.

8 يعرف الصراع بأنه حدث استخدمت فيه جهة فاعلة منظمة القوة المسلحة ضد جهة فاعلة منظمة أخرى أو مدنيين، مما أدى إلى وفاة واحدة مباشرة على الأقل في مكان معين في تاريخ محدد. ويشير عدد الوفيات إلى أكثر التقديرات موثوقية للوفيات المحددة في المواد المصدرية. وتشير أحداث العنف من جانب واحد إلى أحداث تشمل أطرافا مسلحة (حكومية أو جماعة غير حكومية منظمة رسميا) تهاجم المدنيين. وينطوي العنف الذي تشارك فيه الدولة على استخدام القوة المسلحة بين طرفين (أحدهما الحكومة)، ويشير العنف الذي لا تشارك فيه الدولة إلى استخدام القوة المسلحة بين طرفين (لا يتبع أي منهما الحكومة).

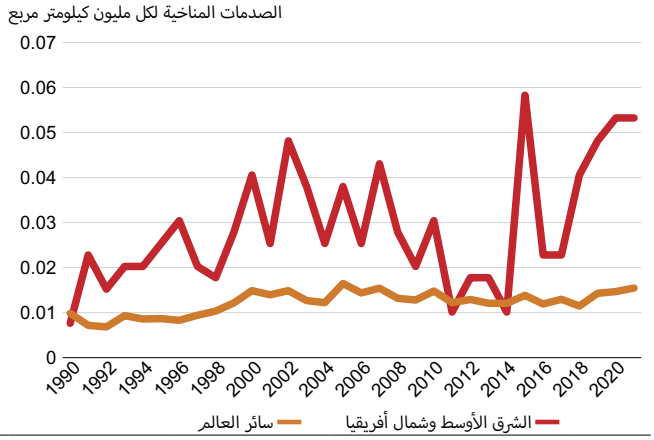
أوجه القصور في حوكمة تغير المناخ

أظهر التحليل أن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تتمتع بالحرية الاقتصادية، والجودة المؤسسية، والحقوق السياسية، والحريات المدنية. وقد ارتبطت كل هذه العوامل بارتفاع معدلات الهجرة من بلدان الأصل التي تعاني من ضعف الأداء لأن المهاجرين ينجذبون إلى البلدان التي تتمتع بقدر أكبر من الفعالية الحكومية؛ واللوائح التنظيمية الأفضل والأقل أعباء؛ وسيادة القانون الأفضل؛ وانخفاض مستويات الفساد؛ وارتفاع مستويات الاستقرار السياسي؛ وزيادة الحريات السياسية والحريات المدنية. ويبحث هذا القسم كذلك أوجه القصور في حوكمة تغير المناخ في المنطقة، حيث تشكل الصدمات المناخية محددات مهمة للهجرة والنزوح القسري كما هو مبين في القسم 3.

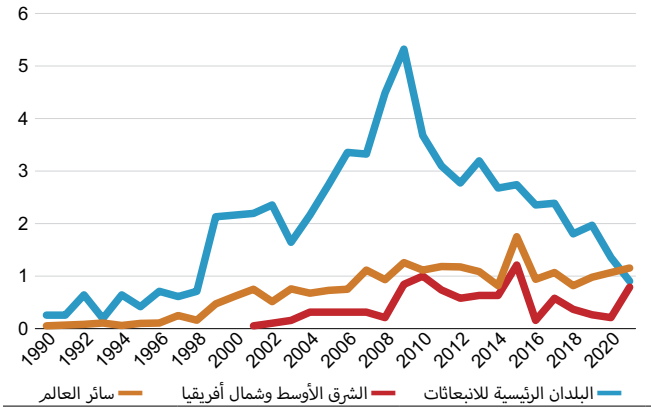
تعد الصدمات المناخية أكثر تواترا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منها في بقية أنحاء العالم. فالكوارث الطبيعية ذات الصلة بالمناخ الأكثر تواترا وشدة، مثل نوبات الجفاف والفيضانات والعواصف والانهيارات الأرضية والارتفاع الشديد في درجات الحرارة وحرائق الغابات، تضر بموارد رزق الناس، وتبين أنها تؤثر على الهجرة من المناطق شديدة التضرر. وبالاعتماد على قاعدة بيانات أحداث الطوارئ، يحدد الشكل 10أ تواتر الصدمات المناخية، التي تم تطبيعها وفقا للمنطقة الجغرافية (بملايين الكيلومترات المربعة)، في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقابل سائر العالم. وكما هو موضح في الشكل 10أ، فإن الصدمات المناخية أكثر تواترا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منها في بقية أنحاء العالم، وعلى نحو متزايد في السنوات الأخيرة.[9]

الشكل 10: الصدمات المناخية والسياسات المناخية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

أ. الصدمات المناخية



ب. السياسات المناخية



المصدر: بيانات عن الصدمات المناخية من قاعدة بيانات أحداث الطوارئ لمركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث (https://www.emdat.be/). بيانات عن مساحة الأراضي مأخوذة من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي (https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2). بيانات عن السياسات المناخية من قاعدة بيانات السياسات المناخية (https://climatepolicydatabase.org/). تم الاطلاع على جميعها في 7 أبريل/نيسان 2022.

ومع الإقرار بأن البلدان التي تنبعث منها أكبر كميات من الغازات المسببة للاحتباس الحراري تتحمل القدر الأكبر من المسؤولية عن تغير المناخ العالمي، فمن المهم لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تكون استباقية لأنها من بين أكثر البلدان عرضة لتغير المناخ. فوفقا لقاعدة بيانات الأحداث الطارئة، التي تقدم معلومات عن التكاليف التقديرية المرتبطة بهذه الصدمات، فإن الصدمات المناخية تكبد المنطقة تكاليف أعلى (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) مقارنة بسائر العالم.[10] وقد أحدثت الصدمة المناخية المعتادة أضرارا تبلغ التكلفة المرتبطة بها 0.31% من إجمالي الناتج المحلي في المنطقة، مقابل 0.02% في سائر أنحاء العالم بين عامي 1990 و2020.

9 تشمل الصدمات المناخية التي أخذت في الاعتبار: موجات الجفاف والفيضانات والعواصف والانهيارات الأرضية والارتفاع الحاد في درجات الحرارة وحرائق الغابات.
10 هذه المعلومات متاحة عن 26% من مجموع الأحداث في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و38% من مجموع الأحداث في سائر أنحاء العالم.

وكانت الاستجابة لتغير المناخ أقل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منها في سائر أنحاء العالم. ويحدد الشكل 10ب متوسط عدد السياسات المناخية لكل بلد من البلدان الرئيسية المسببة للانبعاثات (الصين، وبلدان الاتحاد الأوروبي، والهند، وروسيا، والولايات المتحدة)، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وسائر العالم على المحور الصادي.[11] وتعني القيمة 1، في المتوسط، أن كل بلد في إحدى المجموعات (البلدان الرئيسية المسببة للانبعاثات، ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وسائر العالم) قام بسن سياسة جديدة واحدة للتحول في مجال الطاقة في سنة معينة. وعلى الرغم من الحاجة الملحة إلى التحول في استخدام الطاقة، فإن متوسط عدد السياسات المناخية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الذي يصوره الخط الأحمر، أقل منه في البلدان الرئيسية المسببة للانبعاثات وسائر العالم.[12]

وهناك حاجة إلى سياسات التكيف والتخفيف، التي سيكون اعتمادها – في جملة أشياء أخرى – دالة على الحوكمة الرشيدة. وقد أظهرت الدراسات أن ضعف الحوكمة قد يقوض القدرة على التكيف مع تغير المناخ، في حين تعد الحوكمة المحلية الرشيدة أمراً بالغ الأهمية للتكيف مع تغير المناخ. ووجد تانر وزملاؤه (2009)، الذين ركزوا على 10 مدن آسيوية، أن الحوكمة الرشيدة في المناطق الحضرية كانت ضرورية للحد من التعرض للصدمات المناخية. وحددوا الخصائص التي تشكل أساس إطار الحوكمة القادر على الصمود في وجه تغير المناخ، من بينها اللامركزية والاستقلالية، والمساءلة والشفافية، والاستجابة والمرونة. ويرى ويليامز وزملاؤه (2020) أيضا أن الحوكمة المحلية مهمة للتكيف مع تغير المناخ على المستوى المحلي، وأوضحوا أن نقص القدرات على التكيف مع تغير المناخ على المستوى المحلي يشكل عائقا رئيسيا أمام تنفيذ خطط التكيف الوطنية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وأجرى عبد الرحمن (2018) دراسة تجريبية لآثار الرشوة والابتزاز على القدرة على التكيف في مواجهة تغير المناخ، ركزت على بنغلاديش، ووجد أن الفساد يحد كثيرا من القدرة على الاستجابة للضغوط المناخية.

- سياسات الهجرة وحقوق المهاجرين

أخيرا، ينبغي أن يراعى في تحسين حوكمة الهجرة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جزء آخر من الأجزاء التي تُشكّل حوكمة الهجرة، وهي سياسات الهجرة التي تهدف إلى حماية حقوق المواطنين. وقد أبرز تقرير صدر مؤخرا عن المنظمة الدولية للهجرة بعض هذه السياسات، التي تشمل آليات لحماية حقوق المواطنين العاملين في الخارج من خلال جهات تواصل مع سفاراتهم وقنصلياتهم للحصول على الدعم، والاتفاقات الرسمية مع بلدان المقصد لحماية العمال المهاجرين، والتدريب قبل المغادرة لتعريف المهاجرين المحتملين على حقوقهم في بلدان المقصد، والإجراءات التي ينبغي اتباعها في حالة انتهاك حقوقهم، والجهود المبذولة لمكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين (ميلدي وآخرون 2019).

11 تشمل السياسات المناخية: السياسات المتعلقة بكفاءة استخدام الطاقة، وخفض الطلب على خدمات الطاقة وكفاءة استخدام الموارد، والاستخدام لغير أغراض الطاقة، والتكنولوجيات الأخرى منخفضة الكربون، واستبدال الوقود، والطاقة المتجددة. وتشير السنة إلى سنة اتخاذ القرار بشأن سياسة معينة.

12 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يرتبط 41% من السياسات المناخية بكفاءة استخدام الطاقة، يليها الطاقة المتجددة (34%)، وخفض الطلب على خدمات الطاقة وكفاءة استخدام الموارد (16%)، والاستخدام لغير أغراض الطاقة (5%)، والتكنولوجيات الأخرى منخفضة الكربون واستبدال الوقود (4%). وتشمل البلدان الأكثر تطبيقاً للإصلاحات (العدد الإجمالي للسياسات منذ عام 1990) الإمارات (31) والسعودية (29) والمغرب (27) وتونس (20) والجزائر ومصر (حوالي 15 لكل منهما).

وكما هو موضح في تقرير المنظمة الدولية للهجرة، ينبغي أن يغطي النهج الشامل الهجرة الوافدة والهجرة إلى الخارج، لكن عددا قليلا من مجموعات البيانات يقدم معلومات عن "سياسات الهجرة الوافدة". وتعد المعلومات المتاحة عن سياسات بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للمهاجرين نادرة. وفي السنوات الأخيرة، وضعت المنظمة الدولية للهجرة مؤشرات حوكمة الهجرة، التي تتيح معلومات عن أدوات السياسات التي يمكن للبلدان استخدامها لتطوير حوكمة الهجرة لديها. ولا تغطي هذه المؤشرات سوى بلدين اثنين فقط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هما العراق والكويت. ويجدر ببلدان المنطقة أن يكون لديها سياسات وإستراتيجيات محددة لمكافحة الاتجار بالبشر والحد من المخاطر التي قد تواجه مواطنيها أثناء الهجرة. فعلى سبيل المثال، تظهر بيانات مؤشرات حوكمة الهجرة أن العراق لا يملك إجراءات أو سياسات للحد من المخاطر التي تواجه المهاجرين العابرين أو على الحدود، ولا تنشر الكويت معلومات رسمية عن أنشطة مكافحة الاتجار.

5. الحوكمة في بلدان المقصد

سياسة حوكمة الهجرة: وجهات النظر العالمية ودول مجلس التعاون الخليجي

يبحث هذا القسم الروابط بين الحوكمة والهجرة من منظور البلدان المستقبلة. فالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والقانونية للمهاجرين في بلدان المقصد لها آثار مهمة على رفاهتهم، واندماجهم في أسواق العمل، وحسن حالهم بوجه عام. ويعد فهم كيفية تأثير الحوكمة في بلدان المقصد على المهاجرين واللاجئين أمرا بالغ الأهمية لتسهيل اندماجهم في سوق العمل، وتعزيز تراكم رأس المال البشري لديهم، وتحسين أحوالهم بوجه عام. وهناك عدة جوانب من الحوكمة في بلدان المقصد، مثل حقوق التوظيف، والوضع القانوني، والحصول على الخدمات، ومسارات المواطنة، يمكنها أن تشكل تدفقات الهجرة إلى بلدان المقصد ورفاهة المهاجرين.

وتوثق الدراسات والأبحاث جاذبية مؤسسات الهجرة الأفضل في بلدان المقصد ومنافع منح الجنسية فيما يتعلق بإدماج المهاجرين في سوق العمل. وأظهرت عدة دراسات أيضا الآثار الضارة لسوق العمل المرتبطة بتقييد حقوق التوظيف للاجئين وطالبي اللجوء. وقد وجد بيرتوكي وستروتسي (2008)، اللذان ركزا على الهجرة الجماعية إلى أستراليا وكندا والولايات المتحدة وبلدان أوروبا الغربية في القرن التاسع عشر، أن المهاجرين ينجذبون إلى البلدان التي توجد بها سياسات إيجابية للهجرة، بما في ذلك القوانين التي تنظم الحصول على المواطنة والمؤشرات الأخرى على جودة سياسات الهجرة في مجالات مثل توزيع الأراضي والتعليم العام والمواقف تجاه سياسة الهجرة الوافدة.

وقد أظهرت دراسات أحدث عهدا مثل دراسات جوفيند (2021) أن منح الجنسية للمهاجرين يمكن أن يحفز على الاندماج في سوق العمل. وفي معرض لبيئة شبه تجريبية أحدثها التعديل الذي تم مؤخراً في قانون التجنيس من خلال الزواج في فرنسا؛ وجد جوفيند (2021) أن المواطنة تزيد الدخل السنوي من خلال زيادة المعروض من الأيدي العاملة والأجر في الساعة. وعلى صعيد متصل، أبرز تيستافيردي وزملاؤه (2017) أن شروط التوظيف الأكثر سخاء، بما في ذلك تمديد مدة التوظيف، قد تفيد بلدان المقصد من خلال تحسين الإنتاجية. فعلى سبيل المثال، وجد تشونج وتشوي ولي (2015) أن إنتاجية العمال المهاجرين في كوريا تبلغ في العادة نحو 50% من نظرائهم المحليين في السنة الأولى من التشغيل، و80% في السنة الثانية، و100% في السنة الثالثة. وفي المقابل، وجد فاساني وفراتيني وميناليي (2021) أن القيود المفروضة على توظيف اللاجئين الذين يدخلون البلدان الأوروبية لها آثار ضارة طويلة الأمد على اندماجهم في سوق العمل، وأن التعرض للحظر عند الوصول يقلل من احتمالات توظيف اللاجئين بنسبة 15% في سنوات ما بعد الحظر، وأن هذه الآثار يمكن أن تستمر لمدة تصل إلى 10 سنوات بعد الوصول.

ومن المفيد للمهاجرين واللاجئين وكذلك لبلدان المقصد تحسين سياسات الهجرة في بلدان المقصد. وكما أبرزت الدراسات والأبحاث، فإن الحد من التمييز والعمل غير الرسمي من خلال الحصول على الجنسية يمكن أن يحفز اندماج المهاجرين في سوق العمل، وهو ما يعود بالنفع على المهاجرين وبلدان المقصد على حد سواء. وبالمثل، من المرجح أن يعمل رفع القيود المفروضة على التوظيف على اللاجئين وطالبي اللجوء على تحسين نواتج سوق العمل، كما يتجلى في زيادة المشاركة في القوى العاملة والتوظيف. وكما يرد في القسم 2-1، تهاجر نسبة كبيرة من المهاجرين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى دول مجلس التعاون الخليجي، ولا سيما إلى الكويت والسعودية والإمارات (الشكل 2). وتوظف دول المجلس العمالة المهاجرة بموجب نظام الكفالة الذي يحكم العلاقة بين أرباب العمل والعمال المهاجرين.[13] ووفقا لهذا النظام، تمنع الجنسية والإقامة الدائمة عن الأجانب، وتكون حالة هجرة العامل المهاجر مرتهنة قانونا بالكفيل أو رب العمل طوال فترة عقده. ولذلك يظل العامل المهاجر مرتبطا بالكفيل طوال فترة إقامته في بلد المقصد.

وقد ظل نظام الكفالة موضع تنديد منذ سنوات طويلة، حيث دعت المنظمات الدولية والمجتمع المدني إلى الاستعاضه عنه بسياسة بديلة لحوكمة هجرة العمالة. وقد يؤدي هذا النظام إلى إعاقة التنقل الداخلي في سوق العمل واستمرار أوضاع العمل القسري، كما أوضح تقرير منظمة العمل الدولية (2017) عن العلاقات بين صاحب العمل والعمال المهاجرين في الشرق الأوسط. ويشدد نظام الكفالة بطبيعته على الطبيعة المؤقتة للعمل التعاقدي، الأمر الذي قد يثني عن التماسك الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، يحرم العمال المهاجرين من حقوق المواطنة حتى لو كان العامل يعيش في البلاد لفترة طويلة. وتبين في بعض الحالات أن سياسات الهجرة غير المواتية هذه ترتبط بتجاوز المهاجرين مدة البقاء في بلدان المقصد ونشوء الهجرة غير الموثقة وأشكال العمالة غير النظامية. وكما يرد في الملاخ ووهبة (2021)، فإن تجارب الهجرة غير الموثقة لا ترتبط فقط بسوء أوضاع سوق العمل في بلدان المقصد، كما يتضح من المهن المتدنية وانخفاض الأجور والمدخرات، ولكن يرتبط أيضا بعقوبات طويلة الأجل تستمر حتى بعد عودة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية، كما يتضح من انخفاض الأجور عند العودة.

وهناك حاجة إلى سياسات بديلة لحوكمة هجرة العمالة، خاصة عندما يتعلق الأمر بإصلاح نظام القبول وتعزيز حماية العمال المهاجرين. وقد بدأت بعض دول مجلس التعاون الخليجي في إصلاح نظام الكفالة تدريجيا في السنوات الأخيرة. فعلى سبيل المثال، لا يمكن للعمال في ظل نظام الكفالة، نقل العمل أو مغادرة البلاد دون الحصول على موافقة كتابية من الكفيل. وفي السنوات الأخيرة، رفعت هذه القيود المفروضة على التنقل في السعودية والإمارات. وبالمثل، تطبق الإمارات حاليا لوائح جديدة لاجتذاب المتخصصين والمواهب الاستثنائية للإقامة طويلة الأجل بموجب قواعد محدثة للتأشيرة الذهبية والتأشيرات الخضراء. ومن شأن هذه التغييرات أن تسمح للعمال بالبقاء لفترة أطول في البلاد لأن التوظيف لن يكون مرتبطا بكفالة صاحب العمل (فراجومين، 2022). وينبغي لدول مجلس التعاون الأخرى أيضا أن تسعى إلى إيجاد أطر جديدة للحوكمة، تهدف إلى حماية العمال المهاجرين من العمالة القسرية وإساءة المعاملة من خلال ضمان تطبيق وإنفاذ قوانين العمل (خان وهاروف-تافيل 2011)، وتسهيل استيعاب العمال المهاجرين من خلال منح حقوق التوظيف وتصاريح الإقامة ومسارات محتملة للحصول على المواطنة.

سياسة حوكمة اللاجئين: تحسين حياة اللاجئين في الأردن ولبنان

ينبغي أن يركز تحسين الحوكمة في بلدان المقصد على تحسين رفاهة المهاجرين واللاجئين. وكما هو موضح في القسم 2-2، تمت استضافة 27% من اللاجئين وطالبي اللجوء من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في بلدان أخرى بالمنطقة في عام 2020 (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2021). واستضاف الأردن ولبنان 11% و9% من إجمالي اللاجئين وطالبي اللجوء من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2020، على الترتيب. وقد قدم لينر وشميلتر (2016) استعراضا ممتازا لسياسات الأردن ولبنان في استضافة اللاجئين السوريين وحللا أوضاع اللاجئين السوريين في البلدين. وأوضح التحليل أن كلا البلدين يمكنهما تحسين إطار حوكمة اللاجئين عبر أبعاد متعددة.

13 انظر دامير-جيلسدورف وبليكان (2019) للمزيد من المعلومات عن نظام الكفالة.

أولها، يجب وضع إطار قانوني ينظم استضافة اللاجئين في كلا البلدين. ولم يوقع الأردن ولا لبنان على اتفاقية جنيف لعام 1951، ولا توجد قوانين لجوء محددة (لينر وشميلتر 2016). ولذلك، يستند التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى مذكرة تفاهم. ففي الأردن، تسجل المفوضية السوريين باعتبارهم لاجئين، وهناك عملية للتحقق من الوضع تتطلب من جميع السوريين التسجيل لدى أقرب مركز شرطة للحصول على بطاقة هوية أردنية، لكن الحكومة اللبنانية لا تعترف بتسجيل المفوضية كنمط من الأوضاع القانونية للاجئين بسبب عدم وجود مذكرة تفاهم محدثة تتعلق باللاجئين السوريين. وقد أدى ذلك، في لبنان، إلى جعل معظم اللاجئين السوريين في وضع غير مستقر.

وبالمثل، من المهم تحسين أوضاع السكن والتنقل للاجئين السوريين في الأردن ولبنان. وفي الأردن، حاولت الحكومة توجيه جميع النازحين السوريين إلى مخيمات اللاجئين، لكن الخروج من نظام مخيمات اللاجئين بات ممكنا من خلال إجراءات مغادرة المخيم تحت رعاية كفيل. وقد أدى ذلك إلى وجود أعداد كبيرة جدا من اللاجئين السوريين خارج المخيمات في الأردن - تقدر بنحو 80% وفقا لما ذكره لينر وشميلتر (2016) - مما أدى بدوره إلى تشديد الرقابة على سكان المخيمات وتعليق إجراءات مغادرة المخيمات في عام 2015. وقد حدت هذه اللوائح بشدة من قدرة اللاجئين السوريين المقيمين في المخيمات في الأردن على التنقل. وفي الوقت نفسه، ولأسباب أمنية، أبقت الحكومة اللبنانية على موقف صارم ضد إقامة مخيمات للاجئين. وقد ارتبط هذا القرار بظروف معيشية مختلفة على نطاق واسع للاجئين في لبنان. حيث عاش نحو نصف اللاجئين السوريين في لبنان في أماكن إقامة منتظمة، بينما عاش آخرون في مستوطنات عشوائية غير رسمية وغيرها من الأوضاع السكنية غير المستقرة. منذ نشر هذه الأدلة في عام 2016، تحسن وضع اللاجئين في الأردن بشكل ملحوظ سواء من حيث عدد اللاجئين الذين يعيشون في المخيمات أو فيما يتعلق بتنقلهم.

وأخيرا، فإن تحسين إطار حوكمة اللاجئين في بلدان المقصد سيستلزم أيضا إزالة الحواجز التي يواجهها اللاجئون في الحصول على فرص العمل الرسمية. ففي الأردن ولبنان، دفعت صعوبة الوصول إلى سوق العمل اللاجئين إلى العمل في القطاع غير الرسمي كقوى عاملة معرضة بشدة للاستغلال تتلقى أجورا متدنية (لينر وشميلتر 2016). ولذلك، من الأهمية بمكان أن تلتزم البلدان المضيفة بتسهيل وصول اللاجئين رسميا إلى سوق العمل، مع مساندة أرباب العمل الذين يواجهون زيادة في الرسوم واشتراكات الضمان الاجتماعي من خلال إخضاع القوى العاملة من اللاجئين للتنظيم. وقد اتخذ الأردن بعض الخطوات في هذا الاتجاه في عام 2016 بالإعفاء من الرسوم وتخفيف متطلبات الحصول على تصاريح العمل، ومع ذلك لا تزال قدرة معظم اللاجئين على الوصول إلى الاقتصاد الرسمي محدودة، نظراً لانخفاض عدد تصاريح العمل الصادرة للغاية مقارنة بحجم اللاجئين.

6. ملاحظات ختامية

يعد اعتماد نهج يركز على الحوكمة في دراسة الهجرة أمرا بالغ الأهمية لأنه يتيح فهما أكثر استنارة لإخفاقات الحوكمة في بلدان الأصل وآثار سياسة الهجرة في بلدان المقصد على رفاه المهاجرين.

ويبين التحليل الوارد في هذا الفصل أن الحوكمة مهمة للهجرة من منظوري البلدان المرسلة والمستقبلة. ويؤكد هذا الفصل على الحاجة الملحة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتحسين الحوكمة على مستوى أبعاد متعددة، بما في ذلك استعادة الثقة في المؤسسات الاقتصادية وتحسين أدائها، وضمان مستويات أعلى من الحرية السياسية والحريات المدنية للمواطنين، والحفاظ على الاستقرار السياسي، والمشاركة على نحو استباقي في الاستجابة على صعيد السياسات العالمية لتغير المناخ. ويسلط الفصل أيضا الضوء على الدور المهم الذي تلعبه مؤسسات الهجرة في بلدان المقصد من حيث تحسين اندماج المهاجرين في سوق العمل، وزيادة التماسك الاجتماعي والاستيعاب، وتحسين رفاهة المهاجرين.

ولن يعود تحسين نظام الحوكمة في بلدان الأصل وبلدان المقصد بالنفع على المهاجرين واللاجئين فقط، ولكن أيضا على بلدان الأصل والبلدان المستقبلة. وإذا ظلت تحديات الحوكمة دون معالجة في بلدان الأصل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فمن المرجح أن تشهد المنطقة تدفقات أكبر من المهاجرين والنازحين قسرا (اللاجئين وطالبي اللجوء والنازحين داخليا). ونظرا للكثافة السكانية الكبيرة في المنطقة، لن تتمكن أسواق العمل في بلدان المقصد من استيعاب هذه التدفقات الهائلة، ومن المرجح أن يواجه سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عواقب النزوح القسري الداخلي، مما يجعل هذه البلدان غير مستعدة لمواجهة هذه الصدمات الداخلية الهائلة. ومن شأن تحسين نظام الحوكمة في بلدان المقصد أن يعود بالنفع على المهاجرين واللاجئين، الذين سيكون لديهم ظروف أفضل في سوق العمل ودرجات أكبر من تنقل العمالة وسيكونون أقل عرضة لسوء المعاملة والعمل القسري. وستستفيد بلدان المقصد بشكل مباشر أيضا من زيادة استيعاب المهاجرين واللاجئين المصحوب بسيادة أقوى للقانون، وتحسين برامج هجرة العمالة وحوكمة اللاجئين.

المراجع

Abel, G. J., Brottrager, M., Cuaresma, J. C., and Muttarak, R. (2019). "Climate, Conflict and Forced Migration." *Global Environmental Change, 54*, pp. 239-249. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.12.003.

Arezki, Rabah, Daniel Lederman, Nelly El-Mallakh, Asif Mohammed Islam, Amani Abou Harb, Ha Ming Nguyen, and Marwane Zouaidi. (2020). *How Transparency Can Help the Middle East and North Africa*. MENA Economic Monitor. Washington, DC: World Bank. April.

Ariu, A., Docquier, F., and Squicciarini, M. P. (2016). "Governance Quality and Net Migration Flows." *Regional Science and Urban Economics, 60*, pp. 238-248. https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.07.006.

Ashby, N. J. (2010). "Freedom and International Migration." *Southern Economic Journal, 77*(1). pp. 49-62.

Backhaus, A., Martinez-Zarzoso, I., and Muris, C. (2015). "Do Climate Variations Explain Bilateral Migration? A gravity model analysis." *IZA Journal of Migration, 4*(1), pp. 1-15.

Beine, M., Docquier, F., and Rapoport, H. (2008). "Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers." *Economic Journal, 118*(528), pp. 631-652.

Beine, M., Docquier, F., and Oden-Defoort, C. (2011). "A Panel Data Analysis of the Brain Gain." *World development, 39*(4), pp. 523-532.

Beine, M., and Parsons, C. (2015). "Climatic Factors as Determinants of International Migration." *Scandinavian Journal of Economics, 117*(2), pp. 723-767.

Bertocchi, G., and Strozzi, C. (2008). "International Migration and the Role of Institutions." *Public Choice, 137*(1), pp. 81-102.

Cai, R., Feng, S., Oppenheimer, M., and Pytlikova, M. (2016). "Climate Variability and International Rigration: The Importance of the Agricultural Linkage." *Journal of Environmental Economics and Management, 79*, pp. 135-151. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2016.06.005.

Cattaneo, C., and Peri, G. (2016). "The Migration Response to Increasing Temperatures." *Journal of Development Economics, 122*, pp. 127-146. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.05.004.

Chung, K., Choi, S., and Lee, C. W. (2015). "Analysis on Employment and Work Life of Skilled Migrant Workers Transited from EPS Visa." *IOM MRTC Policy Report 2015-01*.

Damir-Geilsdorf, S., and Pelican, M. (2019). "Between Regular and Irregular Employment: Subverting the Kafala System in the GCC Countries." *Migration and Development, 8*(2), pp. 155-175.

Docquier, F., and Rapoport, H. (2012). "Globalization, Brain Drain, and Development. *Journal of Economic Literature, 50*(3), pp. 681-730.

Drabo, A., and Mbaye, L. M. (2015). "Natural Disasters, Migration and Education: An Empirical Analysis in Developing Countries." *Environment and Development Economics, 20*(6), pp. 767-796.

Elmallakh, N., and Wahba, J. (2021). "Return Migrants and the Wage Premium: Does the Legal Status of Migrants Matter?" *Journal of Population Economics, 35*(4), pp. 1631–1685.

Fan, C. S., and Stark, O. (2007). "The Brain Drain, 'Educated Unemployment', Human Capital Formation, and Economic Betterment 1." *Economics of Transition, 15*(4), pp. 629-660.

Fasani, F., Frattini, T., and Minale, L. (2021). "Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes." *Journal of the European Economic Association, 19*(5), pp. 2803-2854.

Fragomen. (2022). "United Arab Emirates: Expanded Entry and Residency Visa Rules Forthcoming." https://www.fragomen.com/insights/united-arab-emirates-expanded-entry-and-residency-visa-rules-forthcoming.html.

Gibney, M., Cornett, L., Wood, R., Haschke, P., Arnon, D., Pisanò, A., Barrett, G., and Park, B. (2021). "The Political Terror Scale 1976-2020." https://www.politicalterrorscale.org/.

Govind, Y. (2021). "Is Naturalization a Passport for Better Labor Market Integration? Evidence from a Quasi-Experimental Setting." Working Paper No. 2021 – 42. Paris School of Economics, Paris, France.

Hegre, H., and Nygård, H. M. (2015). "Governance and Conflict Relapse." *Journal of Conflict Resolution, 59*(6), pp. 984-1016.

International Labor Organization. (2017). *Employer-Migrant Worker Relationships in the Middle East: Exploring Scope for Internal Labour Market Mobility and Fair Migration*. International Labor Organization, Geneva.

Islam, A. M., Moosa, D., and Saliola, F. (2022). *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments Toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.

Karemera, D., Oguledo, V. I., and Davis, B. (2000). "A Gravity Model Analysis of International Migration to North America." *Applied Economics, 32*(13), pp. 1745-1755.

Khan, A., and Harroff-Tavel, H. (2011). "Reforming the Kafala: Challenges and Opportunities in Moving Forward." *Asian and Pacific Migration Journal, 20*(3-4), pp. 293-313.

Lenner, K., and Schmelter, S. (2016). "Syrian Refugees in Jordan and Lebanon: Between Refuge and Ongoing Deprivation." *IEMed Mediterranean Yearbook*, pp. 122-126.

Melde, S., Milan, A., Shivakoti, R., Roy, S. Y., Martineau, D., and Laczko, F. (2019). "Migration Governance Indicators: A Global Perspective." International Organization for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/mgi-a-global-perspective.pdf

Moore, W. H., and Shellman, S. M. (2004). "Fear of Persecution: Forced Migration, 1952-1995." *Journal of Conflict Resolution, 48*(5), pp. 723-745.

Mountford, A., and Rapoport, H. (2011). "The Brain Drain and the World Distribution of Income." *Journal of Development Economics, 95*(1), pp. 4-17.

Nejad, M. N., and Young, A. T. (2016). "Want Freedom, Will Travel: Emigrant Self-Selection According to Institutional Quality." *European Journal of Political Economy, 45*, pp. 71-84. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.06.002.

Pierre, J., and Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.

Peters, B. G., and Pierre, J. (2005). "Governance, Government and the State." In C. Hay, M. Lister and D. Marsh, *The State: Theories and Issues* (pp. 209-222). Red Globe Press, New York.

Poprawe, M. (2015). "On the Relationship Between Corruption and Migration: Empirical Evidence from a Gravity Model of Migration." *Public Choice, 163*(3), pp. 337-354.

Rahman, M. (2018). "Governance Matters: Climate Change, Corruption, and Livelihoods in Bangladesh." *Climatic Change, 147*(1), pp. 313-326.

Schon, J. (2019). "Motivation and Opportunity for Conflict-Induced Migration: An Analysis of Syrian Migration Timing." *Journal of Peace Research*, 56(1), pp. 12-27.

Seven, Ü. (2022). "Armed Conflict, Violence, and the Decision to Migrate: Explaining the Determinants of Displacement in Syria." *Migration and Development, 11*(3), pp. 1-17. https://doi.org/10.1080/21632324.2020.1859177.

Tanner, T., Mitchell, T., Polack, E., and Guenther, B. (2009). "Urban Governance for Adaptation: Assessing Climate Change Resilience in Ten Asian Cities." *IDS Working Papers*, 2009(315), pp. 1-47.

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2019). *World Population Prospects 2019*. Online Edition, Rev. 1 (accessed April 21, 2022), https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/.

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2020). *International Migrant Stock 2020*. https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). (2021). *UNHCR Refugee Population Database*, (accessed March 31, 2022). https://www.unhcr.org/refugee-statistics/.

Vogler, M., and Rotte, R. (2000). "The Effects of Development on Migration: Theoretical Issues and New Empirical Evidence." *Journal of Population Economics, 13*(3), pp. 485-508.

Wig, T., and Tollefsen, A. F. (2016). "Local Institutional Quality and Conflict Violence in Africa." *Political geography, 53*, pp. 30-42. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2016.01.003.

Williams, D. S., Celliers, L., Unverzagt, K., Videira, N., Máñez Costa, M., and Giordano, R. (2020). "A Method for Enhancing Capacity of Local Governance for Climate Change Adaptation." *Earth's Future, 8*(7): e2020EF001506. https://doi.org/10.1029/2020EF001506.

الفصل التاسع: قطاع الأراضي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - تحديات وفرص الحوكمة

هاريس سيلود، وآنا كورسي، وميريام أبابسا، وكالب جونسون

1. مقدمة

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي أكثر مناطق العالم ندرةً في الأراضي، ومن المتوقع أن تصبح هذه الندرة مشكلة رئيسية قريبا، بالنظر إلى أنه من المتوقع أن يزداد الطلب على الأراضي بسبب الاتجاهات الديموغرافية، في حين من المتوقع أن ينكمش العرض بسبب عوامل المناخ والحوكمة. وتحدث هذه الاتجاهات في الوقت الذي تواجه فيه المنطقة تحولا اجتماعيا وسياسيا هائلا، وتواجه الشركات والأفراد، لاسيما النساء منهم، حواجز كبيرة أمام الحصول على الأراضي. ويؤدي عدم كفاءة تخصيص الأراضي والرقابة الشديدة من جانب قطاع الأراضي إلى الحد من فعالية سياسات التنمية الاقتصادية المحلية لبلدان المنطقة في التصدي للأزمات الراهنة.

إذ يواجه قطاع الأراضي في المنطقة عقبات اجتماعية ومؤسسية وسياسية مترسخة تحد من إمكانية الحصول على الأراضي وتحول دون كفاءة استخدامها، مما يؤدي إلى تفاقم التحديات الإنمائية الأوسع نطاقا مثل عدم المساواة الاجتماعية وتغير المناخ. وتنشأ هذه العقبات عن أعراف رسمية وغير رسمية منتشرة في المنطقة وتشكل التوقعات الاجتماعية وتحدد القواعد وتؤثر على السلوكيات الفردية والجماعية. بشكل عام، تترتب على القواعد الرسمية وغير الرسمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا آثار واسعة النطاق على حوكمة قطاع الأراضي، مما يؤثر على هيكل المؤسسات، أو الهيكل العام الذي يحكم الأراضي، بدءا بتعريف حقوق الملكية الخاصة بالمنطقة وإنفاذها والوظائف التي يؤديها مختلف أصحاب المصلحة في قطاع الأراضي (فروع الحكومات المركزية والمحلية، والمؤسسات العرفية، والمحاكم، والمؤسسات المالية، والمنظمات المهنية، ومنظمات المجتمع المدني). وتؤثر الأعراف المتعلقة بالأراضي أيضا على الآليات التي تتم بموجبها إدارة الأراضي والوصول إليها وتطويرها، بما في ذلك من خلال ممارسات إدارة الأراضي العامة والخاصة ولوائح استخدام الأراضي السائدة في المنطقة. وتتجسد تلك الأعراف أيضا في الدور المركزي الذي تلعبه الحكومات في ملكية الأراضي وإدارتها وفي أهداف السياسات أو الإستراتيجيات التي تسعى تلك الحكومات إلى تحقيقها.

يهدف هذا الفصل، الذي يستند إلى حد كبير على التقرير الصادر حديثا بعنوان "أهمية الأراضي " (كورسي وسيلود 2022)، إلى مناقشة منشأ وخصوصية الأعراف التي تحكم قطاع الأراضي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتسليط الضوء على كيفية تشكيل هذه الأعراف للسياقات والسلوكيات الاقتصادية والتأثير عليها فيما يتعلق بالأراضي. ويناقش الفصل أيضا الآثار الاقتصادية والاجتماعية لتلك الأعراف والسلوكيات في قطاع الأراضي، مشددا على مساهمتها في عدم كفاءة تخصيص الأراضي وعدم فعالية سياسات التنمية الاقتصادية. أخيرا، يعرض هذا الفصل توجيهات لإصلاح السياسات بغرض تحسين حوكمة الأراضي.

2. الأعراف بشأن الأراضي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى حد كبير، تاريخ مشترك تمتد جذوره في بلاد ما بين النهرين وشبه الجزيرة العربية، وشكّله على مدى قرون مختلف الإمبراطوريات والكيانات الاستعمارية وأخيرا ظهور دول مستقلة. وقد شكل هذا التاريخ المشترك الثقافة في المنطقة بشكل عام، والأعراف بوجه خاص، ولا يزال يلعب دورا مهما يؤثر على العلاقات الاجتماعية والاقتصادية. وفيما يتعلق بالأراضي، أثرت أربع مجموعات عريضة من الأعراف على المواقف الجماعية، والأطر القانونية، والممارسات للأفراد والشركات والمؤسسات العامة، ولا تزال تؤثر عليها، وهي: المبادئ الدينية، والقوانين العرفية، والمواقف تجاه المرأة، ودور الدولة.

المبادئ الإسلامية وفئات حيازة الأراضي

في منطقة حيث كانت المجتمعات تخضع لأشكال مختلفة من إمبراطورية إسلامية منذ ظهور الإسلام في منتصف القرن السابع حتى انهيار الإمبراطورية العثمانية في أوائل القرن العشرين، أثرت المبادئ الإسلامية الأساسية تأثيرا شديدا على أنظمة الأراضي والعلاقات مع الأراضي. وعلى الرغم من أن الأعراف والممارسات التي تحكم قطاع الأراضي تطورت وتكيفت على مر التاريخ مع توسع الإمبراطورية واستيعابها لأقاليم جديدة أو مع تغيير النظام، فإنها حافظت على الاتساق حول المبادئ الإسلامية الأساسية التي لا تزال تؤثر على تشريعات الأراضي. وقد تم تدوين هذه المبادئ خلال الإمبراطورية العثمانية في قانون الأراضي العثماني (1858)، الذي أدرجها في التشريعات التي كان هدفها تحديث الإطار القانوني العثماني مع الحفاظ على الاتساق مع الشريعة الإسلامية (القواعد التي تحكم المجتمعات الإسلامية). وشجع هذا القانون، الذي كان من المقرر تطبيقه بشكل موحد في جميع أنحاء الإمبراطورية العثمانية، الملكية الفردية وإنشاء نظام تسجيل (الطابو) لتسهيل الاستثمار، وتمكين الدولة من زيادة سيطرتها، وزيادة الإيرادات من الضرائب. وأنشأ القانون، على وجه الخصوص خمس فئات واسعة النطاق لحيازة الأراضي نشأت في الشريعة الإسلامية ولا تزال قيد الاستخدام إلى حد ما في المنطقة، وهي: الأراضي المملوكة ملكية خاصة (الملك)؛ الأراضي الموهوبة شرعيا والمحتفظ بها في صندوق خيري (الوقف)؛ والأراضي المملوكة للدولة (الميري) التي توفر حقوق الانتفاع لملاك الأراضي الذين يمكنهم استخدام الأراضي واستغلالها والتصرف فيها؛ وأراضي الملكية الجماعية أو العامة (المتروكة)؛ والأراضي غير المستصلحة أو "الميتة" (الموات). ولم يُدرج في قانون الأراضي فئة سادسة من حيازة الأراضي (المشاع)، وهي الأراضي المملوكة على المشاع (للزراعة) والتي كانت حقوق حيازتها والانتفاع بها تعود إلى ملكية جماعية للمزارعين ولم تكن تخضع للضرائب.

وقد تغيرت الأهمية النسبية لكل فئة من هذه الفئات الستة على مدى القرنين الماضيين، حيث شددت فترة ما بعد العهد العثماني على خصخصة الأشكال الجماعية أو المشاع للحيازة وعلى تسجيل الملكية. وخلال فترة الاستعمار، استحدث البريطانيون والفرنسيون أشكالا مختلفة من نظم تسجيل الحقوق الرسمية، وعملا على إضعاف الأشكال الجماعية للحيازة عن طريق تشجيع الملكية الخاصة لاستيعاب استيلاء المستوطنين على الأراضي ومكافأة العملاء المحليين. وتمثلت الفكرة في تحويل الأراضي المشاع إلى ملكية خاصة لزيادة الغلة (فيشباخ، 2000). وعلى النقيض من ذلك، خلال عصر ما بعد الاستقلال، تم تشجيع ملكية أراضي الدولة من خلال تأميم الممتلكات الاستعمارية ودمج الأراضي القبلية في الأراضي العامة. وبالتوازي مع ذلك، حاول العديد من الحكومات دمج مبادئ الشريعة من خلال "إضفاء الطابع البيروقراطي" (الدمج في قوانين الدولة). وتم تطبيق ذلك بشكل خاص على إدارة الأوقاف، مع محاولات الحد من الوقف الخاص أو إلغائه، والاستيلاء على الأراضي غير الخاصة (الميري والموات والمتروكة والمشاع). ويعد فهم هذه الفئات وكيفية تغيرها بمرور الوقت أمرا بالغ الأهمية لفهم تعقيد أنظمة حيازة الأراضي الحالية في جميع أنحاء المنطقة والعديد من التحديات والمناقشات الحالية بشأن التوترات بين مختلف أنواع أوضاع الحيازة والاعتراف بها.

العلاقات العرفية للأراضي والأراضي القبلية

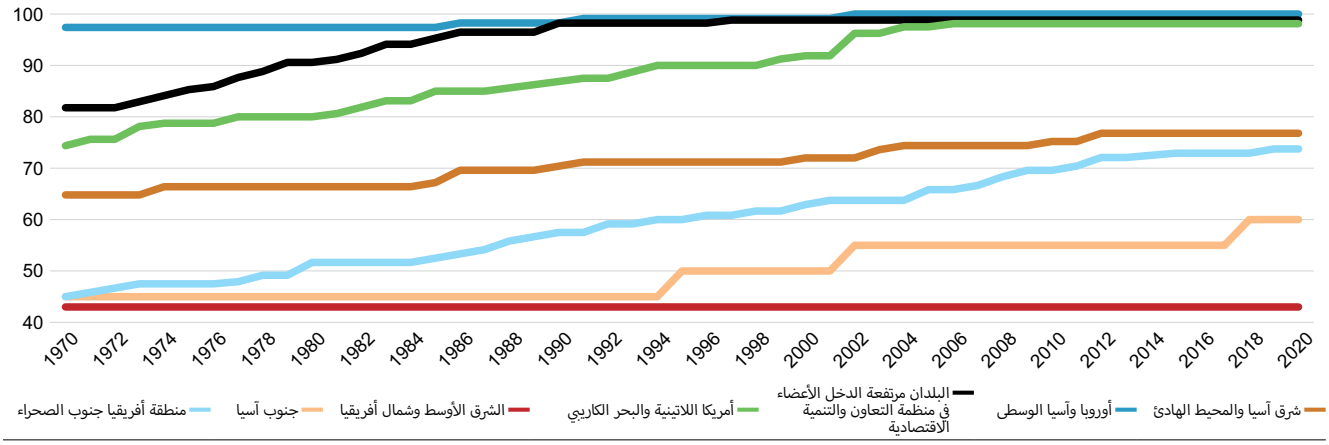
لا تعكس الأعراف الحاكمة للأراضي المبادئ الإسلامية فقط لأن التقاليد الأخرى المتجذرة في مجتمعات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا احتفظت بدور أيضا. فعلى مر التاريخ ومنذ بداية الإسلام، لم يكن القصد من الشريعة أن تحل محل أنظمة الحيازة القائمة من قبل. بدلا من ذلك، كانت تستوعبها ما دامت لا تتناقض مع المبادئ الإسلامية الأساسية. وبالتالي، ظل العديد من ترتيبات حيازة الأراضي في المجتمعات القبلية على حالها إلى حد كبير، واحتفظت بدرجة الشرعية ذاتها التي كانت عليها قبل ظهور الإسلام. وغالباً ما تحدد هذه الأشكال العرفية للحيازة كيفية استخدام الأراضي (للزراعة والرعي، على سبيل المثال) ومن يمكنه استخدامها. وبوجه عام، اقتصرت ترتيبات الحيازة هذه على مجتمعات محلية محددة، وكان الغرض منها تفادي فقدان الأراضي لصالح أطراف خارجية. إن مفهوم الأرض المشاع، على الرغم من أنه فئة إسلامية لحيازة الأراضي، فإنه يستند بشكل كامل تقريبا إلى القانون العرفي للقبائل والقرى ويُطبق على الملكية

الجماعية. وعلى الرغم من أن الغموض قد يحيط بالأطر القانونية الراهنة فيما يتعلق بالوضع الرسمي لهذه الأراضي، فإن نسبة كبيرة من أراضي الريف لا تزال تُعتبر مشاعا لأنها تخضع لقواعد الملكية الجماعية. ففي لبنان، على سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن مساحة الأراضي المشاع تشكل حوالي 20% من إجمالي مساحة البلاد. وفي المغرب، يعتقد أن الأرض المشاع تمثل أكثر من 40% من مساحة الأرض. والمشاع منتشر للغاية أيضا في الأردن.

المواقف المتعلقة بإمكانية حصول المرأة على الأراضي

من الأعراف الأخرى التي تلعب دورا هاما في علاقات الأراضي المواقف الراسخة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والتي تحد من قدرة النساء على الحصول على الأراضي والسيطرة عليها. وعلى الرغم من وجود تباينات فيما بين البلدان، فإن جميع الأطر القانونية في المنطقة تفضّل الرجال عادةً على النساء، مما يعكس مبادئ الميراث الإسلامية التي تُخصص بموجبها للرجال والنساء أدوار مختلفة في المجتمع ومن ثم حصص مختلفة من المواريث.[1] وتتجلى هذه الاختلالات في مؤشر البنك الدولي المعني بالمرأة وأنشطة الأعمال والقانون والذي يقيم القيود القانونية على الاستقلال الاقتصادي للمرأة باستخدام ثمانية مؤشرات، منها مؤشر الأصول الذي يقيس الفروق بين الجنسين في الملكية والميراث. ويبين الشكل 1 المتوسط الإقليمي لمؤشر أصول المرأة وأنشطة الأعمال والقانون منذ عام 1970، مما يبين أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كانت دائما في المرتبة الأدنى، دون أي تحسن بمرور الوقت، خلافا لمناطق أخرى. إن النظر إلى الإصلاحات غالبا على أنها تمثل تحديا للاجتهادات القضائية وللأعراف الاجتماعية المقبولة على نطاق واسع هو على الأرجح تفسير لعدم الإصلاح. ففي 10 بلدان شملها المسح الذي أجراه البارومتر العربي (2020)، لم تعتقد غالبية الناس أن نسبة النساء في الميراث يجب أن تكون مساوية لحصة الرجال إلا في لبنان.

الشكل 1. تفضيل الأطر القانونية التي تحكم إدارة الأصول للنساء وفقا لمؤشر المرأة وأنشطة الأعمال والقانون والمنطقة، 1970-2020



المصدر: البنك الدولي 2020.

وتقليديا، كانت الأراضي تمثل مصدرا رئيسيا للدخل يمكّن الرجال من رعاية أسرهم. وبالتالي، كثيرا ما تحجم الأسرة عن منح حصص من الأراضي للمرأة التي ستنتقل أصولا قيمة، بمجرد زواجها، إلى أسرة زوجها. وفي تناقض مع القانون، كثيرا ما يُحرم النساء من حقهن في وراثة الأرض أو لا يحصلن على تعويض عادل عن عدم حصولهن على حصتهن من الأرض. وفي جميع بلدان المنطقة، من الشائع أن يتم ببساطة استبعاد النساء من الميراث والضغط عليهن للتخلي عن حقوقهن طواعية لصالح ورثة ذكور آخرين - وهي ممارسة تعرف باسم التخارج.

1 نسبة الابنة هي نصف نسبة الابن، وإن كان في الإسلام يمكن للأزواج أن يرثوا. وفي حالة الميراث من الزوج، فإن الإمارات وحدها هي التي تمنح الرجال والنساء حقوقا متساوية في الميراث.

دور الدولة

تؤثر المواقف المتعلقة بالأراضي أيضا على الدور الممنوح للدولة (أو الذي تعتبره الحكومات دورًا شرعيًا للدولة) فيما يتعلق بالأراضي. ونظرا لأن مجتمعات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها حكومات قوية للغاية، تمارس الدول سيطرة شديدة على الأراضي ومسائل الأراضي. وبالنظر إلى التاريخ، يرى المرء أن الدول كانت في العادة تشارك مشاركة كبيرة في قطاع الأراضي، سواء من خلال الملكية المباشرة للأراضي العامة أو من خلال سياسات تستهدف تغيير طبيعة حقوق الأراضي أو إعادة توزيع الأراضي لخدمة الأهداف الاجتماعية أو في بعض الحالات لمكافأة الحلفاء السياسيين. ولا يزال الانتشار الواسع للدول في شؤون الأراضي، إلى جانب مشاركة العديد من المؤسسات، سمة رئيسية في قطاع الأراضي في معظم بلدان المنطقة.

3. كيف تؤثر الأعراف على حوكمة الأراضي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

للأعراف التي تحكم الأراضي في المنطقة آثار بعيدة المدى لأنها تحدد الخصائص المهمة للأطر القانونية والمؤسسية ذات الصلة بالأراضي. كما أنها تحدد إلى حد ما القيود التي تواجهها الجهات الحكومية الفاعلة والشركات والأسر والتي تؤثر على سلوكياتها.

التعددية القانونية والأطر القانونية القديمة

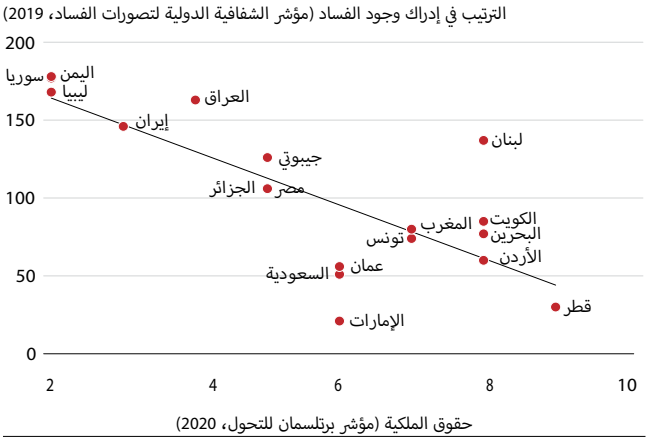
تراكمت طبقات من الأنظمة العرفية والقانونية على مر التاريخ، وهي نابعة بشكل خاص من خلافة القوانين العثمانية في القرن التاسع عشر والقوانين الاستعمارية في أوائل القرن العشرين وقوانين ما بعد الاستقلال. وأدى هذا التراكم في الطبقات إلى أطر قانونية معقدة تحكم الأراضي واستمرار استخدام فئات الحيازة المجزئة للأراضي. كما أدى إلى تعددية قانونية وما ينجم عن ذلك من غموض. وبوجه عام، فإن القوانين ذات الصلة بالأراضي ليست معقدة فحسب، بل هي أيضا قديمة ومنفصلة عن السياق الراهن. كما أنها تسم الاعتراف بحقوق الملكية وإنفاذها بعدم الفعالية. ومما يزيد الأمور سوءا أنه بدلا من الإصلاح الكامل لهذه الأطر القانونية لمواجهة التحديات الراهنة، أدخلت معظم البلدان تعديلات للتصدي للتحديات عند ظهورها. فعلى سبيل المثال، لا يزال لبنان يعتمد على تشريع يعود إلى فترة الانتداب الفرنسي، بما في ذلك قانون تسجيل العقارات الذي صدر في عام 1926. ولأن القانون قد صيغ قبل قرن من الزمان، فإنه لا يتفق مع السياق الحالي الذي يتطلب خدمات الأراضي الرقمية والحكومة الإلكترونية.

الرقابة المركزية غير الشفافة على الأراضي

بسبب التقاليد القوية لتدخل الدولة في فترة ما بعد الاستقلال، أصبحت الدولة ممثلة على نطاق كلي - وفي بعض الحالات في جميع الأحوال - في شؤون الأراضي، وهو ما له من آثار كثيرة على كيفية عمل قطاع الأراضي. وفي جميع أنحاء المنطقة، تتمتع مؤسسات الدولة المركزية بسيطرة كبيرة على الأراضي، بما في ذلك الأراضي القيمة في المناطق الحضرية والريفية. إن ملكية الدولة للأراضي واستخدامها العام أكثر شيوعا في المنطقة منها في أي مكان آخر في العالم. ويصاحب ذلك الإدارة المركزية للأراضي، حيث تميل مؤسسات الدولة المركزية إلى أن تكون السلطات الرئيسية في شؤون الأراضي، وعادة ما تكون السلطات المحلية ذات التفويض الضيق بشأن الأراضي. وفي بعض الحالات، يمكن أن يؤدي التفويض المحدود للسلطات المحلية إلى تقويض الاستجابات الإنمائية المصممة خصيصا للسياقات البيئية والاجتماعية المحلية.

وفي سياق تتمتع فيه الدول بسيطرة قوية على موارد الأراضي، وتمارس الأطراف الفاعلة في الدولة سيطرة غير شفافة على الأراضي، يشيع الفساد واستحواذ النخبة والمحسوبية. ويكشف تحليل التقارير القُطْريّة الصادرة مؤخرا عن مشروع مؤشر برتلسمان للتحول أن الفساد أو التدخل السياسي أو المحسوبية غزت حقوق الملكية في 16 بلدا من بين 17 بلدا غطاها المشروع في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويسلط الشكل 2 الضوء على الارتباط السلبي بين قوة حقوق الملكية (على مؤشر برتلسمان للتحول) وتصورات الفساد (على مؤشر الشفافية الدولية لتصورات الفساد). وعلى الرغم من أنه لا يمكن استنتاج أي سببية من هذا الارتباط، فإنه يشير إلى أن ضعف حوكمة الأراضي هو أرض خصبة للفساد. وتعتبر ممارسات تخصيص أراضي الدولة على أساس استنسابي والعمليات غير الواضحة لتحويل الأراضي، لا سيما فيما يتعلق بالتحول إلى استخدام المناطق الحضرية، مهيأة كثيرا للفساد.

الشكل 2. الفساد وانعدام حماية حقوق الملكية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: برتلسمان شتيفتونج؛ منظمة الشفافية الدولية 2019.

ملاحظة: يرسم هذا الرسم البياني ترتيب البلدان على مؤشر تصورات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية مقابل درجة حقوق الملكية لمؤشر برتلسمان للتحول، الذي يقيس إلى أي مدى تضمن السلطات الحكومية حقوقا محددة جيدا للملكية الخاصة وتنظم الاستحواذ والمنافع والاستخدام وبيع. العقارات (النطاق من 0 (ضعيف) إلى 10 (ممتاز).

التجزؤ المؤسسي والتداخل في التفويضات

تتجلى سيطرة الدولة على الأراضي أيضا في تعدد المؤسسات ذات التفويضات الخاصة بالأراضي، مما يؤدي إلى التجزؤ المؤسسي على المستوى المركزي، وهو ما يؤدي إلى جانب عدم موثوقية البنية التحتية لإدارة الأراضي إلى تعقيد تبادل المعلومات، ويجعل التنسيق فيما بين مؤسسات الدولة المركزية غير فعال. ولبلدان المنطقة ما يصل إلى 10 مؤسسات تتنافس على المسؤوليات فيما يتعلق بإدارة أراضي الدولة، وهو ما يشكل عقبة أمام كفاءة إدارة الأراضي وتنفيذ سياسات الأراضي.

عدم تقديم خدمات ذات صلة بالأراضي والقيود المفروضة على أسواق الائتمان والرهن العقاري

باستثناء دول الخليج، تواجه معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات شديدة في تقديم خدمات التسجيل. وينبع أحد التحديات الهامة من التعددية القانونية وعدم وجود أحكام قانونية كافية للاعتراف بالاستخدامات والحقوق العرفية التي غالبا ما يظل وضعها القانوني غامضا. وثمة تحدٍ آخر ينجم عن الافتقار إلى الشفافية وعن المصالح المكتسبة التي تحول دون التحديد الواضح والحماية القوية للحقوق. كما أن محدودية القدرات وعدم كفاية التمويل يحولان دون إدخال تحسينات كبيرة على خدمات التسجيل. وكان لما نشأ عن ذلك من انخفاض مستويات تسجيل الأراضي آثار تدريجية تقيد أسواق الائتمان والرهن العقاري. ويتفاقم ذلك الوضع بعدم القدرة على استخدام الأراضي غير المسجلة كضمان عيني، وهو ما يحدّ بدوره من قدرة الشركات والقطاع العائلي على الحصول على الأموال للاستثمار.

عدم توفير الأراضي للاقتصاد على نحو ملائم

بوجه عام، لا تزود حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الاقتصاد بالأراضي على نحو ملائم. ففي العديد من البلدان، اعتمدت التنمية الحضرية منذ وقت طويل على قيام السلطات العامة بتوفير الأراضي، ولكن هذه الأراضي لم تعد متوفرة في كثير من الأحيان في المواقع المناسبة. وحتى عندما يتم تعبئة الأراضي العامة، غالبا ما يتم ذلك من خلال عمليات تخصيص لا تتبع مبادئ السوق، فلا تُنقل الأراضي بالقيمة السوقية - التي تعيد توزيع الريع والثروة على المستفيدين من هذه العمليات - أو لا تُنقل إلى المستخدمين الأكثر إنتاجية المستعدين لدفع المزيد مقابلها. وغالبا ما يبرر واضعو السياسات عدم ثقتهم في الأسواق وممارسة التخصيص دون أسعار السوق بزعم ضرورة الإنصاف في الحصول على الأراضي والقدرة على تحمل تكاليفها للأفراد ذوي الدخل المنخفض والمتوسط، وإن كان لا يجري متابعة ما إذا كانت هذه هي النواتج الفعلية.

وثمة عوامل أخرى تحدّ أيضا من توفير الأراضي الرسمية لاقتصادات المنطقة، من بينها عدم وجود حقوق ملكية واضحة، وعدم ملاءمة البنية التحتية للتقييم السوقي للأراضي، وسلوك المضاربة الذي يؤدي إلى وجود مساحات ضخمة من الأراضي في المناطق الحضرية غير مُستغلة. ويفرض هذا ضغوطا تصاعدية على أسعار الأراضي الرسمية التي غالبا ما تكون غير ميسورة لشريحة كبيرة من السكان.

وغالبا ما تفتقر السلطات العامة إلى سجلات شاملة للأراضي والعقارات التي تملكها ولا تعرف القيمة الحقيقية لهذه الأصول، وهو ما يؤثر على قدرتها على اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن استخدام الأراضي والتصرف فيها. وعلى الرغم من ارتفاع مستويات ملكية الدولة، فإن حصر الأراضي المملوكة للدولة إما غير دقيق أو غير مكتمل، وغالبًا ما لا يتم تحديد حدود الأراضي العامة. ولما كان العديد من الحكومات في أنحاء المنطقة لا تعرف ما هي الأراضي التي تملكها، فإنها لا تستطيع الاستفادة من الأراضي العامة لتقديم خدمات ملائمة أو تنفيذ برامج اجتماعية.

عدم الاستفادة من إيرادات قطاع الأراضي

عادةً ما تؤجر البلديات أراضيها بأسعار منخفضة للقطاع الخاص لأغراض التنمية الخاصة، دون الحصول على رسوم تنمية كافية أو رسوم تحسين تعود بالنفع على السكان. وآليات رفع قيمة الأراضي إما قديمة أو بسيطة للغاية، وفي معظم الحالات، لا تملك البلديات السلطة التشريعية لفرض هذا الرفع في قيمة الأراضي.

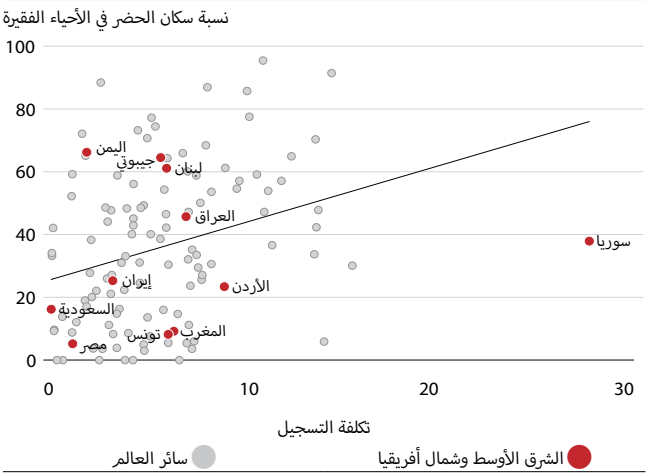
علاوة على ذلك، لا توجد تقاليد لفرض ضرائب عقارية في المنطقة. وعلى الرغم من أن دول مجلس التعاون الخليجي قد لا ترى ضرورة استخدام الضرائب العقارية لتحقيق الإيرادات، ثمة عقبات أمام إنشاء أنظمة للضرائب العقارية في جميع أنحاء المنطقة بسبب الأعراف الاجتماعية، وعدم القبول السياسي، والصعوبات الفنية بسبب ضعف تغطية السجلات العقارية. ويمكن للعديد من الإعفاءات التي أُدخلت تدريجيا لاسترضاء المصالح المكتسبة أو تجنب السخط الاجتماعي، الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى إبطال الغرض من الضريبة العقارية، أن يفسر جزئيا هذه المستويات المنخفضة من حصيلة الضرائب العقارية. غير أن جميع بلدان المنطقة تفرض نوعاً من الضرائب على المعاملات العقارية، وهو أمر أسهل تنفيذاً من الضرائب العقارية وأكثر قبولا من الناحية السياسية. ويؤدي ضعف أو غياب الضرائب العقارية وعدم ملاءمة إدارة الأراضي إلى عدم قيام الحكومات بتعظيم الإيرادات المتأتية من الأراضي، حتى من الأراضي والأصول العقارية التي تملكها. ففي بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تتراوح معدلات الضريبة العقارية من 0.02% إلى 1.6% من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يقل كثيرا عن مثيلتها في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، حيث يمكن أن تصل الإيرادات المتأتية من الضرائب العقارية إلى 4% من إجمالي الناتج المحلي.

تحديات على صعيد السياسات

يتطلب العقد الاجتماعي الضمني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تقدم الدولة احتياجات مواطنيها من الرفاهة، بما في ذلك آمالهم وتوقعاتهم بشأن إمكانية الحصول على الأراضي. وقد انطوى العديد من السياسات المتعلقة بالأراضي على شكل من أشكال إعادة توزيع الأراضي (لا سيما بعد تأميم الأراضي التي كان المستوطنون يمتلكونها من قبل وتسيطر عليها الدولة الآن). وتتمثل أهداف هذه العملية في مساندة تنمية الزراعة أو الاستقرار الاجتماعي والوفاء بالتوقعات من دور الحكومات. وعلى الرغم من أن هذه الأهداف جديرة بالثناء، ففي معظم البلدان التي نفذت فيها، سرعان ما وقعت الإصلاحات المتعلقة بإعادة التوزيع في دائرة المحسوبية و الباتريمونالية (الميراثية)، مع توزيع الأراضي على الحلفاء السياسيين أو أصحاب المصلحة ذوي المصالح المكتسبة. واستخدمت الأنظمة الاستبدادية على وجه الخصوص أنظمة المحسوبية هذه في مصادرة الأراضي ومحاباة الجماعات الداعمة. وفي بعض الحالات، أدت سياسات إعادة التوزيع التي توزّع قطع أرض صغيرة إلى تجزئة الأراضي الزراعية، وهي مشكلة شائعة في المنطقة.[2]

ولا يعفى استخدام الأراضي لتحقيق السيادة الغذائية وأهداف الأمن الغذائي من تلك التحديات. وفي سياق تضاؤل الاكتفاء الذاتي من الغذاء (بسبب النمو السكاني وندرة الأراضي الزراعية) وزيادة قابلية التأثر بالارتفاع في تقلب أسعار السلع الأولية، حاولت بعض البلدان الحد من الاعتماد على الواردات الغذائية عن طريق تقديم حوافز لزيادة أو تكثيف زراعة الأراضي لأغراض الإنتاج الزراعي المحلي. وقد تم تنفيذ هذه السياسات - التي تخفف جزئيا جدا من الاتجاه نحو زيادة الاعتماد على الغذاء، وذلك دون مراعاة الآثار البيئية. وأدت الحوافز الرامية إلى زيادة كمية الأراضي المنقولة إلى الزراعة وتحويل خيارات المحاصيل نحو أصناف كثيفة الاستخدام للمياه إلى تفاقم نضوب المياه وتدهور جودتها.

الشكل 3. الأحياء الفقيرة وتكلفة تسجيل الملكية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: البنك الدولي "السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة (% من سكان الحضر) (قاعدة بيانات)، https://data.worldbank.org /indicator/en pop slum Ur zs؛ البنك الدولي. قاعدة بيانات تقرير ممارسة أنشطة الأعمال للسنوات 2004–2020. https://archive.doingbusiness.org/en/ doingbusiness

القيود على إمكانية الحصول على الأراضي

بالإضافة إلى تأثير الأعراف، التي تحكم حيازة الأراضي، على السياق المؤسسي وسلوك الأطراف الفاعلة في الدولة، فإنها تحدّ من إمكانية حصول الشركات والناس على الأراضي. ويظهر تحليل البيانات المستمدة من مسوح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال أن 23% من شركات الصناعات التحويلية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تجد أن الحصول على الأراضي يشكل قيدا كبيرا أو شديدا على عملياتها التجارية، وهو ما يحد على الأرجح من إنتاجيتها وربحيتها. وتأكيدا لدور المحاباة والمحسوبية في الدولة، يظهر المزيد من التحليل لنفس البيانات أن الشركات ذات الارتباطات السياسية (مع انتخاب أو تعيين كبار مسؤوليها في منصب سياسي) تتمتع بإمكانية أفضل على الحصول على الأراضي.

2 تشمل العوامل الأخرى التي تسهم في تجزؤ الأراضي تقسيم الأراضي بسبب الميراث، والعقبات الماثلة أمام نقل الأراضي وتوحيد الأراضي غير المسجلة.

وأخيرا، فإن المستويات المرتفعة للحيازة غير الرسمية السائدة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تعكس الفقر وعدم المساواة فحسب، بل تعكس أيضا ضعف حوكمة الأراضي، والأعراف الاجتماعية، والتصورات. وإلى حد ما، يمكن القول بأن انخفاض مستويات التسجيل في المنطقة ينبع جزئيا من محدودية الثقة لدى السكان في حكوماتهم - مع تراجع ملحوظ في الثقة منذ الربيع العربي وفقا لمسوح البارومتر العربي (تيتي وآخرون، 2018). ومما يسهم في ارتفاع معدل انتشار معاملات الأراضي غير الرسمية خدمات الأراضي غير الموثوقة وغير الشفافة؛ والإجراءات المعقدة لإضفاء الطابع الرسمي عليها؛ وعدم وجود حوافز للحفاظ على حقوق الملكية الرسمية؛ والافتقار إلى تصور للمنافع الناشئة عن الحيازة الرسمية. ويتفاقم ذلك الوضع مع نقص قدرات أجهزة الحكم المحلي على تخطيط التنمية الحضرية الرسمية وعدم وجود عمليات واضحة لدمج الحقوق العرفية في النظام القانوني. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القيود المفروضة على المعروض من الأراضي الرسمية في المدن وتكاليف التسجيل المرتفعة تجعلان الأراضي والمساكن الرسمية غير ميسورة التكلفة بالنسبة لشريحة ضخمة من السكان، كما يوضح الشكل 3 والذي يحدد نسبة الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقابل تكلفة تسجيل الملكية (مقيسة كنسبة مئوية من قيمة العقار).[3] وتشير العلاقة الإيجابية إلى أن الحواجز المالية أمام التسجيل هي حافز مهم للإسكان غير الرسمي في المدن.[4]

4. التبعات الاقتصادية والاجتماعية لضعف حوكمة الأراضي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يؤدي ضعف حوكمة الأراضي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى عدم الكفاءة وعدم الاستدامة وعدم الإنصاف في الحصول على الأراضي وفي استخدامها، وهو أمر له تداعيات وخيمة على الاقتصاد.

عدم الكفاءة في تخصيص الأراضي واستخدامها (سوء التخصيص)

تؤدي القيود على الحوكمة وسياسات الأراضي سيئة التوجيه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى تشوهات للاقتصاد قد تسفر عن استخدام دون المستوى الأمثل للأراضي، وهو ما قد تكون له بدوره تكاليف اقتصادية وبيئية واجتماعية. وقد تنبع هذه التشوهات من التسعير غير السوقي للأراضي، وارتفاع تكاليف معاملات الأراضي، وانعدام الأمن في حيازة الأراضي، أو القيود الائتمانية، وهي جميعا سمات مهمة لقطاع الأراضي في المنطقة. فحين تكون الأرض مملوكة ملكية غير رسمية، على سبيل المثال، يمكن أن يحد ذلك من إمكانية الحصول على الائتمان، وهو ما قد يؤدي بدوره إلى نقص الاستثمار في الأراضي وانخفاض الإنتاج الزراعي ومحدودية خلق فرص العمل. ويمكن أن تؤدي حوافز الاستثمار في الزراعة التي لا تراعي الآثار البيئية إلى تلوث المياه ونضوبها، وتدهور جودة الأراضي، وضعف القدرة على التصدي لتحديات تغير المناخ. ويمكن أن تؤدي السياسات والعمليات الاجتماعية، التي تتسبب فى تجزؤ الأراضي، إلى انخفاض الإنتاجية من خلال منع وفورات الحجم من تجميع الأراضي.

وبالنسبة للشركات، يمكن أن تؤدي صعوبة الحصول على الأراضي أو تحيز هذه العملية إلى سوء تخصيص الأراضي كعامل من عوامل الإنتاج إذا كانت الشركات والقطاعات غير المنتجة تستخدم الأراضي على نحو غير متناسب على حساب الشركات والقطاعات الأكثر إنتاجية. وإذا كان الأمر كذلك، فإن الناتج الإجمالي أقل مما كان يمكن تحقيقه لو كان تخصيص الأراضي قد تم على نحو أكثر كفاءة داخل الاقتصاد.

ويمكن للاقتصاد أيضا أن يُنظم مكانيا بطرق تتسم بعدم الكفاءة وعدم الاستدامة. ومن المرجح أن يحدث ذلك عندما تسوء إدارة الأراضي، ولا تتبع الآليات المنظمة لتخصيص الأراضي مبادئ السوق، أو تكون إمكانية الحصول على الأراضي مقيدة، أو تكون هناك قيود مؤسسية أو تنظيمية مناوئة. وتشمل الأمثلة على هذه الممارسات القوانين واللوائح التنظيمية التي تحقق نتائج سلبية (على سبيل المثال، الحدود القصوى لنسبة الأرض أو متطلبات الحد الأدنى أو الأعلى لمساحة قطعة الأرض التي ينتج عنها الزحف العمراني في المدن).

3 نسبة تكاليف تسجيل الملكية إلى قيمة العقار مأخوذة من قاعدة بيانات تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، التي توقف البنك الدولي في الآونة الأخيرة عن استخدامها بسبب مخالفات لا تؤثر على البيانات المستخدمة في هذا الفصل.

4 تشير التقديرات إلى أن أكثر من 24% من سكان المدن في المنطقة يعيشون في أحياء فقيرة، وأن نسبة سكان المدن المقيمين في المناطق العشوائية - وهي فئة أكبر من الأحياء الفقيرة - أكبر بكثير.

وتضم عدة مدن في المنطقة أراضي شاغرة ووحدات سكنية شاغرة، وهو ما يعكس استخدام مساحات دون المستوى الأمثل في المدن. وقد يكون لهذا تفسيرات مختلفة تتراوح من ممارسات المضاربة في حيازة الأراضي إلى العقبات التي تعوق البناء أو إعفاء الوحدات السكنية الشاغرة من الضرائب العقارية التي تعطي المالكين حافزا للحفاظ على أملاكهم فارغة.

الاستخدام غير المستدام للأراضي

يؤدي استخدام الأراضي في المناطق الحضرية والزراعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى مشاكل الاستدامة التي يمكن أن يؤدي ضعف حوكمة الأراضي إلى تفاقمها. وتظهر الأرقام العالمية عن سكان المدن والنمو العمراني أن مدن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تنمو في العادة بطرق أقل كثافة من المتوسط العالمي، مما يزيد من صعوبة تقديم الخدمات ويضغط على أنظمة النقل، الأمر الذي يؤدي إلى آثار بيئية ضارة. وبالمثل، عادة ما تكون الزراعة في المنطقة مدعومة بشدة - بما في ذلك بشكل غير مباشر من خلال دعم المياه - مع ما يترتب على ذلك من عواقب بيئية ضارة مثل نضوب المياه في سياق تقلص احتياطيات المياه بالفعل.

ومن بين أهم العواقب لسوء استخدام الأراضي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - سواء أكانت سكنية أم صناعية أم زراعية – هو الأثر على المياه. وتتمثل إحدى الصعوبات الرئيسية التي تتكبدها المنطقة في أفضل السبل لاستخدام الأراضي في الإسكان أو الصناعة أو الأنشطة التجارية أو الإنتاج الزراعي مع الحفاظ على المياه والسعي لتحقيق هدفي الاكتفاء الذاتي من الغذاء وتحقيق الأمن الغذائي. ويعني هذا أنه يجب على الحكومات إجراء مفاضلات إستراتيجية فيما يتعلق بكيفية استخدام الأراضي. ومن الأمثلة المثيرة للاهتمام على هذه المفاضلة قلق العديد من الحكومات في المنطقة من أن المدن تتوسع تجاه أراض زراعية ممتازة محيطة بالمدن، وغالبا ما يتم ذلك بعد عمليات غير رسمية لتحويل الأراضي لا تدخل في نطاق خطط تطوير المدن. ويظهر تحليل صور الأقمار الصناعية أن 24% في المتوسط من نمو المدن في المنطقة يحدث على أراض مزروعة بالمحاصيل.[5] وعلى الرغم من أن هذا ليس مختلفا عن المتوسط العالمي، فإن هذا الرقم أعلى بكثير في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يحدث 47% من توسع المدن في مصر على أراض مزروعة بالمحاصيل. وعلى الرغم من أن توسع المدن وفقا للمخطط يقفز إلى الصحراء بما يمكن أن يساعد في الحفاظ على الأراضي الزراعية النادرة في المناطق المحيطة بالمدن، فإن له أيضا تكاليف اقتصادية واجتماعية وبيئية. وبالتالي، فإن عدم تشجيع تحويل الأراضي الزراعية إلى أراض حضرية أو تركها للأسواق هو مسألة مهمة تتعلق بالسياسات وتتطلب تحليلا شاملا للتكاليف والمنافع.

الاختلالات الاجتماعية في إمكانية الحصول على الأراضي

إن عدم الإنصاف في الحصول على الأراضي هو أيضا سبب أساسي للاختلالات الاجتماعية والفقر. فالسكن غير الرسمي لا يزيل أجزاء كبيرة من المدن من سوق الأراضي الرسمية وقاعدة المالية العامة فحسب، بل يزيد أيضا من انعدام الأمن والمنازعات على الأراضي، وتكاليف تقديم الخدمات، وبيئات الإسكان الضارة التي لها آثار سلبية على الصحة والعوامل الخارجية الاجتماعية والاقتصادية.

وتضر محدودية القدرة على الحصول على الأراضي بالفئات الضعيفة والنساء على وجه الخصوص، مما يحد من فرصهم الاقتصادية. وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تلقي حقوق المرأة الدعم الكافي من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والأعراف والممارسات الاجتماعية غير المتوازنة بين الجنسين (لا سيما في المناطق الريفية وفي مسائل الميراث وإدارة الأصول). ونظرا لأن المرأة تحصل على الأرض في المقام الأول عن طريق الزواج والميراث، فإن ضعفها شديد في حالة الطلاق أو وفاة الزوج. ففي ظل هذه السيناريوهات، قد لا يحق للمرأة الاحتفاظ بالأرض التي تملكها أو تعمل عليها، أو قد تُحرم من حق الإقامة في ممتلكاتها الزوجية. ويظهر تحليل بيانات المحاكم الشرعية الأردنية على مدى عشر سنوات أن ما يصل إلى ثلث الورثة يتنازلون تماما عن حقوقهم في الميراث كل عام. كما تمنع الأعراف الاجتماعية

5 لأن المدن المصرية تقع في وادي النيل الخصب وعلى ضفاف النيل.

النساء من تأكيد حقوقهن أمام المحاكم. وإذا رفضت المرأة التنازل عن حقوقها في الميراث، فقد تتعرض للتهديد بالتخلي عنها ونبذها، وفي الحالات القصوى تتعرض للإيذاء اللفظي والعنف البدني. ويؤدي اختلاف سبل الحصول على الأراضي والممارسات التمييزية إلى اختلافات صارخة في معدلات ملكية الأراضي والمساكن بين الرجال والنساء. وغالبا ما تتعاظم الفجوات بين الجنسين في المناطق الريفية، حيث تسجل المنطقة أدنى معدل لملكية النساء للأراضي الزراعية في العالم، وتمتلك النساء قطع أرض أصغر ويواجهن قيودا أكبر على الحصول على التمويل للاستثمارات الزراعية. ونادرا ما توقع النساء عقود مشاركة المحصول.[6] وكثيرا ما لا يتقاضى النساء أجرا عن عملهن في المزارع العائلية، مما يزيد من تعرضهن للمعاناة واستمرار اتكالهن الاقتصادي.

5. خيارات الإصلاح

في ضوء التحديات المذكورة أعلاه وأسبابها الجذرية، نناقش بإيجاز مجموعة من أولويات السياسات الأساسية للإصلاح، بما في ذلك الحاجة إلى تحديث إدارة الأراضي، وإعادة النظر في نهج إدارة الأراضي، وتحفيز أسواق الأراضي والاستفادة منها، وإعادة النظر في الأهداف الأوسع نطاقا للسياسات.

تحديث أنظمة إدارة الأراضي

تتمثل أولوية واضحة للتدخل في تحديث أنظمة إدارة الأراضي، وذلك من خلال عدة أمور من بينها الرقمنة وزيادة شفافية المعلومات المتعلقة بالأراضي. وتتيح التكنولوجيا فرصا لإيجاد حلول فعالة من حيث التكلفة، وتوليد البيانات وتبادلها، وتقديم الخدمات، والشفافية، وكلها عوامل تعاني من نقص شديد في المنطقة. وقد أظهرت التجارب العالمية في تحديث إدارة الأراضي أن اتباع نهج شامل والتزام سياسي طويل الأجل شرطان أساسيان للنجاح، ولكن حتى مع هذا النهج والالتزام، تظل العقبات في الغالب في شكل نقص القدر الملائم من القدرات الفنية والمالية والتشغيلية التي يجب معالجتها.

ومن الضروري أيضا إجراء إصلاحات لدمج المهام الرئيسية المجزأة حاليا لتنظيم الأراضي وإدارتها، مما يساعد على زيادة اتساق المعلومات المتعلقة بالأراضي (بفضل مواءمة السجلات) وزيادة كفاءة الخدمات واستخدام الموارد الحكومية. وسيسهل التكامل أيضا إنشاء نموذج للتمويل الذاتي. وينجم عن هذا معالجة التجزؤ المؤسسي في تنظيم الأراضي وإدارتها، لكن في العديد من بلدان المنطقة، يعد التوحيد المؤسسي هدفا طويل الأجل يتطلب التزاما سياسيا. وعلى المدى القصير، يمكن أن يؤدي إيجاد سبل لتبسيط وظائف إدارة الأراضي تدريجيا (مثل تبسيط الإجراءات، وإنشاء نظام الشباك الواحد، وتحسين التشغيل البيني لأنظمة معلومات الأراضي) إلى تحقيق بعض المكاسب.

ولا تزال هناك تحديات ضخمة أمام مواءمة الأطر القانونية مع حاجة الاقتصادات الحديثة، والحد من تعقيدات أنظمة حيازة الأراضي، وتشجيع التقارب بين النظامين القانوني والعرفي.

إعادة النظر في إدارة الأراضي

يجب إعادة النظر في الممارسات الراسخة التي تعامل الأراضي باعتبارها موردا حرا لإعادة توزيع الخدمات العامة أو تقديمها دون النظر في التكلفة (الاقتصادية والبيئية والاجتماعية). ويتطلب النهج المستحسن لإدارة الأراضي معاملة الأراضي والعقارات العامة كمحفظة أصول لتعظيمها. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تتسم إدارة الأراضي العامة بكفاءة بأهمية خاصة بالنظر إلى ارتفاع مستوى ملكية

6 قد تنبع هذه النتيجة جزئيًا من انخفاض معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة لدى النساء – لا سيما النساء في الريف - مما يمنعهن من الحصول على معلومات عن حقوق الأراضي أو من قراءة العقود المنصفة وفهمها وتوقيعها.

الدولة وندرة الأراضي. وينبغي للبلدان التي تستهدف تحسين إدارة الأراضي العامة أن تعطي أولوية لإنشاء أو استكمال قوائم حصر الأراضي العامة، في إطار إنشاء أنظمة إدارة معلومات الأراضي، مع زيادة قدرات المؤسسات على إدارة الأصول. وينبغي لها أيضا أن تعتمد آليات شفافة مدفوعة باعتبارات السوق لتخصيص الأراضي مثل المزادات العامة. وتتسم القرعة والتخصيص المباشر بأنهما أقل كفاءة لأنهما قد يخفقان في تخصيص الأراضي على أفضل وجه، ولأنهما يقللان من إمكانية تحقيق إيرادات عامة. وعلى المدى الطويل، تتطلب الإدارة الفعالة للأراضي العامة تنسيقاً أفضل بين المؤسسات التي تتحكم بالأراضي وتخصيصها، فضلاً عن مستوى ما من لامركزية وظائف إدارة الأراضي.

ومن الضروري تحسين حوكمة الأراضي بشكل عام، وزيادة كفاءة تعبئة الأراضي العامة بشكل خاص، وذلك لتحفيز أسواق الأراضي وزيادة المعروض الرسمي من الأراضي لأغراض التنمية الحضرية. ويتطلب بيع الأراضي العامة سياسة واضحة بشأن إدارة تلك الأراضي - تحديد أفضل استخدام محتمل لرصيد الأراضي العامة، وسبل فعالة لإتاحة جزء من هذا الرصيد للاستثمار.

تحفيز أسواق الأراضي والاستفادة منها

قطاع كبير من سوق الأراضي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير رسمي. وعلى الرغم من صعوبة معالجة هذا الأمر، ينبغي أن يتمثل أحد أهداف السياسات المهمة في إدخال المعاملات غير الرسمية إلى السوق الرسمية مع ضمان الحصول على الأراضي والمساكن بأسعار معقولة. ومن شأن تحديث إدارة الأراضي أن يعزز الثقة في النظام، وهو ما ينبغي أن يشجع المعاملات الرسمية. كما أن زيادة المعروض الرسمي من الأراضي تتيح لسوق الأراضي الرسمية من العمل بكفاءة أكبر وخفض أسعار الأراضي، مما يسهل حصول الشركات والقطاع العائلي على الأراضي.

وثمة مجال كبير في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للاستفادة من الأراضي في توليد الإيرادات من خلال الضرائب العقارية، لكن المحاولات الرامية إلى ذلك واجهت مقاومة، وسيتطلب مواصلة التصدي للعقبات الفنية والسياسية من خلال استكمال السجلات، وإنشاء بنية تحتية للتقييم، وزيادة قدرات الإدارة الضريبية، وتقليل الإعفاءات الضريبية إلى أدنى حد ممكن. ومن شأن تطبيق مبادئ سوق الأراضي على تقييم الأراضي والضرائب المستحقة عليها أن يزيد من توليد الإيرادات ويجعل النظام الضريبي أكثر إنصافا، لكن العديد من حكومات المنطقة لا تزال تعتمد الضرائب على القيمة الدفترية. ومن ثم، فثمة حاجة إلى تطبيق إصلاحات لمواءمة تقييم العقارات مع القيم السوقية والحد من التشوهات الناجمة عن الإعفاءات الضريبية (لاسيما على الأراضي الشاغرة). ولا يجري النظر في هذه الإصلاحات إلا في عدد قليل من البلدان. وتعد السعودية استثناء مثيرا للاهتمام، حيث طبقت تدريجيا ضريبة على الأراضي الشاغرة منذ عام 2016 على قيمة قطع الأراضي الشاغرة الكبيرة في المدن الكبرى.[7]

إعادة النظر في الأهداف الأوسع نطاقاً للسياسات

بالإضافة إلى الإجراءات التدخلية الخاصة بقطاعات محددة، من الضروري اتباع نهج أكثر شمولية في قطاع الأراضي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وينبغي للحكومات أن تسعى إلى تعظيم استخدام الأراضي بغرض تحقيق أهداف الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في ظل السياق المتطور لتغير المناخ والنمو السكاني والعديد من التحديات التي تواجه اقتصادات المنطقة (على سبيل المثال، البطالة، وعدم المساواة بين الجنسين، وعدم المساواة الاقتصادية، وتقادم نموذج ريع الموارد). وبالتالي، ستكون هناك حاجة إلى دراسة متأنية لما يمكن للحكومات تحقيقه وما الذي يُفضّل تركه للأسواق.

7 تم الإعلان عن الضريبة خلال شهر رمضان الكريم، وحددت بنسبة 2.5% سنويا، وهو معدل يذكر بمقدار الزكاة والذي يمكن أن يسهل قبوله سياسيا.

إن كيفية معالجة حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للمفاضلات الضرورية من حيث الإنتاج الزراعي والسيادة الغذائية والحفاظ على المياه والتوسع الحضري تستحق دراسة متأنية. وتمثل الجهود الرامية إلى تجميع قطع الأراضي الزراعية المجزأة والابتعاد عن أصناف المحاصيل كثيفة الاستخدام للمياه أمراً حيويا للتحوط من خسائر الأراضي الزراعية. إن تحقيق أهداف الاستدامة سيتطلب التحول من نموذج الاكتفاء الذاتي الذي يتعين بلوغه مهما كلف الأمر إلى نموذج توفُّر الغذاء والأمن الغذائي.

وثمة حاجة أيضا إلى أن تعيد الحكومات التفكير في كيفية الوفاء بالعقد الاجتماعي الضمني. وعلى الرغم من أن استخدام الأراضي للوفاء بالعقد الاجتماعي قد تكون له أهداف اجتماعية جديرة بالثناء، فقد أدى إلى عدم كفاءة استخدام الأراضي ويبدو أنه ثاني أفضل نهج يفتقر إلى الكفاءة لمعالجة المشاكل الجوهرية المتمثلة في غياب الشمول الاقتصادي.

ويجب مواصلة الجهود الرامية إلى الحد من مواطن الضعف في الحصول على الأراضي. وينبغي أن يكون تحسين حقوق المرأة في الأراضي والملكية جانباً أساسياً في الجهود الرامية إلى الحد من الفقر وتمكين المرأة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد اتخذت بضع خطوات في الاتجاه الصحيح في السنوات الأخيرة، بما في ذلك إصلاح إيران قانونها المدني لتمكين المرأة من وراثة الأرض؛ وحركة سلاليات المغربية التي حصلت على اعتراف رسمي بالنساء كمستفيدات من التعويضات بعد نقل الأراضي الجماعية؛ وتعديل الجزائر قانون الأسرة الشخصية لتمكين المرأة من منح جنسيتها لأطفالها - مع ما لذلك من آثار على ميراث الأرض والعقارات - وتطبيق الأردن "فترة تهدئة" مدتها 3 أشهر بعد تسجيل حصص المواريث التي لا يمكن خلالها التنازل عن حقوق الميراث.

ويجب أيضا معالجة حقوق السكن والأراضي والملكية للاجئين والنازحين داخليا من أجل إعادة الإعمار والتعافي. فقد أدت الصراعات في المنطقة وما نتج عنها من نزوح للسكان إلى الحاجة إلى إصلاحات تشريعية عاجلة، بما في ذلك دعم الحصول على الأراضي والمساكن في مناطق المقصد؛ والحماية القانونية للأراضي والأصول العقارية؛ وآليات تسوية المنازعات لمعالجة قضايا البيع القسري، والممتلكات المهجورة، وتدمير وثائق الممتلكات في مناطق المنشأ للاجئين والنازحين داخليا.

6. الخاتمة

لا يحول ضعف حوكمة الأراضي دون كفاءة استخدام الأراضي فحسب، بل إنه باهظ التكلفة أيضا، ويعرقل اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويحول دون اتخاذ القرارات الإستراتيجية بشأن المفاضلات اللازمة لضمان الاستخدام المستدام للأراضي مع الاستجابة في الوقت نفسه لاحتياجات السكان مثل الإسكان والأمن الغذائي. وتتجلى التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية الحالية في استمرار الصعوبات التي تواجهها النساء والفئات الضعيفة في الحصول على الأراضي.

وبالتالي، ينبغي أن يمثل إصلاح قطاع الأراضي أولوية قصوى بالنسبة للمنطقة. وعلى الرغم من أن التقدم في حوكمة الأراضي لا يمكن إنكاره في بعض البلدان وفي بعض جوانب قطاع الأراضي، فمن الضروري وضع مسارات واضحة للإصلاح. ولا تقتصر الإصلاحات اللازمة في قطاع الأراضي على تنظيم شؤون الأراضي وحوكمتها. بل ينبغي أن تتصدى أيضاً لمسائل الاستدامة، والاستخدام الإستراتيجي لأصول الأراضي، وإمكانية حصول الفئات الأولى بالرعاية على الأراضي.

كل هذه الإجراءات التدخلية على صعيد السياسات لها آثار توزيعية، مع وجود رابحين محتملين، وأيضا الخاسرين، وهو ما يجعل من الصعب تنفيذ مثل هذه الإصلاحات. وفي بعض الأحيان، فإن الجهات المعارضة للإصلاح في قطاع الأراضي هي المؤسسات نفسها، خوفا من فقدان سلطتها ونفوذها (بما في ذلك، في بعض الحالات، فقدان فرص الحصول على الريع، أو احتمال فقدان فرص العمل). ويتطلب النجاح التصدي لاختناقات الاقتصاد السياسي والمصالح السياسية المكتسبة التي حالت طويلاً دون إجراء الإصلاحات. ومن أخطر العقبات أمام الإصلاح الافتقار إلى الثقة في الإدارة (والحكومة بشكل عام) وهو السائد في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو تحد خطير له آثاره على قطاع الأراضي لأنه يفسر جزئيا سبب عزوف المواطنين عن تسجيل الأراضي وسداد الضرائب. ومع قلة الضوابط والتوازنات

السياسية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سيكون تحقيق المزيد من الشفافية في الأراضي أمرا بالغ الأهمية لاستعادة الثقة. وفي الوقت نفسه، فإن إحدى أكبر الفرص المتاحة لإحداث التغيير قد تعتمد على المجتمع المدني. وفيما يتعلق بحقوق المرأة في الأراضي على وجه الخصوص، فإن البلدان التي أحرزت تقدما قد فعلت ذلك بضغط من المجتمع المدني. بشكل عام، فإن تغيير الأعراف الاجتماعية المتعلقة بحقوق الأراضي والملكية يشكل جانبا أساسيا في جهود الإصلاح.

إن الإصلاحات الشاملة، وإن كانت مطلوبة، قد تكون غير عملية، فالنُهج التدريجية هي أكثر جدوى على الأرجح. وعلى نحو ما، لا تختص جدوى الإصلاح بقطاع الأراضي، لكنّ معالجة التحديات في سياق قطاع معين يمكن أن تكون أكثر جدوى من بذل جهود متزامنة في جميع القطاعات.

المراجع

Arab Barometer. (2020). "Women's Agency and Economic Mobility in MENA: Examining Patterns and Implications." February 13. https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Public_Opinion_Arab_Women_Economic_Conditions_Presentation_2020.pdf.

Bertelsmann Stiftung. (2020). *Bertelsmann Transformation Index 2020 Country Reports, MENA*. http://bti-project.org/.

Corsi, A., and Selod, H. (2022). *Land Matters: Can Better Governance and Management of Scarcity Prevent a Looming Crisis in the Middle East and North Africa?* World Bank, Washington, DC. doi:10.1596/978-1-4648-1661-1.

Fischbach, M.R. (2000). *State, Society, and Land in Jordan*. Leiden: Brill (Social, Economic and Political Studies of the Middle East 75). https://doi.org/10.1111/j.1949-3606.2001.tb00438.x.

Teti, A., Abbott, P., and Cavatorta, F. (2018). *The Arab uprisings in Egypt, Jordan and Tunisia: Social, Political and Economic Transformations*. Palgrave Macmillan Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-69044-5.

Transparency International. (2019). "Corruption Perceptions Index (dashboard), 2019." https://www.transparency.org/en/cpi/2019.

World Bank. (2020). *Women, Business and the Law 2020*. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32639.

الفصل العاشر: المياه والمؤسسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:
الحاجة إلى أفكار جديدة للتصدي للأزمة

ستوتي خيماني ودومينيك ريفيل دي وال

1. مقدمة

يؤكد هذا الفصل أن المؤسسات القديمة التي تحكم المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعاني من انعدام الشرعية والثقة في إدارة مشاكل القرن الحادي والعشرين المتعلقة بتخصيص المياه وسط ندرة شديدة نجمت عن تغير المناخ ونمو السكان. فلا تستطيع تلك المؤسسات تحقيق الامتثال الطوعي للقيود المفروضة على كمية المياه التي يمكن استخدامها، أو التعريفة التي يجب دفعها لتغطية تكلفة خدمات المياه. بمعنى أن اللوائح التنظيمية للمياه والتعريفات تفتقر إلى الشرعية. كما أن عدم الثقة في موظفي ومديري المرافق وفيما بينهم في إمكانية تحسين أداء تقديم خدمات المياه يعمل على استمرار عدم كفاءة المرافق ونقص التمويل. ولا يتدفق رأس المال العالمي بالقدر الكافي لتمويل البنية التحتية للمياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لأن المستثمرين غير متأكدين من استرداد عائدات ثابتة. ويعتبر العائد على رأس المال محفوفا بالمخاطر لأن الشواهد المتاحة تشير إلى أن البنية التحتية التي سيتم تمويلها لا تدار إدارة جيدة لتحقيق كفاءة التكاليف وإمكانية زيادة الإيرادات. ويتطلب اجتذاب الاستثمارات الخاصة، مع تمثيل مصالح المواطنين في مواجهة السلطة الاحتكارية، بيئة سياسات مشروعة أو موثوق فيها، وهيئات حكومية جديرة بالثقة. لكن الأوضاع السياسية في المنطقة من شأنها أن تُقلق الأسواق العالمية بشأن شرعية السياسات، والافتقار إلى الشفافية، والجدارة الائتمانية. يقدم هذا الفصل أفكارا للإصلاحات المؤسسية، باستخدام الأزمة والقوة الغامرة للمياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كفرصة.

كانت المياه في صميم تطور الهويات الوطنية والعقود الاجتماعية في تاريخ الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فعلى سبيل المثال، كان لمستوى الفيضانات السنوية لنهر النيل تأثير كبير على الإنتاجية الزراعية في مصر وبالتالي الإيرادات الضريبية التي يمكن تحصيلها من الزراعة. ولتقييم الضرائب بشكل أكثر "إنصافا" قام حكام مصر البطلميون في وقت لاحق (305-330 قبل الميلاد) ببناء معابد على طول نهر النيل وتركيب عدادات نيلية فيها تقيس مستوى النهر. واستخدمت هذه المستويات بدورها لتحديد المستوى السنوي للضرائب. وعلى مر التاريخ، ارتبطت مؤسسات استثمار وإدارة مياه الري الواسعة النطاق بأشكال مركزية من السلطة: الفراعنة والسلاطين والأباطرة والملوك والإدارات الاستعمارية والحكومات المركزية لما بعد الاستقلال (فيتفوجل 1957).

وعندما ظهرت الدول الحديثة في المنطقة في النصف الأول من القرن العشرين، اتبعت نموذجا إنمائيا وعقدا اجتماعيا وصف بأنه "تدخلي لإعادة التوزيع" (يوسف، 2004؛ ريتشاردز ووتربري، 1996). وتولت هذه الدول دورا قياديا على الاقتصاد، حيث تستثمر في البنية التحتية الكبيرة مثل السدود في إطار خطة اقتصادية للتنمية. كما تولت أيضا تحديد وضع الرفاهة المتمثل في توفير الاحتياجات الأساسية لمواطنيها ورفاهتهم مقابل قبول نظام سياسي مغلق (بريكسي وآخرون، 2015). وقد شكلت شرعية الدولة إدارة الموارد الاقتصادية والطبيعية لتقديم الخدمات العامة وضرورات الحياة - الغذاء والوقود والمياه - بأسعار منخفضة، مدعومة بأقل من السوق أو تكلفة الإنتاج. وكانت البنية التحتية للمياه بالغة الأهمية لكل من هذين الدورين - التدخل في الاقتصاد لتعزيز التنمية وتقديم الخدمات من أجل الرفاهة.

فعلى سبيل المثال، كان بناء السد العالي في أسوان بمصر، وسدود سيفدرود وكارون في إيران، وسد الموصل في العراق، والعديد من السدود الأخرى في جميع أنحاء المنطقة رموزا بارزة لبناء الدولة، مما مكن من التوسع في كل من الزراعة المروية وإنتاج الكهرباء. وكانت هذه السدود أكثر من مجرد مشروعات إنمائية ضمن إطار تخطيط رشيد، فهي ترمز إلى الحداثة وقيادة الطبيعة. وبين فترة الاستقلال وعقد الثمانينيات، زاد المغرب عدد السدود بأكثر من الضعف، ووسع مساحة الري من 70 ألف هكتار إلى أكثر من 800 ألف هكتار، وإضافة أكثر من 1000 ميجاوات من الطاقة الكهرومائية (بور بلانك ومايو، 2016). واكتسبت الدول دعما شعبيا أو شرعية من هذه المشاريع العملاقة وما يرتبط بها من توسع في الخدمات.

وقد حقق هذا النموذج الإنمائي قدرا من النجاح في الخمسينيات والستينيات، حيث حقق نموا اقتصاديا مستداما وتحسنا هائلا في رأس المال البشري (البدوي، 2002؛ يوسف، 2004). وقد أكد العديد من المحللين في مجال الاقتصاد السياسي أن النجاح المبكر، بعد الاستقلال مباشرة، كان مدعوما بالجيوسياسية النفطية وحصول الدول على التمويل الخارجي، مما سمح لها بالإبقاء على دورها في "صفقة استبدادية" (يوسف، 2004؛ ديساي وآخرون، 2009). ومع ذلك، بحلول سبعينيات القرن الماضي، أصبحت أوضاع الاقتصاد الكلي معاكسة - ووجدت الدول أنها لا تستطيع تحمل العبء المالي الناجم عن مختلف أشكال الدعم. وعلاوة على ذلك، بدأت الشركات المملوكة للدولة التي ساهمت في البداية في التصنيع والتوظيف تظهر علامات على سوء الإدارة وضعف السلامة المالية (يوسف، 2004؛ البنك الدولي، 2009). وتم اتباع الإصلاحات الاقتصادية لتحرير الأسواق وخصخصة المؤسسات المملوكة للدولة باعتبارها حلولا لمشاكل البطالة المتزايدة، وانخفاض الإنتاجية، وبطء النمو، ولكن مع مقاومة عقائدية ومن جانب المصالح المكتسبة (داسجوبتا وكيلر وسرينيفاسان، 2002).

وتبين أن المؤسسات الأولى التي أنشئت لتمكين التحول الهيكلي لاقتصادات المنطقة تعاني من مشكلتين مختلفتين تماما، هما: (1) شدة سيطرة الدولة، وقلة الحيز المتاح لريادة الأعمال والأسواق؛ ومن ناحية أخرى، (2) ضعف سيطرة الدولة على مشكلة عوامل البيئة الخارجية، وضعف قدرات الدولة على تعبئة الإيرادات لتمويل الاستثمارات العامة الملائمة. وتمثل المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المشكلة الثانية. فالماء منتج مختلف تماما عما يتم تحليله عادة في الأسواق الاقتصادية. فله خصائص مادية تحول دون اعتماد أي بلد في العالم اعتمادا كاملا على مؤسسات السوق في تخصيصه. ففي مختلف أنحاء العالم، بما في ذلك في اقتصادات السوق الأكثر تقدما، تكون الموارد المائية مملوكة للدول أو المؤسسات العامة. وتعتبر المصادر الهامة للمياه المتجددة، مثل الأنهار والبحيرات، ملكا وطنيا، أو من المصادر المحلية المشاع. وحقوق الملكية الخاصة على المياه محدودة وغالبا ما ترتبط بملكية الأراضي. وعادة ما تكون مرافق المياه التي توفر المياه لأغراض الشرب والصرف الصحي والاستخدامات المنزلية الأخرى مملوكة للدولة أو البلدية، حتى في اقتصاد السوق المتقدم مثل الولايات المتحدة (ماستن، 2011). وإذا دعيت الشركات الخاصة إلى بناء وتشغيل المرافق، فإن عملية "الخصخصة" تنطوي على التفاوض مع الهيئات الحكومية أو الهيئات التنظيمية بشأن شروط إنتاج خدمات المياه وتوريدها وتسعيرها (جالياني وآخرون، 2005).

وبالتالي، تلعب مؤسسات الدولة والحكومة وحوكمة الملكية العامة المحلية أدوارا هامة لا مفر منها، حتى عندما تتم خصخصة بعض أجزاء إنتاج أو إمدادات خدمات المياه. ومن غير المتوقع أن تحقق خصخصة خدمات المياه تلقائيا النتائج المتسمة بالكفاءة مثل الأسواق الأخرى في منطق النظرية الاقتصادية، لأن الظروف اللازمة لتحقيق تلك النتائج في مجال الكفاءة غائبة في مسألة المياه.[1] وسيتعين على الدول أو الوكالات الحكومية أن تصمم ظروف السوق وحقوق الملكية التي يحددها منطق النظرية الاقتصادية باعتبارها شروطا لتوزيع الموارد النادرة بكفاءة.

وقد نقلت تجربة القرن الحادي والعشرين بتأثير تغير المناخ ونمو السكان إلى الصدارة سببا آخر للدور الذي لا مفر منه لمؤسسات الدولة في تخصيص المياه، وهي "مشكلة جماعية" ضخمة غير متوقعة حيث تنطوي نتيجة التوازن للاستهلاك الفردي للملايين والمليارات من البشر على استنزاف سريع للموارد. إن مشكلة ندرة المياه في الاقتصادات، بما في ذلك ليس فقط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ولكن في أكثر اقتصادات السوق تقدما التي توجد بها مؤسسات قوية، هي مشكلة مدفوعة بنقص المؤسسات اللازمة لتسعير "العوامل الخارجية" المرتبطة بالاستهلاك المائي (ليونارد وآخرون، 2020). ويفتقر العالم إلى الفهم الكافي لكيفية تصميم هذه المؤسسات بحيث يمكن تنظيم استخدام المياه تنظيما ملائما، وتقاسمها إلى حد ما عبر احتياجاته المتنافسة. يرى هذا الفصل أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يمكن أن تقود العالم في فهم كيفية تصميم هذه المؤسسات لمعالجة مشاكل المياه في القرن الحادي والعشرين.

1 ثمة نتيجة قوية من منطق النظرية الاقتصادية هي أن مؤسسات السوق التي تمكن التبادل اللامركزي والطوعي بين الأفراد من المرجح أن تخصص الموارد لتحقيق مكاسب صافية أكبر للمجتمع مقارنة بقرارات التخصيص التي يتخذها مخطط مركزي. وقد وجدت هذه الحجة المنطقية أيضا مساندة تجريبية في التباين فيما بين البلدان في النمو الاقتصادي والرخاء، مع إجراء إصلاحات موجهة نحو السوق ترتبط بالاقتصادات الأكثر سلامة (راجان وزينجالز، 2003، يقدمان استعراضا). غير أن المياه سلعة ذات خصائص مادية لا تتيح لحقوق الملكية الخاصة اللازمة للتبادل اللامركزي والطوعي أن تكون راسخة. فعلى سبيل المثال، حتى في حالة توصيل المياه من قبل صهاريج خاصة إلى فرادى الأسر، وهو ما قد يبدو كتبادل لامركزي وطوعي، فإن الوصول إلى مصدر المياه لا يشكل، مع عدم تحديد حقوق الملكية على السلعة، شرطا أساسيا لكفاءة السوق.

وتم ترتيب الفصل على النحو التالي: يوضح القسم 2 دور المياه في اقتصادات المنطقة على مر التاريخ، مما أدى إلى أزمة ندرة المياه في الوقت الحاضر. ويبحث القسم 3 التجارب العالمية ويبين كيف أخفقت المؤسسات السائدة في التصدي بشكل كاف لمشكلة تغير المناخ والنمو السكاني الناجمة عن ندرة المياه، مما يترك مسألة كيفية تصميم المؤسسات لإدارة المياه مفتوحة على نطاق واسع. ويبين القسم 4 كيف يمكن الاستفادة من التحليل الاقتصادي للمؤسسات في معالجة هذه المشكلة، ويعرض أفكارا للإصلاحات المؤسسية لإدارة المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويختتم القسم 5 بدعوة للعمل على متابعة هذه الإصلاحات المؤسسية، من خلال نهج "التعلم بالممارسة"، وذلك بالشراكة بين حكومات المنطقة ووكالات التنمية الخارجية.

2. رسم مسار المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في القرن الحادي والعشرين

يتصدى سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لمشكلة ندرة المياه وتقلبها، وهي مشكلة متوطنة منذ آلاف السنين، من خلال ابتكارات رائعة. فقبل 6000 سنة مضت قام السومريون بتوجيه وتنظيم تدفق المياه والطمي من دجلة والفرات باستخدام سدود القصب وجذوع النخيل والوحل لري وتخصيب حقولهم المحيطة بالمدينة القديمة أور. والاستثمارات في نهر النيل لتنظيم مياهه في الفيضانات تعود إلى ما لا يقل عن 4 آلاف سنة.

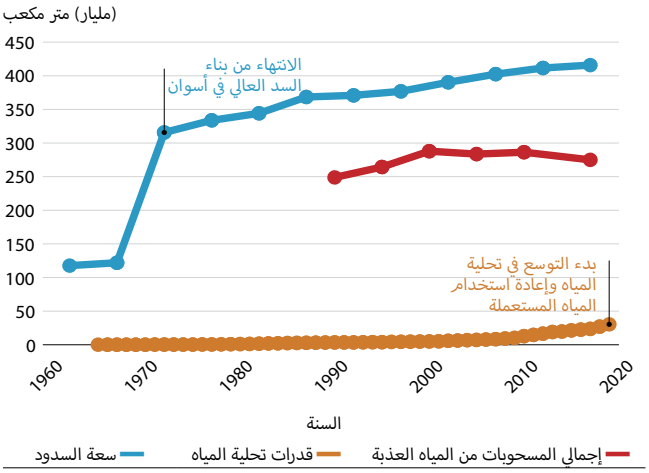
وظهرت بيروقراطيات فنية قوية لإدارة المياه مثل إدارة الأشغال العامة المصرية والمديرية العامة للري في العراق. وأصبحت هذه الهيئات الفنية مدارس للممارسات الهندسية توسّع توسعا كبيرا القدرات على تصميم البنية التحتية الهيدروليكية وتطويرها وإدارتها. قامت إدارة الأشغال العامة المصرية بإنشاء قنوات الري الرئيسية (المحمودية والإسماعيلية والإبراهيمية) وقناطر الدلتا لتوسيع وتحسين الري في منتصف القرن التاسع عشر ثم سد أسوان في أواخر القرن التاسع عشر للسماح بزراعة محاصيل متعددة سنويا في دلتا النيل. وركزت المديرية العامة للري في العراق، التي أنشئت في عام 1917، في البداية على السيطرة على الفيضانات، بما في ذلك تحويل مياه الفيضانات إلى منخفضي الثرثار والهبانية.

وفي القرن العشرين، ولا سيما منذ الحرب العالمية الثانية، وفي مواجهة الزيادة العالمية في بناء السدود، عجلت هذه المؤسسات الفنية القوية بالتوسع في بناء السدود والبنية التحتية ذات الصلة للري. وأضيفت زيادة الطاقة الكهرومائية لأغراض التصنيع إلى قائمة الإجراءات التدخلية التي تقوم بها الدولة لخلق حلقة إيجابية للآراء التقييمية - زيادة البنية التحتية للمياه، وزيادة الإنتاج الزراعي، وزيادة الإنتاج الصناعي، وزيادة الإيرادات الضريبية. وتسارعت وتيرة هذه الملاحظات التقييمية مع قدرة الدول السيادية على تمويل الاقتراض من الإيرادات الضريبية في المستقبل، مما حفز "بعثة هيدرولوجية" تقودها مؤسسات حكومية مركزية قوية للاستثمار في المياه وإدارتها (مولي وآخرون 2009). وأثرت الروابط الجغرافية الإستراتيجية على السدود عن طريق تمكينها من الحصول على التمويل وأصبحت بديلا عن التنافس على المواءمة الجيوسياسية بين قوى الحرب الباردة. ولم يكن الممولون الدوليون مهمين كعوامل تمكين للسدود فحسب، بل كانوا أيضا أطرافا فاعلة رئيسية في عملية التنفيذ (لافرز وداي 2019). وسيطر عدد صغير نسبيا من الشركات الهندسية على بناء السدود الضخمة. وأصبح التوسع السريع في السدود في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هدفا لأنشطة الأعمال لمجموعة مؤثرة من شركات القطاع الخاص الهندسية في الغرب (بريطانيا وفرنسا وإيطاليا والولايات المتحدة) والشركات المملوكة للدولة في الشرق (الاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا). وبحلول أواخر تسعينيات القرن العشرين، بلغ إجمالي الاستثمار في السدود الضخمة على مستوى العالم حوالي تريليوني دولار أمريكي (اللجنة العالمية المعنية بالسدود 2000) مع إنفاق حوالي 5% من هذا المبلغ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.[2]

2 بناء على النسبة المئوية لسعة تخزين السدود العالمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وأدى استكمال السد العالي في مصر في أوائل السبعينيات، وتطوير السدود التي أعقبت ذلك، إلى زيادة إجمالي طاقة تخزين السدود في المنطقة بنحو أربعة أضعاف بين عامي 1962 و2017. وساندت الاستثمارات العامة الضخمة في تخزين السدود التوسع في الإمدادات للاستخدامات الاستهلاكية المتعددة، بما في ذلك الزراعة والصناعة ومياه الشرب المحلية، فضلا عن إنتاج الطاقة الكهرومائية.

الشكل 1. إجمالي كميات المياه العذبة المسحوبة سنويا مقارنة بقدرات السدود الإقليمية وقدرات إنتاج المياه غير التقليدية (تحلية المياه وإعادة استخدامها)



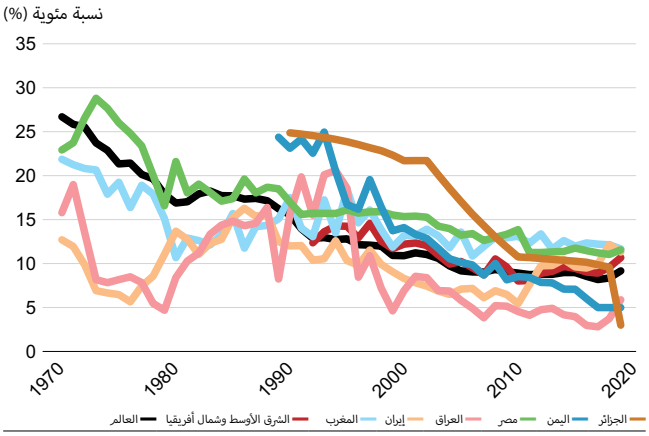
المصدر: قاعدة بيانات احصائيات المياه ومعلومات المياه العالمية GWI.

وإلى جانب الطفرات في تخزين السد، تم إعداد سلسلة من مشروعات نقل المياه بالجملة لنقل المياه من المصادر إلى مراكز الطلب. فعلى سبيل المثال، اكتملت المرحلة الأولى مما يعرف الآن باسم قناة الملك عبد الله في الأردن في عام 1961 لنقل المياه من نهر اليرموك في الشمال لأغراض شبكات الري على طول وادي الأردن، ثم أصبحت في وقت لاحق مصدرا لمنطقة عمان الكبرى. وفي إسرائيل، تم في عام 1964 استكمال الناقل الوطني للمياه الذي يبلغ طوله 130 كيلومترا لنقل المياه من بحر الجليل في شمال البلاد إلى المركز عالي الكثافة السكانية والجنوب القاحل. ويُدمَج معظم البنية التحتية للمياه في إسرائيل مع شركة النقل من خلال شبكة من أنابيب المياه السائبة التي تمكن من الاستخدام الفعال لإمدادات المياه وتنظيمها في البلاد. ويمكن أن تجمع هذه الأنظمة أيضا بين استخدام الأنهار الكبيرة والمنخفضات الطبيعية والبنية التحتية للقنوات لتنظيم التغيرات الهائلة في التدفقات السنوية كما هو الحال في نظام الفرات/دجلة. وعلى مدى عقود، تم إنشاء هذه الأنظمة والعديد من شبكات النقل المائي الأخرى بالجملة في مختلف بلدان المنطقة، مما أتاح درجة عالية من السيطرة، بل التجارة في المياه مع البلدان والأقاليم المجاورة.

وبدءا من السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، زاد الاستثمار في موارد المياه الجوفية من توسيع نطاق الإجراءات التدخلية في جانب العرض من خلال الاستثمار المشترك بين القطاعين العام والخاص. وفي البلدان المصدرة للنفط، كان الاستثمار العام في المياه الجوفية لجميع الاستخدامات بما في ذلك الزراعة. وفي ليبيا، يوفر النهر الكبير – وهو من صنع الإنسان- الذي تم حفره في الثمانينيات بتكلفة تقدر بنحو 25 مليار دولار، 95% من المياه المستخدمة في شمال البلاد المأهولة بالسكان من مكامن المياه الجوفية النوبية وغيرها من مكامن المياه الجوفية من الحجر الرملي من خلال شبكة من الأنابيب بطول حوالي 3 آلاف كيلومتر. وشجعت الفرصة المتاحة لزيادة بلدان الإنتاج الزراعي على استغلال المياه الجوفية، مما أتاح الدعم لحفر الآبار ومصادر الطاقة الرخيصة لضخ المياه. وساعد الحصول على المياه الجوفية على "تحرير" مستخدمي مياه الري من شبكات الري السطحية التي تسيطر عليها الدولة، وعلى تراجع الاعتماد على أنظمة الإدارة الجماعية التقليدية (كوبر وآخرون 2016). لكنه أدى أيضا إلى فقدان المؤسسات المركزية السيطرة على استخراج مياه الزراعة والعوامل الخارجية التي تسببها. فعلى سبيل المثال، في منطقة ساحل دكالة المغربية، القريبة من الدار البيضاء والأسواق الأوروبية، تم ضخ الكثير من المياه الجوفية من مكامن المياه الجوفية الساحلية أولا ما أدى إلى طفرة زراعية قبل أن يقع الإفلاس والفشل حيث أسفر الإفراط في استغلال المياه الجوفية عن تسرب المياه المالحة بمستويات لا يمكن التغلب عليها (مول وآخرون 2008، 2016). فبحلول عام 2017، كانت التنمية المستمرة لموارد المياه الجوفية في أنحاء المنطقة توفر أكثر من 106 مليارات متر مكعب سنويا أو ثلث كميات المياه العذبة المسحوبة. وغالبا ما كانت هذه الموجة الثانية من الاستثمارات في الري لاستكمال إمدادات مياه الري السطحية بسبب: (1) التفاوت السنوي في توافر المياه السطحية التي تُتاح للمواطنين؛ و(2) نقص الصيانة في مرافق البنية التحتية للري العام؛ و(3) التوسع المفرط في مشروعات البنية التحتية للري العام.

وبقيادة البلدان التي تضم أعدادا ضخمة من السكان العاملين بالزراعة (الشكل 2) وتساندها تقنيات الثورة الخضراء، زاد الناتج الزراعي الإجمالي (بالوزن) بنحو أربعة أمثاله خلال الفترة نفسها، وزادت القيمة المضافة للزراعة بأكثر من خمسة أمثالها. وتأكيدا للمنطق الأساسي لواضعي السياسات، ساهمت المنطقة المروية في المنطقة في عام 2018 بحوالي الضعف (98.5 مليار دولار) في القيمة المضافة الزراعية مقارنة بالمناطق البعلية (50.5 مليار دولار).[3]

الشكل 2. الزراعة كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي (%) في البلدان التي يزيد عدد سكانها على 10 ملايين نسمة في المناطق الريفية

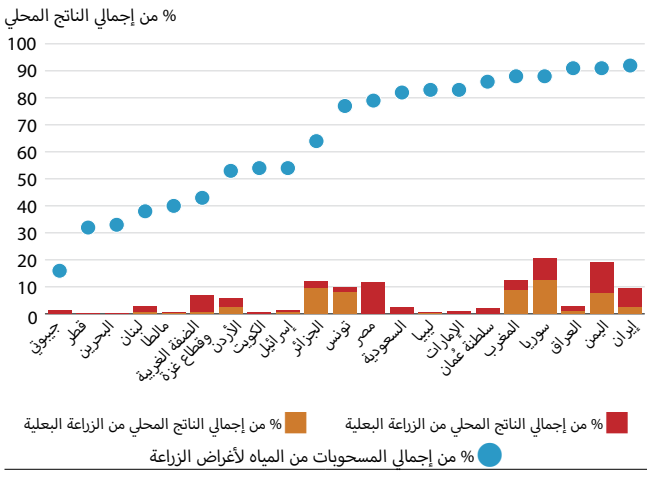


المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية (بالأسعار الثابتة لعام 2015)

وعلى الرغم من نمو الإنتاج الزراعي وتحسين إنتاجية المياه، فإن التحول الهيكلي لاقتصادات المنطقة يعني أن مساهمة الزراعة في إجمالي الناتج المحلي قد انحسر نسبيا حتى في الاقتصادات التي تضم عددا كبيرا من السكان العاملين بالزراعة، في حين زاد النمو في قطاعي الخدمات والصناعة بفعل التوسع الحضري. وفي البلدان التي تضم أعدادا كبيرة من السكان العاملين بالزراعة، تقل مساهمة الزراعة في إجمالي الناتج المحلي عن نصف ما كانت عليه في سبعينيات القرن الماضي عندما كان العديد من السدود وشبكات الري يجري تصميمها وإنشاؤها (الشكل 2).[4] ومع ذلك، لا تزال الزراعة في هذه البلدان مصدرا رئيسيا للتوظيف، وجزءا مهما من التراث الثقافي الريفي، وربما وسيلة لتعزيز التنمية المكانية.

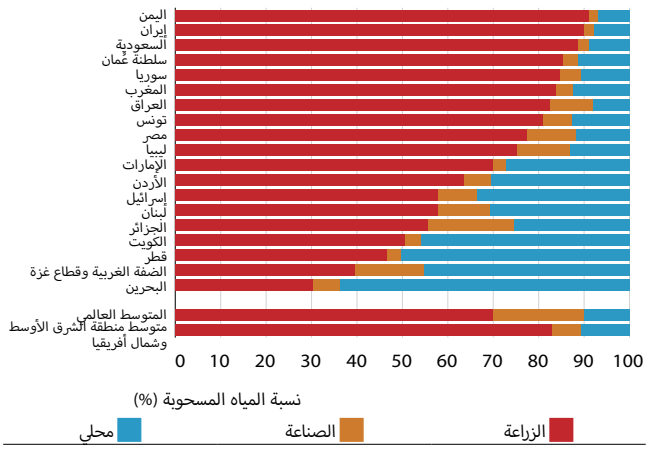
وبحلول عام 2018، لم تسهم نسبة إجمالي المياه المسحوبة التي تستهلكها الزراعة إلا بنسبة متواضعة قدرها 3% من إجمالي الناتج المحلي في المنطقة. وعلى الرغم من أن الزراعة المروية أكثر إنتاجية من الزراعة البعلية، فإن الزراعة المروية لم تسهم بأكثر من 11% من إجمالي الناتج المحلي في أي بلد في المنطقة (الشكل 3) حتى في البلدان التي تسحب فيها الزراعة أكثر من 75% من إجمالي المياه المسحوبة. وإلى جانب عدة بلدان في وسط وجنوب آسيا، تعد عمليات سحب المياه لكل وحدة من إجمالي الناتج المحلي في البلدان الزراعية متوسطة الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أعلى المعدلات في العالم (كوخهار وآخرون 2015).

الشكل 3. نسبة إجمالي المسحوبات من المياه المخصصة للزراعة (%) والمساهمات النسبية في إجمالي الناتج المحلي للزراعة المروية والبعلية (%) في 2018



المصدر: قاعدة البيانات المائية.

الشكل 4. سحب المياه حسب القطاعات لكل بلد

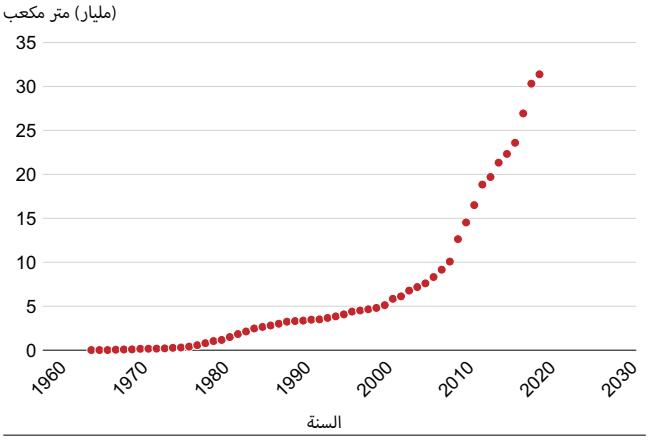


المصدر: البنك الدولي 2017

3 النظام العالمي للمعلومات بشأن المياه والزراعة بمنظمة الأغذية والزراعة - حسابات المؤلف.
4 الاستثناء هو إيران التي تخضع لعقوبات تشمل صادراتها النفطية.

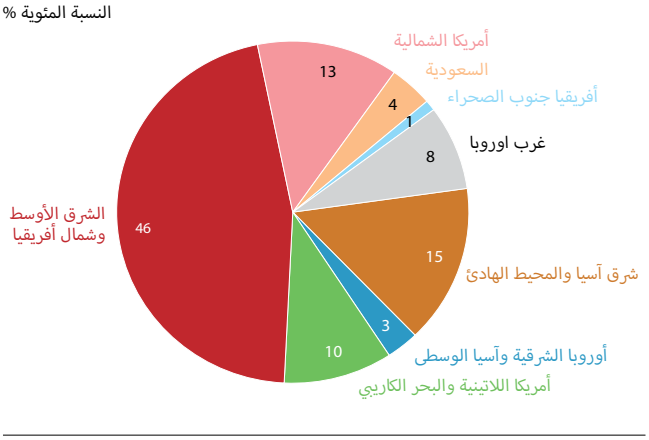
وعلى الرغم من أن الزراعة المروية لا تزال هي المهيمنة على الطلب على المياه في معظم البلدان، فإن الطلب على المياه في المدن شهد نموا مطردا أيضا. وتتنافس الاستخدامات الاستهلاكية للمياه في الزراعة والمياه للمدن على الموارد المائية ذاتها (الشكل 4). وزاد عدد سكان الحضر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من 40 مليون نسمة في عام 1962 إلى 300 مليون نسمة في عام 2020 (مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي). ومع هذا النمو الحضري، ازداد الطلب على خدمات المياه الحديثة المنقولة بالأنابيب. وعلى الرغم من أن البيانات متاحة فقط على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية، فقد زاد الطلب على إمدادات المياه المنزلية من 19 مليار متر مكعب في أوائل التسعينيات إلى أكثر قليلا من 32 مليار متر مكعب في 2018 - وهو ما يمثل أكثر قليلا من 10% من إجمالي عمليات سحب المياه في المنطقة. وبين عامي 2000 و2017، تم توصيل نحو 118 مليون شخص بشبكات المياه التي توفرها المرافق العامة، وتم توصيل نحو 85 مليون شخص بشبكات الصرف الصحي.

الشكل 5. الطاقة الاستيعابية لتحلية المياه وإعادة الاستخدام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: قاعدة بيانات تحلية المياه GWI.

الشكل 6. النسبة العالمية من طاقة المياه المحلاة



المصدر: قاعدة بيانات تحلية المياه GWI.

ومع تباطؤ[5] فرص توسيع قدرات السدود واستغلال المياه الجوفية، ومع استمرار ارتفاع الطلب على المياه والصرف الصحي في المناطق الحضرية (البنك الدولي 2018)، حدثت زيادة حادة في الاستثمار في المياه غير التقليدية (الشكل 5) - المياه المحلاة وإعادة استخدام المياه المستعملة. وكانت دول مجلس التعاون الخليجي من أوائل البلدان التي تبنت عمليات تحلية المياه، حيث استثمرت فيها بكثافة في الثمانينيات، وتوقف العمل في التسعينيات، ثم ازدادت عمليات الاستثمار مرة أخرى من عام 2000 فصاعدا، بما في ذلك أكبر محطة في العالم - رأس الخير في المملكة العربية السعودية. وشرعت إسرائيل في ضخ استثمارات ضخمة في تحلية المياه منذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وفي الجزائر، وفي أعقاب سلسلة من الاحتجاجات العنيفة على نقص المياه بين عامي 2002 و2004، وقعت الحكومة سلسلة من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص لمحطات ضخمة لتحلية المياه تم إنشاؤها على مدى العقد التالي.[6] وحتى عام 2020، كان نصف الطاقة المركبة لتحلية المياه في العالم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكل 6). وبدءا من الاستثمار في تحلية المياه، شهد الاستثمار في إعادة استخدام المياه المستعملة في المنطقة زيادة حادة منذ عام 2010. وتبلغ القدرات التراكمية لمصادر المياه غير التقليدية في أنحاء المنطقة أكثر من 30 مليار متر مكعب سنويا. ويبلغ حجم الاستثمارات حوالي 86 مليار دولار[7]، حيث تم تنفيذ أكثر من 90% منها في ثمانية بلدان[8] وأكثر من نصفها في السعودية والإمارات. وحوالي 60% من حيث الحجم هي محطات

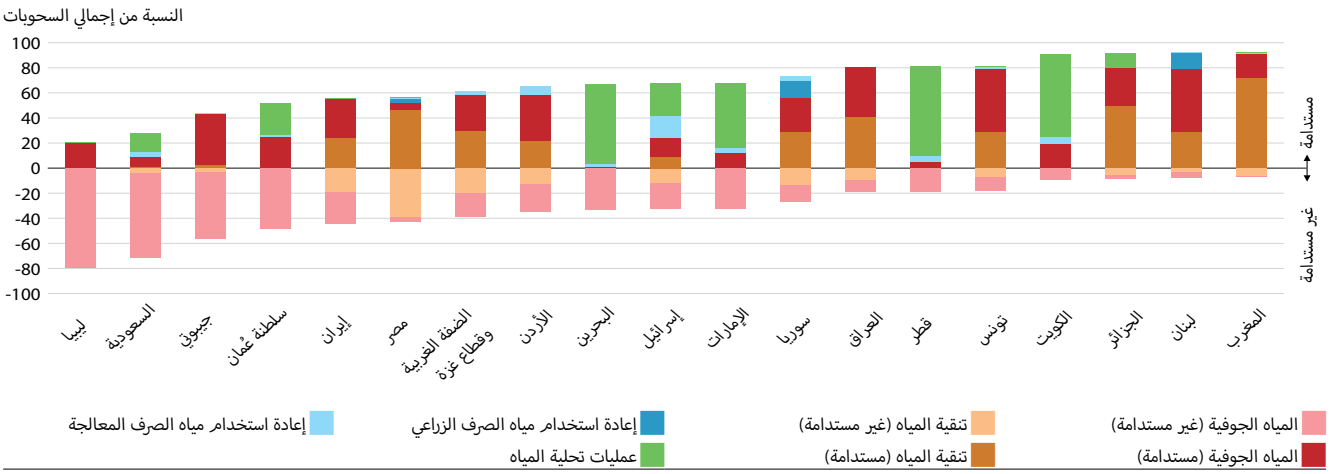
5 لدى معظم بلدان المنطقة نسبة كبيرة من المياه السطحية المخزنة في خزانات، لكن كميات المياه المخزنة في السدود للفرد الواحد منخفضة، أي أنها خزنت كل ما يمكن تخزينه (البنك الدولي 2018).
6 المصدر: قاعدة بيانات التسلسل الزمني للصراع على المياه في معهد المحيط الهادئ وقاعدة بيانات GWI.
7 الأسعار الحالية لعام 2020.
8 السعودية، الإمارات، الكويت، قطر، ليبيا، الجزائر، عمان، إسرائيل.

تحلية و40% محطات لإعادة استخدام المياه المستعملة، ولكن من المتوقع لإعادة استخدام المياه المستعملة أن تتوسع بوتيرة أسرع من تحلية المياه في المستقبل نظرا لأنها أصبحت ممارسة مقبولة على نطاق واسع، وتم وضع لوائح تنظيمية بشأن المعايير والاستخدامات في العديد من البلدان. وفي مواجهة النمو الاقتصادي والسكاني المستمر وكذلك الآثار المناخية، هناك خطط للاستثمار في 10 مليارات متر مكعب أخرى من القدرات بحلول عام 2025.

وكانت الوزارات المركزية هي المحرك للتوسع في الاستثمار في المياه غير التقليدية والمشرف عليه في أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويهيمن القطاع الخاص على الإنشاءات ويدير نسبة كبيرة من تشغيل وصيانة محطات تحلية المياه ومعالجة مياه الصرف التي تتيح إعادة الاستخدام. ومع ذلك، فإن مستخدمي المياه الذين يشترون المياه غير التقليدية هم بشكل حصري تقريبا المؤسسات المملوكة للدولة. والاستثناء هو السعودية التي تفضل ترسية المشروعات على أساس الأعمال الهندسية والمشتريات والبناء، ومن ثم الإبقاء على ملكية الدولة وتشغيل المحطات من خلال المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة.

على الرغم من موجات الاستثمار المتعددة في إمدادات المياه، فإن بلدان المنطقة تواجه نقصا حادا في المياه من أجل الحياة وسبل كسب العيش. وتعاني بلدان المنطقة من ندرة غير مسبوقة في المياه تزداد سوءا بسبب النمو السكاني وتغير المناخ والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. فقد شهدت المنطقة نموا سكانيا من أكثر قليلا من 100 مليون نسمة في عام 1960 إلى أكثر من 450 مليون نسمة في عام 2018، وتشير التوقعات المتوسطة للسكان في عام 2050 إلى أكثر من 720 مليون نسمة. وبحلول عام 2030، سينخفض متوسط نصيب الفرد السنوي من الموارد المائية المتاحة في المنطقة إلى ما دون العتبة المطلقة لندرة المياه البالغة 500 متر مكعب للفرد سنويا.[9]

الشكل 7. استدامة سحب المياه حسب المصدر كنسبة مئوية من إجمالي السحوبات



المصدر: البنك الدولي (2017).

والسحب غير المستدام (الشكل 7) يأتي أساسا من المياه الجوفية، وفي الحالات القصوى في ليبيا والسعودية يكون أعلى كثيرا من تجدد الموارد المائية، ومصدرها مكامن المياه الجوفية "الأحفورية" - مصادر للمياه لا تتجدد بالدرجة الكافية بسبب المعدلات الحالية لهطول الأمطار. والأدلة على النضوب متعددة، وهي مستمدة من النماذج الهيدرولوجية العالمية، والاستشعار عن بعد من الأقمار الصناعية، والتقارير المحلية عن الآبار التي تجف واختفاء الجداول/الأراضي الرطبة. وتشير النماذج الهيدرولوجية والموارد المائية العالمية إلى أن نحو 50% من عمليات سحب المياه في المنطقة غير مستدامة وتسهم في النضوب (البنك الدولي 2018). وعلى الرغم من أن هذه النماذج لا تقدم معلومات محددة على الصعيد المحلي، فإنها تحدد على نحو لا لبس فيه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باعتبارها بؤرة عالمية للنضوب في الوقت

9 حسب تعريف فولكنمارك وآخرون (1989).

الحالي، وكذلك في ظل سيناريوهات المناخ والسكان المستقبلية (وادا وبيركنز، 2014). ويتيح الاستشعار عن بعد من البعثة الساتلية التجريبية للمناخ وقياس الجاذبية الكشف عن المناطق التي يُظهر فيها تخزين المياه الجوفية اتجاهات سلبية على مدى فترات زمنية متعددة السنوات. وتشير ملاحظات البعثة إلى تراجع تخزين المياه في أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (فوس وآخرون، 2013؛ جوداكي وآخرون، 2014؛ روديل وآخرون 2018). وتسلط الملاحظات الواردة من الجزء الشمالي الأوسط من الشرق الأوسط (سوريا وشمال العراق وإيران) الضوء على فقدان مخزون المياه الجوفية بنحو 13 (+-1.6) كيلومترا مكعبا من المياه في السنة (أي حجم المياه المسحوبة على نحو غير مستدام)، على مدى ست سنوات 2003-2009) (فوس وآخرون، 2013). في شمال غرب الصحراء الكبرى لاحظ (ريتشي وآخرون 2015) تراجعا قدره 2.7 كيلومتر مكعب في السنة خلال السنوات 2003-2012. وأخيرا، تعاني أجزاء من مكامن المياه الجوفية في شبه الجزيرة العربية من استنفاد 2.8 ± 0.8 كيلومتر مكعب /سنة (سلطان وآخرون 2019). ولوضع هذه الأرقام في سياقها، فإن هذا الفاقد في مخزون المياه الجوفية يعادل 7% من المسحوبات السنوية للمياه في المنطقة، وأكثر قليلا من الطاقة الحالية لتحلية المياه المركبة في المنطقة.

باختصار، تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الوقت الحالي أزمة ندرة المياه. وتشهد مجتمعات محلية بأكملها من المزارعين تدهورا أو نضوبا سريعا في مصادر للمياه اعتمدوا عليها في كسب أرزاقهم لأجيال. وقد خرج سكان بعض المناطق في المدن إلى الشوارع للمطالبة بالخدمات الأساسية، في حين أن مرافق المياه غير قادرة على تغطية تكاليف العمليات وتعبئة التمويل اللازم لتحسين خدمات المياه والصرف الصحي. وأصبحت أنظمة السياسات الحالية في المنطقة لإدارة توزيع المياه داخل الزراعة ومياه الشرب والصرف الصحي وفيما بينها غير مستدامة لأن كميات المياه المتاحة كمورد تفوق استهلاكها (البنك الدولي، 2022).

وتستجيب دول المنطقة للطلب على المياه من مختلف التجمّعات السكانية، وتحدد كيفية تخصيص المياه من خلال هيئات حكومية وطنية شديدة المركزية. ومع ذلك، يبدو أن نظام التخصيص هذا غير قادر على مواجهة المنافسة المتزايدة على المياه من تلك التجمّعات المختلفة، إلى جانب تراجع الموارد المائية وارتفاع تكلفة زيادة الموارد، مثل تحلية المياه. وتنتقل الأقسام التالية الآن إلى كيفية إعادة رسم العقد الاجتماعي قبل قرن من الزمن لمعالجة هذه الأزمة.

3. الحاجة إلى مؤسسات جديدة لإدارة المياه في القرن الحادي والعشرين

كشفت أزمة ندرة المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى جانب الأزمة العالمية لتغير المناخ، عن عدم كفاية المؤسسات الاقتصادية السائدة للحصول على نواتج تعظيم الاستفادة من الرفاهة. وبالإضافة إلى المشاكل المالية التي تواجهها دول المنطقة ومرافق المياه، فإن مشكلة المياه في القرن الحادي والعشرين هي مشكلة تتعلق بالبيئة العالمية. فقد جعل تغير المناخ من المياه موردا غير مؤكد، لا يمكن التنبؤ به، وشديد الندرة، مما كشف عن قصور هائل في الأسواق على مدى عقود من النمو الصناعي الحديث الذي يخلق أدوارا لا مفر منها للدولة.

وفي المجتمعات الريفية التقليدية التي تستمد فيها المياه للاستخدام المنزلي والزراعة على حد سواء من موارد الملكية المشتركة، مثل نهر أو بئر مملوكة للمجتمع المحلي، أو من المياه الجوفية على أراض مملوكة ملكية خاصة، يتم "تسعير" المياه من خلال القواعد والأعراف التي تحكم السلوك المحلي.[10] وفي الدراسات الكلاسيكية للمؤسسات المحلية التي تحكم "المشاع"، يُقدم وصف لمؤسسات الري ذات الحكم الذاتي (أوستروم، 2011، 1993). ومع ذلك، ربما لم تأخذ تلك المؤسسات المحلية المهيمنة في الاعتبار النضوب السريع للموارد المائية بسبب الاستخدام غير المستدام من جانب السكان المتزايدة أعدادهم وتغير المناخ، وربما أن هذا قد حدث لأن هذه المعلومات لم تتوفر إلا بعد "فوات الأوان".

وتشير الدراسات التجريبية المعملية (التي جرت مع مواطنين متعلمين في الولايات المتحدة، ثمّ مع مجموعة لديها إمكانية الوصول إلى الأخبار والمعلومات) إلى أن الأفراد مقيدون إدراكيا في اكتشاف آثار "التوازن" التي تنشأ عن طريق تجميع جميع السلوكيات الفردية

10 من المهم ملاحظة أنه يمكن تسعير المورد من خلال رسم يتم تحصيله مقابل استخدامه، وكذلك من خلال القيود المفروضة على كمية المورد المستخدم. فالقيد الكمي يولد ما يطلق عليه في الاقتصاد سعر "افتراضي". وهذا السعر هو ما يدفعه مستخدمو المياه فعليا من خلال القيود المفروضة على كمية المياه التي يمكنهم استخدامها. وعلى الرغم من أن هذا "السعر الافتراضي" لا يحقق إيرادات فورية، فإنه ينعكس في قيمة الممتلكات الأساسية، مثل الأراضي الزراعية، حيث يجري استخدام المياه، ومن ثم يشكل الحوافز الاقتصادية لاستخدام المياه على نحو مماثل لكيفية استخدام الأسعار العادية.

(دال بو وآخرون، 2018). أي أن العوامل الخارجية في استهلاك المياه "مخفية"، بحيث أن مؤسسات العمل الجماعي المحلي التي تقوم على أسلوب أوستروم لسعر المياه على نحو مناسب، لمراعاة العوامل الخارجية في استهلاكها، ربما لم تظهر في أي مجتمع. إن حجم المشكلة الخارجية للمياه، وارتباطها بتغير المناخ، غير هامشيين وعالميين، مما يتعذر معه أيضا تطبيق رؤى كوس الخاصة بإرساء حقوق الملكية الخاصة. والبيئة سلعة عامة عالمية لا يمكن تحديد حقوق الملكية الخاصة بشأنها. والمعلومات المتعلقة بالعواقب البيئية للنواتج المجمعة في الأسواق هي أيضا منفعة عامة عالمية للهيئات الحكومية الوطنية والدولية دور في تجميعها. ويتمثل التحدي الذي تواجهه البلدان وشركاء التنمية الدوليون في عدم وجود نموذج جاهز لكيفية بناء هذه المؤسسات الحكومية والجمع بينها وبين مؤسسات السوق، لا سيما في الزراعة المروية، التي تعد أكبر مستهلك للمياه (حيث تمثل 70%) على مستوى العالم.

وقد طبقت مؤسسات السوق في عدد قليل من البلدان، أبرزها أستراليا التي لديها أكبر سوق للمياه في العالم في مجال الزراعة المروية. وحتى في أستراليا، تعتمد تجارة المياه بين المزارعين على البنية التحتية المادية المملوكة للدولة والمدارة (شبكات أحواض الأنهار والسدود والخزانات) للتغلب على القيود الهيدرولوجية التي تحول دون تخزين المياه ونقلها (رافي، 2020). وبالإضافة إلى الحاجة إلى البنية التحتية المادية لتمكين نقل المياه من أجل تحقيق مكاسب من التجارة، هناك أيضا حاجة إلى البنية التحتية القانونية لخفض تكاليف المعاملات. وفي الولايات المتحدة، أدت الحقوق القانونية المتعلقة بالمياه إلى ارتفاع تكاليف المعاملات التي حالت دون تجارة المياه، وداخل الزراعة وبين الزراعة والمدن (أيريس وآخرون، 2018؛ لايبكاب، 2008). ويمكن إرجاع مشكلة تكاليف المعاملات إلى الهيكل القانوني لدوائر الري، وهو شكل من أشكال جمعيات مستخدمي المياه للمزارعين، التي كانت مؤسسات أنشئت في القرن العشرين لتشجيع الزراعة المروية في غرب الولايات المتحدة. وهذه المؤسسات الآن غير مناسبة للتصدي لمشكلة ندرة المياه، والمكاسب التي تحققت من تجارة المياه بعيدا عن الزراعة إلى المدن خلال فترات الجفاف (التي تتكرر الآن بصورة متزايدة بسبب تغير المناخ).

وأخيرا، حتى لو أمكن إنشاء أسواق مياه جيدة الأداء من خلال تأمين حقوق الملكية، وتخفيض تكاليف المعاملات، وبناء البنية التحتية المادية لتمكين نقل المياه، لا يزال هناك دور فريد لمؤسسات الدولة في تنظيم كمية المياه. فعلى سبيل المثال، سعت الصين إلى تنفيذ مجموعة متنوعة من الإصلاحات لتمكين تجارة المياه فيما بين المناطق المحلية، وذلك في إطار سياسة وطنية شاملة للخطوط الحمراء الثلاثة تحدد أهدافا كمية بشأن استخدام المياه وكفاءتها وتلوثها. ويتم رصد الامتثال للخطوط الحمراء الثلاثة من خلال نظام إبلاغ مفصل، حيث يقدم المسؤولون المحليون تحديثات منتظمة إلى مسؤولين أعلى، ويتحققون من خلال عمليات تفتيش ومراجعات منتظمة يقوم بها مسؤولو الحكومة المركزية (مور ويو، 2020).

ومن تجربة السياقات المتنوعة مثلها مثل مؤسسات الري التقليدية ذات الحكم الذاتي، إلى الممارسات المؤسسية الرسمية للبلدان التي تباينت مثل أستراليا والصين والولايات المتحدة، تبرز الفكرتان الأساسيتان التاليتان:

- دور **الشرعية** في إثبات الامتثال للوائح التنظيمية، مثل مقدار المياه التي يمكن استهلاكها أو تلوثها
- دور **الثقة** في الفصل في المخصصات من منظور الإنصاف، مثل مقدار المياه التي ينبغي تقاسمها بين الزراعة والمدن

الشرعية هي قدرة الدولة أو قادتها على كسب الامتثال الطوعي للقوانين أو الأوامر العامة، مثل القيود المفروضة على كمية المياه التي يمكن استخدامها، أو التعريفة التي يجب دفعها لتغطية تكاليف تقديم خدمات المياه. وقد حاولت دول المنطقة إدارة الموارد المائية الشحيحة من خلال تنظيم كمية المياه التي يمكن استخراجها، على سبيل المثال في قطاع الزراعة، لكن من الصعب إنفاذ هذه اللوائح التنظيمية. فعلى سبيل المثال، تصف دراسات حالة عن استخدام المياه الجوفية في المغرب كيف يستهين المزارعون باللوائح التنظيمية العامة لأنهم لا يعتقدون أنه ينبغي للدولة أن تقيد استخدامهم للمياه، ويعتقدون أنه لا أحد من جيرانهم في المجتمع المحلي يتبع القواعد. وفي الأردن، هناك أمثلة على طرد مسؤولي تنظيم المياه من القرى عندما حاولوا التصدي لمسألة الآبار غير المشروعة. وحتى إذا استطاعت الحكومات إنفاذ الامتثال باستخدام القوة القهرية للدولة، فإن غياب الشرعية على نطاق واسع يشكل تهديدا للاستقرار ويمكن أن يمنع واضعي

السياسات بالحكومة من اتخاذ ما يلزم من قرارات متعلقة بإدارة المياه، على صعوبتها (لأنها تعني فقدان سبل كسب العيش للمزارعين، على سبيل المثال).

تتألف الثقة من معتقدات أو توقعات بين الناس حول ما إذا كان الآخرون يتصرفون بطرق تعاونية لتحقيق نتائج تعود بالنفع بعضهم على بعض، مقابل العكس - الطرق غير التعاونية حيث تؤدي تصرفات كل شخص إلى خسائر لجميع الأطراف. فعلى سبيل المثال، يعد الفساد أحد مظاهر انعدام الثقة. وإذا كان الناس يعتقدون أن الآخرين يستخرجون على الأرجح ريعا عاما (تدني الثقة بأن الآخرين يتصرفون بأمانة)، فمن المرجح أن يتصرفوا بنفس الطريقة، على الرغم من أن الجميع يدركون أن الفساد سيئ للاقتصاد. ويمكن دراسة الثقة في قطاع المياه بوصفها المركز لصعوبة إصلاح المرافق - سواء كانت إصلاحات التعريفة لتغطية تكاليف تشغيل المرافق؛ أو الحد من تسرب المياه وهدرها (المياه بدون عائد)؛ أو اجتذاب تمويل طويل الأجل لبناء البنية التحتية. وإذا كان موظفو المرافق لا يثقون في أن نظرائهم يؤدون مهامهم بمهنية، مثل تعطيل القرارات، أو عدم إكمال المهام المسندة إليهم في الوقت المحدد أو بفعالية، فمن المرجح أن يتصرفوا بنفس الطريقة، مما يسفر عن نتائج تُضعف أداء المرافق. وإذا كان المواطنون يعتقدون أن المرافق لا تقوم بتسعير خدمات المياه على نحو عادل، ولا يمكن الوثوق بها في استخدام الإيرادات لتحسين الخدمات، فمن المرجح أن يحتجوا على زيادات التعريفة، مما يسهم في حلقة مفرغة من المرافق المفلسة سيئة الأداء.

ولهذه المفاهيم المطلقة التي تبدو مجردة للشرعية والثقة تأثيرات حقيقية على أكثر المسائل الاقتصادية إلحاحا التي لا تواجه قادة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فحسب، بل أيضا الأسواق المالية العالمية. على سبيل المثال، لماذا يتم "تجميد" رأس المال العالمي وعدم تدفقه لتمويل البنية التحتية المعمّرة التي تشتد الحاجة إليها من أجل المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟ ولا يتدفق رأس المال العالمي بالقدر الكافي لتمويل البنية التحتية للمياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لأن المستثمرين غير مضمون استردادهم عائدات ثابتة. ويعتبر العائد على رأس المال محفوفا بالمخاطر لأن الشواهد المتاحة تشير إلى أن البنية التحتية التي سيتم تمويلها لا تدار إدارة جيدة لتحقيق كفاءة التكلفة وإمكانية زيادة الإيرادات. إن "الخصخصة" ليست سهلة ولا علاجا سحريا (ولم يثبت أنها تحسن النواتج). ويتطلب اجتذاب الاستثمارات الخاصة، مع تمثيل مصالح المواطنين في مواجهة السلطة الاحتكارية، بيئة سياسات مشروعة أو موثوقة، وهيئات حكومية جديرة بالثقة ومؤتمنة. وتنخفض شرعية بيئة السياسات، وثقة المواطنين في الدولة.

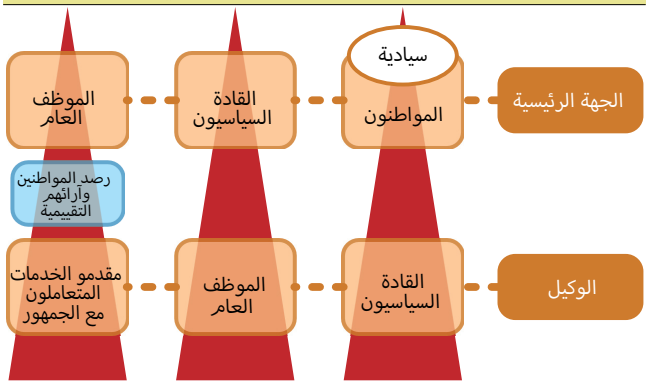
4. نهج لكيفية قيادة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا العالم في بناء مؤسسات جديدة لإدارة ندرة المياه

يمكن فهم مشاكل الشرعية والثقة باستخدام إطار اقتصادي للتفاعل بين الآلاف والملايين من الأطراف الفاعلة، من المواطنين والمجتمع، إلى القادة السياسيين والوطنيين، إلى كبار مديري المرافق العامة، إلى الموظفين الذين يتعاملون مع الجمهور المنخرطين في إدارة الموارد المائية وتقديم خدمات المياه.[11] وتنبثق الرؤى من هيكلة سلوكيات وإجراءات هذه الأنواع المختلفة من الجهات الفاعلة إلى مشاكل مترابطة "للجهة الرئيسية-الوكيل" يتخذ فيها نوع من أحد الأطراف الفاعلة، هو الوكيل، إجراءات نيابة عن الجهة الرئيسية أو بناء على تكليف منه. تقوم الدولة باختيار وتنفيذ السياسات العامة، بما في ذلك ما يتعلق بالمياه، في إطار العلاقات بين الوكلاء والجهات الرئيسية التالية والمبينة في الشكل 8: (1) بين المواطنين، أو المجتمع، أو الجهة السيادية في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والزعماء السياسيين، و(2) بين القادة السياسيين والموظفين العموميين الذين يقودون الهيئات الحكومية، و(3) بين المسؤولين الحكوميين ومقدمي الخدمات للجمهور. وتعتبر هذه العلاقات بين الجهة الرئيسية والوكيل طريقة رسمية للتفكير في العقد الاجتماعي.[12]

11 ويعتمد هذا الإطار على التقدم الذي تحقق مؤخرا في اقتصاديات المؤسسات (تم استعراضه في البنك الدولي، 2016؛ البنك الدولي، 2017، خيمان، 2019، دال بو وفينان، 2020)، وتطبيقه على البنية التحتية والبيئة (إستاشي، 2020؛ سوماناثان، 2020).

12 يظهر هذا الشكل أيضا مشاركة المواطنين، لرصد مقدمي الخدمات للجمهور والمشاركة في تقديم الخدمات. يمكن للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب قيادية إشراك المواطنين في الضغط على كوادر تقديم الخدمات لتحسين أدائهم.

الشكل 8. العلاقات بين الجهات الرئيسية والوكلاء في الحكومة



ومن الأفكار الثاقبة القوية الناشئة عن هذا الإطار الدور الأساسي للتنافس السياسي، والتواصل الذي يحدث في المجتمع بين المواطنين، وبين المواطنين والقادة، في صياغة المعتقدات حول كيفية التصرفات الأخرى تجاه الدولة. وتلقي السياسة بظلال طويلة على كل علاقة من العلاقات بين الوكلاء الرئيسيين - من الواضح، على ما يتوقعه المواطنون من الدولة (شرعية التعريفات ولوائح المياه)؛ وعلى حوافز المديرين والمسؤولين في الخطوط الأمامية في الهيئات الحكومية (مثل ما إذا كانت تعييناتهم ومهنهم مستمدة من المحسوبية أو الواسطة، أو ما إذا كان القادة السياسيون مسؤولون عن أدائهم). وحتى القادة حسنو النية الموجهون نحو الإصلاح، الذين تأذن لهم المصادر النهائية للسلطة السياسية بتحسين الأداء، سيعانون من التدني السائد لمستويات الشرعية والثقة.

ويمكن تطبيق الأفكار الجديدة الناشئة عن البحوث الاقتصادية، بشأن كيفية حدوث تغييرات من مستويات منخفضة إلى أعلى من الشرعية والثقة، في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلى وجه التحديد، يمكن استخدام القوى القائمة للتنافس السياسي المحلي - على المستويات المحلية مثل المديريات أو البلديات أو المجتمعات المحلية - لتغيير المعتقدات والتوقعات بشأن كيفية تصرف الآخرين. ومن الممكن أن تعمل لامركزية مهام معينة من خدمات المياه، والإدارة وتخصيصها للهيئات الحكومية المنتخبة محليا، وحملات التواصل حول كيفية تحسين القادة المحليين للنواتج، في إطار سياسات وطنية لتغيير طريقة تصرف الناس في مختلف مراحل العلاقات بين الوكلاء الرئيسيين.

تحتوي أجهزة الحكم المحلي على إمكانية بناء الشرعية من خلال العمليات السياسية المحلية. ويمكن الاستفادة من هذه الإمكانات من خلال إستراتيجية وطنية للمياه، بما في ذلك حملات اتصال محلية مصممة بشكل إستراتيجي حول المخصصات الحالية للمياه والتوازن المائي، والسياسات التكميلية للحماية الاجتماعية للمزارعين المتعثرين. وقد أظهرت مجموعة كبيرة من الشواهد أن التواصل يمكن أن يعمل على تغذية قوى المنافسة السياسية المحلية لتدعيم الحوافز والأعراف في الحكومة لسياسات النفع العام (البنك الدولي، 2016). ويعد التواصل عنصرا مكملا رئيسيا لتمكين الأشكال القائمة من التنافس السياسي المحلي من الابتعاد عن المحسوبية أو القبلية أو شراء الأصوات، إلى قضايا الصالح العام.

ويمكن للتواصل من أجل تغذية المنافسة السياسية المحلية أن يمكن القادة الجيدين على المستوى المحلي من الظهور حيث يساعدون في التواصل على مستوى المرافق مع المواطنين. ويمكن الجمع بين هذه التوعية وإصلاحات هيكل التعريفة التي تراعي اعتبارات الإنصاف والعدالة، مثل التعريفة الموحدة حيث يتم ضمان أول كتلة من الحد الأدنى لكمية المياه للحفاظ على الأحوال المعيشية الأساسية بتعريفة منخفضة ويمكن تمويلها من خلال فرض ضرائب عامة. وهذا مجرد مثال على مجموعة متنوعة من خيارات التعريفة، وكيف يمكن تمويل المرافق من خلال مزيج من التعريفات، والتحويلات المالية، والديون، الذي يمكن أن يساعد في التغلب على مشاكل الشرعية والثقة (البنك الدولي، 2022).

وبالإضافة إلى النظرة المتبصرة بشأن الدور الأساسي المشترك للتنافس السياسي من أجل اكتساب الشرعية والثقة في مجموعة متنوعة من السياسات، في مجال المياه وخارجها، يمكن تناول الإصلاحات المؤسسية في مجال المياه من خلال التفكير في "المهام" المسندة إلى مختلف الوكلاء الحكوميين في إطار الوكلاء الرئيسيين المترابطين في الشكل 8. والفكرة الرئيسية هي إسناد المسؤولية والسلطة على هذه المهام على أساس التباين في المزايا المعلوماتية بين الوكلاء. ويبين الجدول 1 هذا النهج القائم على المهام للإصلاحات المؤسسية، ودور اللامركزية في الحكومات المنتخبة محليا.

وفيما يتعلق بمهام إدارة تخصيص المياه كمورد، فإن المبدأ الأساسي هو نفس المبدأ المستخدم في سياسات الحد من الانبعاثات الكربونية المتمثلة في "الحد الأعلى والتجارة": أي تمكين الوكلاء الذين لديهم المزيد من المعلومات والخبرة بشأن كيفية تخفيض الانبعاثات الكربونية من القيام بذلك بطرق أقل تكلفة. ومع ذلك، فإن تنفيذ مبدأ إعطاء سلطة اتخاذ القرار للوكلاء وفقا لمزيتهم الإعلامية سيكون مختلفا اختلافا كبيرا في حالة قطاع المياه. ففي مجال المياه، لا سيما في السياق المؤسسي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعتمد السياسة المقترحة على الوكلاء داخل الحكومة كممثلين للشعب في تحديد الحدود العليا باستخدام علوم المناخ والمياه، وتحديد ما إذا كان يجب الانخراط في التجارة/تبادل المياه وأين.

وستستخدم الحكومات المحلية، كممثلة عن المجتمعات المحلية التي تخدمها، معلومات لامركزية عن القيمة النسبية للمياه للمزارعين وسكان المناطق الحضرية الخاضعين لولايتها لتحديد المكاسب المحتملة من التجارة، في حين ستحدد الهيئات الحكومية الوطنية "الحدود العليا" التي يتعين على كل حكومة محلية الالتزام بها. ويمكن استخدام الحسابات "الكلية" المجمعة بشأن وضع الموارد المائية في بلد ما، وعلم استدامتها في المستقبل، لوضع حدود دنيا أو حدود قصوى لكميات المياه التي يمكن استهلاكها واستخراجها وتلوثها من قبل مختلف الولايات القضائية المحلية. وسيتم إدراج هذه الحدود القصوى في إستراتيجية وطنية للمياه، تتولى الوزارات الوطنية من خلالها مساءلة سلطات الحكم المحلي عن الالتزام باللوائح التنظيمية الوطنية بشأن استخدام المياه. وستمكن سلطات الحكم المحلي بدورها من الدخول في عمليات تجارية بعضها مع بعض، باستخدام استحقاقاتها من المياه في إطار الإستراتيجية الوطنية كنقطة انطلاق. وتتولى الحكومات المحلية المسؤولية من جانب دوائرها عن أدائها في إدارة استحقاقات المياه هذه، بما في ذلك تحديد أي فرص لتحقيق مكاسب من التجارة في المياه بين مناطق الحكم المحلي وداخلها.

وكما هو الحال مع مبدأ "الحد الأقصى والتجارة" المطبق في الواقع العملي لسياسات الحد من الكربون، فإن الفكرة المقترحة أعلاه تضرب بجذورها في المنطق الاقتصادي. ومثلما أدى تطبيق الحد الأقصى والتجارة في أسواق الطاقة إلى نجاحات وإخفاقات على حد سواء، ويعتمد على مجموعة متنوعة من الظروف في أسواق الطاقة، فإن هناك أيضا تباينا يتوقع حدوثه في تطبيق المنطق على المياه. وستتوقف نواتج إدارة المياه في إطار الحد الأقصى للحكومات المحلية وإطار التجارة المقترحين هنا على السلوك والأداء الفعليين للوكلاء الحكوميين المحليين. ويتوقف مفتاح الحصول على نتائج جيدة على قدرات مسؤولي الحكومات المحلية وأداء السوق السياسية المحلية. وإذا أسفر التنافس السياسي المحلي عن قادة يحتجون على الحدود القصوى المفروضة، أو يستحوذون على استحقاقات المياه لفائدة النخب المحلية مع ترك ناخبيهم فقراء وغير آمنين، فإن الدولة ستظل في مأزقها الحالي. وحتى مع وجود قيادات محلية حسنة النية، يمكن أن تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرات الأساسية للقيام بالمهام الجديدة الموكلة إليها. والفكرة هي أن الاهتمام المركز بالسياسات يمكن أن يذهب نحو الاستفادة من إمكانات الأسواق السياسية المحلية، حيث توجد بالفعل قوى منافسة، لتحقيق قادة محليين رفيعي الجودة يمكنهم استخدام المعلومات المحلية لكسب الشرعية والكفاءة الاقتصادية. وستكون هناك حاجة أيضا إلى تركيز الاهتمام على السياسات من أجل بناء قدرات المنظمات الحكومية المحلية.

وبالنسبة لمهام تقديم خدمات المياه، يمكن بناء مرافق مياه الشرب والصرف والمرافق الموثوقة والمأمونة من خلال إصلاحات تكميلية في عقود الأجور، والمسارات الوظيفية، والإدارة. وتشير الشواهد المتزايدة إلى أن منح المزيد من الاستقلالية للموظفين الذين يديرون المنظمات المعقدة يمكن أن يؤدي إلى تحسين النتائج، بما يتسق مع البحوث الاقتصادية بشأن إنتاجية وأداء المنظمات المعقدة (خيماني، 2019 يقدم استعراضا). ويشكل الاتصال، مرة أخرى، عنصرا أساسيا مكملا لتدعيم القواعد المهنية وضغط النظراء من أجل تحسين الأداء داخل المنظمات.

الجدول 1. إسناد مهام توزيع المياه وفقا للميزة الإعلامية لمختلف أنواع الهيئات الحكومية

المهمة	المعلومات اللازمة لأداء المهمة	نوع الهيئة الحكومية التي تتمتع بميزة إعلامية	الناتج المتوقع
فهم "التوازن المائي"، وما هي القيود العامة على استهلاك المياه اللازمة للحفاظ على هذا المورد في المستقبل	معلومات علمية عالية التخصص عن المناخ، ودرجة الحرارة، وأنماط هطول الأمطار، والظروف الخارجية الأخرى التي تشكل مدى توفر المياه	وكالة فنية وطنية مستقلة	معلومات موثوقة عن حالة الموارد المائية. وتستمد المصداقية من مدى عمل الوكالة وفقا للخبرة الفنية، وليست مكلفة بقرارات التخصيص (التي هي في جوهرها سياسية)
مهمة وضع إستراتيجية وطنية للمياه – كم سيستثمر البلد في البنية التحتية للمياه، وكيف سيمول البنية التحتية، وأين تقع البنية التحتية، وكيف سيتفاوض البلد على معاهدات المياه العابرة للحدود	المعلومات الوطنية عن الميزانيات الداخلية، والقدرة على الاقتراض في الأسواق الدولية، واجتذاب المساعدة الأجنبية، والسياسة الجغرافية للمفاوضات العابرة للحدود	وزارة المياه الوطنية، التي تستقي سلطة من أعلى مصدر للسلطة السياسية	الحدود القصوى - استحقاقات المياه - متاحة لكل منطقة حكومية محلية داخل البلد المعني. اختيار مستوى الحكم المحلي كي يكون محددا بالسياق القطري. الاختيار على أساس مبدأ أدنى مستوى للولاية القضائية الحكومية المحلية القائمة التي تشمل مدينة واحدة على الأقل وبعض المناطق الزراعية على الأقل. ويطابق الاختيار بين الحكومة المحلية ونقاط البنية التحتية التي يمكن للمياه من خلالها الوصول إلى الأماكن والأشخاص الذين يمثلونهم. حدود قصوى تم تعيينها في سياق تلك العُقَد. أي أنه يمكن للوزارات الوطنية تصميم "سوق" المياه المصممة خصيصا للسياق المؤسسي للأماكن التي توجد فيها أجهزة الحكم المحلي، وحيثما توجد البنية التحتية للمياه من أجل إنشاء ومراقبة حدود الحكم المحلي، وأي تجارة بين الحكومات المحلية سيتم تنفيذها. تفويض مهمة رصد وقياس امتثال أجهزة الحكم المحلي للحدود القصوى إلى الهيئة الفنية (المبينة أعلاه). تفويض الحكومات المحلية مهام إدارة توزيع المياه داخل حدودها القصوى توصيل الإستراتيجية إلى الناس من خلال وسائل الإعلام والاجتماعات المفتوحة للحكومة المحلية

الجدول 1 (تابع)

المهمة	المعلومات اللازمة لأداء المهمة	نوع الهيئة الحكومية التي تتمتع بميزة إعلامية	الناتج المتوقع
مهمة تحديد كيفية توزيع المياه من المصادر المتاحة (المياه الجوفية والمياه السطحية والمياه غير التقليدية) عبر الأماكن والناس في متناول تلك العقدة	معلومات محلية عن القيمة النسبية للمياه عبر الاستخدامات المتنافسة معلومات محلية عما إذا كان الآخرون يحتمل أن يمتثلوا للقيود (المعلومات ذات الصلة بالشرعية)	أجهزة الحكم المحلي التي تمثل الأماكن والأشخاص الذين هم في متناول تلك العقدة	القرارات المحلية بشأن تخصيص المياه للمزارعين والصناعات والمدن من خلال العمليات السياسية المحلية والاجتماعات المفتوحة القرارات المحلية بشأن بيع أي جزء من استحقاقات المياه لحكومة محلية أخرى، أو شراء مياه إضافية من حكومة محلية أخرى القيود الكمية (الحصص) المفروضة على إمدادات المياه لأغراض الري وفي مختلف المزارع التي وضعتها وزارة الزراعة، والتي تقوم الحكومة المحلية برصدها وإنفاذها القيود الكمية المفروضة على إمدادات المياه للقطاع العائلي التي وضعتها المرافق - أجهزة الحكم المحلي لتحقيق الامتثال للمواطنين.
مهمة إدارة تقديم خدمات المياه في المرافق	معلومات فنية خاصة بكل مرفق	زيادة الاستقلالية لمديري المرافق وموظفيها	مؤشرات أداء تقديم الخدمات من خلال مسوح المستهلكين، واختبار جودة المياه، ورصد المياه غير العائدة

5. الاستنتاج: دعوة للعمل

ومثلما قادت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا العالم في بناء البنية التحتية المادية لتسخير المياه (مثل السدود ومحطات تحلية المياه)، فإن عليها الآن أن تقود العالم في بناء البنية التحتية المادية للمؤسسات التي قد تكون بنفس القدر من الأهمية لإدارة مشكلة المجمع المشترك للمياه. ويمكن أن تكون نقطة البداية في المنطقة المتمثلة في سيطرة الدولة المركزية على إدارة وتوزيع المياه ميزة لأنها تمكن من التحرك تدريجيا نحو المؤسسات الوسيطة حيث يمكن تحقيق التوازن بين قوى السوق وسيطرة الدولة. فعلى سبيل المثال، تقل المقاومة الإيديولوجية في المنطقة لدور مناسب للدولة عنها في بلد مثل الولايات المتحدة، حيث يحول الاستقطاب السياسي وردود الفعل الراكدة ضد الحكومة دون إيجاد حلول لمشاكل المياه الحادة.

وفي المرحلة المقبلة، يدعو هذا الفصل إلى زيادة "التعلم بالممارسة" من خلال مشروعات خاصة بالسياق القطري، باستخدام أدوات الاقتصاد لمساعدة قادة الإصلاح وشركائهم الخارجيين على تصميم السياسات، وتجربة الإصلاحات، وتقييم الأثر، والتكرار نحو تلك الإصلاحات التي تظهر شواهد على النجاح.[13] أي أن المشروعات والإصلاحات لا تحتاج إلى "الانتظار" حتى يتم إجراء البحوث، بل يمكنها استخدام الأفكار الناشئة من نهج اقتصادي للمؤسسات وتجربتها، والتعلم من النجاح والفشل على حد سواء. ومن الضروري إجراء تجارب على صعيد السياسات وتقييم الأثر على:

- كيفية تصميم تعريفات المياه وكيفية/ما إذا كان يجب الجمع بين الإيرادات المتأتية من التعريفات وتحويلات الموازنة العامة لتحقيق الاستدامة المالية للمرافق (بغض النظر عما إذا كان يديرها شركاء من القطاع الخاص، أو هياكل الشركات، أو كأذرع للوزارات الحكومية). وثمة حاجة إلى شواهد مسحية بشأن مواقف المواطنين من مختلف هيكل التعريفات (وقد يكون لبعضها

13 هكذا تقوم القطاعات الأخرى - مثل الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية - ببناء سياسات جديدة وملموسة لتحسين النواتج.

صدى في أفكار العدالة العادلة)، وتقييم أثر التواصل والهيكل التعريفي المختلف على الاستعداد للدفع والإيرادات الفعلية. والاستثمار في هذه الشواهد المسحية والتجريب على مستوى السياسات ليسا مجرد بحث من أجل البحث، بل هو نوع العمل المطلوب لتحقيق طفرات في السياسات.

- كيفية تحسين الأداء الفني للمرافق - سواء من خلال إدارة القطاع الخاص، أو من خلال الخصخصة، أو من خلال الأشكال القائمة لملكية الدولة التي تمارس فيها السلطة الحكومية على المرافق. وهناك حاجة إلى شواهد مسحية عن مديري المرافق وموظفيها للمساعدة في تصميم العقود مع إدارة المرافق والموظفين التي تحسن حوافزهم ومعاييرهم المهنية، وبناء الثقة بين الموظفين والمديرين بأن كل شخص يعمل على تحسين أداء المرافق. ومرة أخرى، فإن هذه الأنواع من المسوح ليست بحثية من أجل البحث، بل هي مجموعة متنوعة من المنظمات المعقدة، في القطاعين الخاص والعام في جميع أنحاء العالم، تجري بانتظام، وخاصة عندما تقلق بشأن وجود مشكلة تتعلق بالإدارة أو الأداء.
- كيفية تحقيق لامركزية مهام إدارة المياه وتخصيصها للحكومات المحلية في السياقات القائمة للتنافس السياسي المحلي. ومن الممكن أن تؤدي الشواهد المسحية بشأن المواطنين الذين يتنافسون على القيادة في الحكم المحلي، وتأثير حملات الاتصال على جودة القادة المحليين وأداء أجهزة الحكم المحلي، إلى تحقيق طفرات في السياسات بشأن كيفية إعادة رسم العقد الاجتماعي، وبناء شرعية الولايات في مواجهة القرارات الصعبة المتعلقة بإدارة شح المياه.

ويمكن أن يؤدي تدعيم التنافس السياسي المحلي باستخدام قطاع المياه الحرج في المنطقة إلى إحداث تحولات جوهرية، وذلك بتحويل كيفية أداء الدولة وظائفها ليس فقط في وضع وتنفيذ سياسات المياه، ولكن على نطاق أوسع. وهي تمتلك القدرة على معالجة المشكلة العامة لمؤسسات الدولة - تغيير العقد الاجتماعي إلى عقد تدعم فيه الدولة النمو الذي تقوده السوق بدلا من أن تحل محله، مع القيام بأدوارها في معالجة مشاكل مثل المياه من أجل الصالح العام الأكبر.

المراجع

Ayres, A. B., Edwards, E. C., and Libecap, G. D. (2018). "How transaction costs obstruct collective action: The case of California's groundwater." *Journal of Environmental Economics and Management, 91*, pp. 46-65. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2018.07.001.

Ben-Meir, Y. (2021). "Moroccan Decentralization: Towards Community Development and National Solidarity." *The SAIS Review of International Affairs*. https://saisreview.sais.jhu.edu/moroccan-decentralization/.

Bourblanc, M., and Mayaux, P. L. (2016). "Comparing hydrocracies in Morocco and South Africa: Water reform and bureaucratic restructuring in a neo-liberal context." In: *Water regimes questioned from the 'Global South': Agents, practices and knowledge*, edited by Poupeau, F., Henry, O., De Bercegol, R., Richard-Ferroudji, A., Zérah, M. H., and Dasgupta, S. CPR India. CPR India, New Delhi. Workshop Water Regimes Questioned from the Global South, New Delhi, India, 15 January 2016/17 January 2016.

Brixi, H., Lust, E., and Woolcock, M. (2015). *Trust, voice, and incentives: Learning from local success stories in service delivery in the Middle East and North Africa* (No. 295). World Bank Publications.

Dal Bó, E., Dal Bó, P., and Eyster, E. (2018). "The demand for bad policy when voters underappreciate equilibrium effects." *The Review of Economic Studies, 85*(2), pp. 964-998.

Dal Bó, E., and Finan, F. (2020). "At the intersection: a review of institutions in economic development." In J. M. Baland, F. Bourguignon, J. P. Platteau, and T. Verdier (Eds.), *Handbook of Economic Development and Institutions*. Princeton University Press.

Dasgupta, D., Keller, J., and Srinivasan, T. G. (2002). "Reform and Elusive Growth in the Middle East: What Has Happened in the 1990s?" MENA Working Paper No. 25. World Bank, Washington, D.C.

Desai, R. M., Olofsgård, A., and Yousef, T. M. (2009). "The logic of authoritarian bargains." *Economics & Politics, 21*(1), pp. 93-125.

Dubai Electricity and Water Authority. (2019). *Consolidated financial statements for the year ended 31 December 2018*. https://www.rns-pdf.londonstockexchange.com/rns/1837S_1-2019-3-7.pdf.

Elbadawi, I. A. (2002). "Reviving Growth in the Arab World." Working Paper No. 206, Arab Planning Institute.

Estache, A. (2020). "Institutions for infrastructure in developing countries." In J. M. Baland, F. Bourguignon, J. P. Platteau, and T. Verdier (Eds.), *Handbook of Economic Development and Institutions*. Princeton University Press.

Falkenmark, M., Lundqvist, J., and Widstrand, C. (1989). "Macro-scale water scarcity requires micro-scale approaches." *Natural Resources Forum, 13*(4), pp. 258–267.

Fleet, M. (2019). "Decentralization and its Discontents in Iraq." *POLICY*. Middle East Institute. http://iraqieconomists.net/en/wp-content/uploads/sites/3/2019/09/Decentralization-and-its-Discontents-in-Iraq.pdf.

Galiani, S., Gertler, P., and Schargrodsky, E. (2005). "Water for life: The impact of the privatization of water services on child mortality." *Journal of political economy, 113*(1), pp. 83-120.

Joodaki, G., Wahr, J., and Swenson, S. (2014). "Estimating the human contribution to groundwater depletion in the Middle East, from GRACE data, land surface models, and well observations." *Water Resources Research, 50*(3), pp. 2679–2692.

Khemani, S. (2019). "What is state capacity?" Policy Research Working No. 8734, The World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31266.

Kochhar, K., Pattillo, C., Sun, Y., Suphaphiphat, N., Swiston, A., Tchaidze, R., Clements, B., Fabrizio, S., Flamini, V., Redifer, L., Finger, H., and an IMF Staff Team (2015). *Is the Glass Half Empty or Half Full? Issues in Managing Water Challenges and Policy Instruments*. IMF Staff Discussion Note. IMF, Washington, DC.

Kuper, M., Faysse, N., Hammani, A., Hartani, T., Marlet, S., Hamamouche, M. F., and Ameur, F. (2016). "Liberation or anarchy? The Janus nature of groundwater use on North Africa's new irrigation frontiers." In A. J. Jakeman, O. Barreteau, R. J. Hunt, J. D. Rinaudo, and A. Ross (Eds.), *Integrated groundwater management* (pp. 583-615). Springer, Cham.

Libecap, G.D. (2008). "Transaction costs, property rights, and the tools of the new institutional economics: water rights and water markets." In O. E. Williamson, E. Brousseau, and J. M. Glachant (Eds.), *New institutional economics: a guidebook* (pp .272-291). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511754043.016.

Masten, S. E. (2011). "Public utility ownership in 19th-century America: the "aberrant" case of water." *The Journal of Law, Economics, & Organization, 27*(3), pp. 604-654.

Moore, S., and Yu, W. (2020). "Environmental politics and policy adaptation in China: the case of water sector reform." *Water Policy, 22*(5), pp. 850-866.

Molle, F., Mollinga, P. P., and Wester, P. (2009). "Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power." *Water Alternatives, 2*(3), pp. 328-349.

Molle, F. (2008). "Why enough is never enough: The societal determinants of river basin closure." *International Journal of Water Resource Development, 24*(2), pp. 247-256.

Molle, F., and Closas, A. (2016). *Groundwater governance in the Middle East and North Africa*. Project report of the Groundwater Governance in the Arab World - Taking Stock and Addressing the Challenges. International Water Management Institute (IWMI) Project Report No.1, Colombo, Sri Lanka. https://hdl.handle.net/10568/93251.

Lavers, T., and Dye, B. (2019) "Theorising the political economy of dams: towards a research agenda." FutureDAMS Working Paper No. 001. The University of Manchester, Manchester.

Leonard, B., Costello, C., and Libecap, G. D. (2020). "Expanding water markets in the western United States: barriers and lessons from other natural resource markets." *Review of Environmental Economics and Policy, 13*(1), pp. 43-61.

Ostrom, E. (2011). "Reflections on some unsettled problems of irrigation." *American Economic Review, 101*(1), pp. 49-63.

Ostrom, E. (1993). "Design principles in long-enduring irrigation institutions." *Water Resources Research, 29*(7), pp. 1907-1912.

Rafey, W. (2020). *Droughts, deluges, and (river) diversions: Valuing market-based water reallocation*. Working paper. https://rafey.io/files/2k20_09_07_sMDB.pdf.

Rajan, R., and Zingales, L. (2003). *Saving Capital from the Capitalists: unleashing the power of financial markets to create wealth and spread opportunity*. Crown Business, New York.

Richards, A., and Waterbury, J. (1996). *A Political Economy of the Middle East*. Westview Press, Boulder, Colo.

Rodell, M., Famiglietti, J. S., Wiese, D. N., Reager, J. T., Beaudoing, H. K., Landerer, F. W., and Lo, M.-H. (2018). "Emerging trends in global freshwater availability." *Nature, 557*, pp. 651–659. https://doi.org/10.1038/s41586-018-0123-1.

Somanathan, E. (2020). "Institutions, the environment and development." In J. M. Baland, F. Bourguignon, J. P. Platteau, and T. Verdier (Eds.), *Handbook of Economic Development and Institutions*. Princeton University Press.

Sultan, M., Sturchio, N. C., Alsefry, S., Emil, M. K., Ahmed, M., Abdelmohsen, K., AbuAbdullah, M. M., Yan, E., Save, H., Alharbi, T., Othman, A., and Chouinard, K. (2019). "Assessment of age, origin, and sustainability of fossil aquifers: A geochemical and remote sensing-based approach." *Journal of Hydrology, 576*, pp. 325-341. ISSN 0022-1694. https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2019.06.017.

Richey, A. S., Thomas, B. F., Lo, M., Famiglietti, J. S., Voss, K., Swenson, S., and Rodell, M. (2015) "Uncertainty in global groundwater storage estimates in a Total Groundwater Stress framework." *Water Resources Research, 51*(7), pp. 5198–216.

Voss, K. A., Famiglietti, J. S., Lo, M., de Linage, C., Rodell, M. and Swenson, S. C. (2013). "Groundwater depletion in the Middle East from GRACE with implications for transboundary water management in the Tigris-Euphrates-Western Iran region." *Water Resources Research, 49*(2), pp. 904-914. https://doi.org/10.1002/wrcr.20078.

Wittfogel, K. A. (1957). *Oriental despotism: A comparative study of total power*. Yale University Press, New Haven, CT.

World Bank. (2009). *From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa*. MENA Development Report, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2016). *Making Politics Work for Development*. Policy Research Report. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2017). *Governance and the Law*. World Development Report. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2018). *Beyond Scarcity: Water Security in the Middle East and North Africa*. MENA Development Series. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2020). *Learning Review: World Bank Water Sector Technical Assistance to Iraq FY19-21*. http://documents.worldbank.org/curated/en/633501609743555666/Learning-Review-World-Bank-Water-Sector-Technical-Assistance-to-Iraq-FY19-21.

World Bank. (2022) [forthcoming]. *The Economics of Water Scarcity in the Middle East and North Africa: Institutional Solutions*. World Bank, Washington, DC.

World Commission on Dams. (2000) *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. The Report of the World Commission on Dams, Earthscan Publications Ltd., London and Sterling.

Yousef, T. M. (2004). "Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950." *Journal of Economic Perspectives, 18*(3), pp. 91–116.

الفصل الحادي عشر: اعتماد التكنولوجيا الرقمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الثقة والمفارقة الرقمية

كريستينا أ. وود

1. مقدمة

يناقش هذا الفصل تحديات الحوكمة الرئيسية ذات الصلة باعتماد التقنيات الرقمية لأغراض التجارة الإلكترونية. يشير مصطلح "التقنيات الرقمية" إلى التقنيات ذات الأغراض العامة القائمة على البيانات والتي تحدّ كثيرا من تكلفة التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية. لأغراض هذا الفصل، تتألف "التقنيات الرقمية" من المعدات والتطبيقات التي تتيح الاتصال بالإنترنت من خلال النطاق العريض الثابت أو المحمول عالي السرعة لتسهيل الوصول إلى المنصات الرقمية (أو التطبيقات، بما في ذلك أنظمة الدفع) التي تعمل بمثابة مطابقات بين مشتري وبائعي السلع أو الخدمات. وبذلك، تتيح هذه التطبيقات للمستخدمين إمكانية التواصل بسهولة أكبر بعضهم مع بعض عن بعد للمشاركة في المعاملات الاقتصادية للسلع أو الخدمات (إيفانز وشماليسني 2016). وبهذا المعنى، فإن التقنيات الرقمية هي التي تمكن الاقتصاد الرقمي القائم على المعاملات من الازدهار، والتي تسهلها آليات الدفع الرقمي التي تلعب بشكل واضح دورا محوريا.

ويستند هذا الفصل إلى التحليلات التي أجريت في كوسوليتو وآخرون (2022) وأثبتت أن الأثر الإيجابي الاجتماعي والاقتصادي لاعتماد التكنولوجيا الرقمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هائل بالنسبة للنمو وخلق فرص العمل، عندما يتحقق اعتماد التقنيات الرقمية عالميا. ويمكن للمنطقة أن تحصل على مكاسب اقتصادية ضخمة من تعميم الاعتماد على الإنترنت عالي السرعة، مما يساعد على خفض تكلفة البحث والمعاملات والوساطة بين الأشخاص المشاركين في الأنشطة الاقتصادية.

عرض كوسوليتو وآخرون 2022 شواهد على المكاسب الاجتماعية والاقتصادية التي تحققت من الرقمنة الكاملة لاقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – حيث يمكن أن يرتفع إجمالي الناتج المحلي للمنطقة بنسبة تقدر بنحو 46% أو ما يعادل 1.6 تريليون دولار، ويمكن أن يزيد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في البلدان متوسطة الدخل في المنطقة بنسبة 71%، أو ما يعادل 7 آلاف دولار للفرد. وعلى مستوى الشركات، يمكن أن تزيد إيرادات الصناعات التحويلية لكل وحدة من عوامل الإنتاج بنسبة 37%، كما يمكن أن ترتفع فرص العمل في الصناعات التحويلية بنسبة 7% (1.5 مليون وظيفة جديدة في الصناعات التحويلية). ويمكن أن يرتفع عدد السائحين الوافدين بنسبة 70%، مما يخلق فرص عمل في قطاع الضيافة، وقد تتضاعف مشاركة النساء في القوى العاملة من 20% إلى 40%، مما يضيف 80 مليون امرأة إلى سوق العمل كل عام.

ولجني هذه المكاسب الاجتماعية والاقتصادية، يجب على بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التغلب على التحديات التي تؤدي إلى زيادة استخدام المنطقة التقنيات الرقمية لأغراض وسائل التواصل الاجتماعي وليس لأغراض اقتصادية. ويشار إلى هذه السمة المميزة لبلدان المنطقة في هذا التقرير (حسب كوسوليتو وآخرون 2022) بوصفها المفارقة الرقمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي ستتم مناقشتها بمزيد من التفصيل في القسم التالي. وللتغلب على هذا التحدي وسد الفجوة الرقمية بين الجنسين، من الواضح أن ثمة حاجة إلى دفعة كبيرة لزيادة استخدام المدفوعات الرقمية في المنطقة؛ وإلا فإن الاقتصاد الرقمي سيظل بطيء النمو (قياسا على نموه المحتمل)، وتُفقد منافعه المحتملة.

تتطلب زيادة استخدام المدفوعات الرقمية تدعيم جانبي العرض والطلب في منظومة الدفع الرقمي. فعلى جانب العرض، يجب أن تضمن المنطقة وجود بنية تحتية متينة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولا سيما خدمات النطاق العريض الثابت والمحمول من أجل التغطية وجودة خدمات الإنترنت. ومع ذلك، فإن التغطية والجودة لا يكفيان وحدهما؛ بل يجب أيضا أن تكون خدمات الاتصالات عريضة النطاق موثوقة، والأهم من ذلك، ميسورة التكلفة. ويعد ضمان جودة خدمات النطاق العريض للهواتف المحمولة أمرا بالغ الأهمية لأنه يمكن أن يعزز الفرص المتاحة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتحقيق قفزات واللحاق بالبلدان التي لديها استخدامات أعلى للمدفوعات الرقمية (مثل كينيا). ويجب على المنطقة أيضا مساندة تنمية رأس المال البشري، لاسيما الإلمام بالتكنولوجيا الرقمية وريادة الأعمال الرقمية للتمكين من التكيف أو إنشاء أدوات وخدمات الدفع الرقمي (مثل التطبيقات) في سياق اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وعلى جانب الطلب، فإن الفرضية هي أن زيادة الثقة في الحكومة والمؤسسات أمر ضروري لزيادة استخدام المدفوعات الرقمية، وأنه يمكن تعزيز الثقة باستخدام نهج ذي شقين. الأول هو ضمان بيئة تنظيمية تمكن من إجراء معاملات رقمية آمنة، وحوكمة فعالة للبيانات، وحماية خصوصية البيانات. والثاني هو خلق فرص آمنة تحفز الناس على استخدام الأموال الرقمية والإلمام بها - مثل مدفوعات الحماية الاجتماعية الرقمية بدلا من مدفوعات التحويلات النقدية والخيارات الرقمية لدفع مقابل الخدمات التي تقدمها الحكومة. وقد تكون آليات الحوكمة الإلكترونية الأخرى متاحة أيضا لزيادة استخدام المدفوعات الرقمية.

ويتم تنظيم بقية الفصل على النحو التالي. يعرض القسم الثاني المفارقة الرقمية التي تميز اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويناقش القسم الثالث دور الثقة كمحدد مهم لاعتماد التقنيات الرقمية. ويناقش القسم الرابع البيئة التنظيمية بوصفها عامل تمكين لاعتماد التكنولوجيا الرقمية. ويختتم القسم الخامس ببعض الأفكار بشأن السياسات.

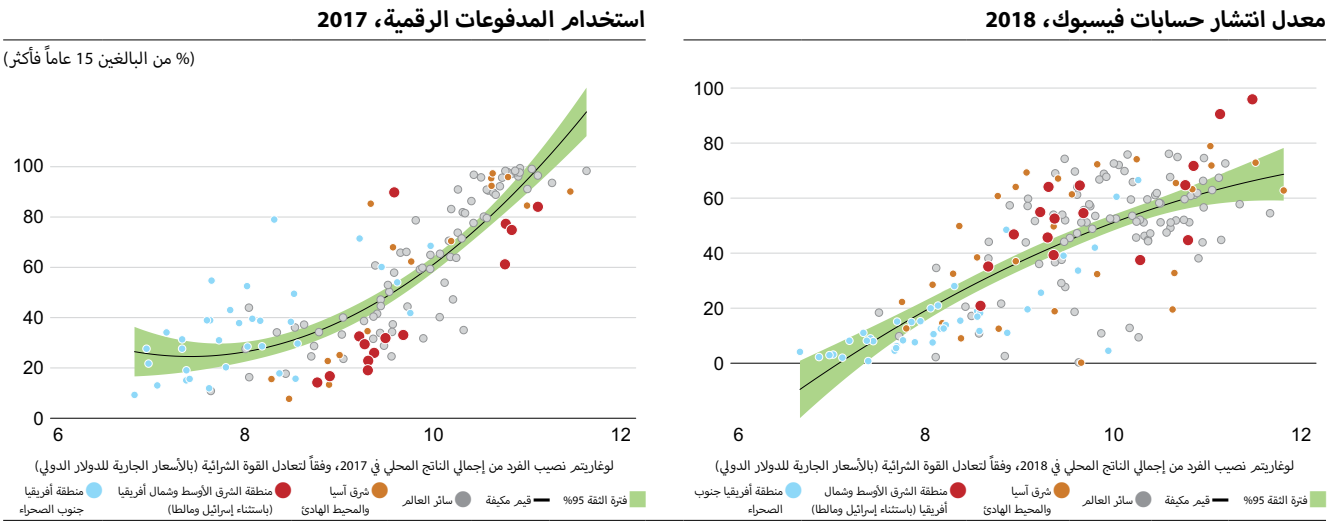
2. المفارقة الرقمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وسبب أهميتها

يتسم استخدام التكنولوجيا الرقمية بالمفارقة الرقمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: بالنسبة لمستويات التنمية في بلدانها، مقيسة وفقا لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، فإن المنطقة لديها فائض في استخدام وسائل التواصل الاجتماعي (تعرف بأنها عدد حسابات فيسبوك) وعجز في استخدام المدفوعات الرقمية (يعرف بأنه عدد الأفراد الذين قاموا بمدفوعات رقمية أو حصلوا عليها). ويتجلى ذلك في الانحدار الاقتصادي القياسي الذي يقارن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبلدان في مناطق أخرى. وعلى الرغم من أن نصيب الفرد من استخدام وسائل التواصل الاجتماعي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتفوق على أداء البلدان الأخرى عند مستويات مماثلة من نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، فإن أداء استخدام المدفوعات الرقمية للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يقل عن أداء البلدان المقارنة (الشكل 1). وتشير تقديرات الاقتصاد القياسي إلى أن العدد الزائد لحسابات فيسبوك النشطة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمكان الذي ينبغي أن يعطى فيه مستوى نصيب الفرد من الدخل في المنطقة يبلغ حوالي 11%. وعلى النقيض من ذلك، يبلغ العجز في المنطقة في المتوسط من حيث خبرة السكان في إجراء أو تلقي مدفوعات رقمية حوالي 15%. وبدون انتشار استخدام المدفوعات الرقمية على نطاق أوسع، ستتقدم الاقتصادات الرقمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بوتيرة بطيئة.

ويعتبر توصيف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيما يتعلق باستخدام التكنولوجيا الرقمية للأغراض الاجتماعية مقابل الاقتصادية فريدا من نوعه بالنسبة للمنطقة، وينطبق على جميع بلدان المنطقة بغض النظر عن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (باستثناء إيران). ومهما كانت أسباب بطء نمو الاقتصاد الرقمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الأمر لا يتعلق فقط بعدم كفاية تغطية البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، أو بطء سرعة الإنترنت، أو عدم كفاية إمكانية الوصول إلى الإنترنت (كوسوليتو وآخرون، 2022). والوصول إلى الأسباب الجذرية لهذه المفارقة والتغلب عليها هو الطريقة الوحيدة التي يمكن بها لبلدان المنطقة توسيع اقتصاداتها الرقمية وجني المكاسب التي تقدمها.

وتتيح الأدوات الرقمية مثل الإنترنت، وتطبيقات المستخدمين المرتبطة بها، وغيرها من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مكاسب هائلة لأنها تقنيات ذات أغراض عامة. وكما هو الحال مع الجهات الحكومية الأخرى مثل الكهرباء والهواتف والسكك الحديدية، فإن تقنيات الاقتصاد الرقمي قابلة للاستخدام في جميع القطاعات وتعزز الربط الاقتصادي - سواء أكانت مادية أم افتراضية. ومع تحسن النواتج الحكومية، فإنها تخفض التكلفة وتحفز الابتكار بما يتجاوز تطبيقاتها المتصورة في البداية في العديد من المنتجات والعمليات القطاعية (يوفانوفيتش وروسو 2005). وهي بذلك تحقق مكاسب واسعة النطاق في جميع أنحاء الاقتصاد. وتميل المنافع الاقتصادية لهذه التحويلات إلى الازدياد مع اعتمادها على نطاق واسع بين السكان. فعلى سبيل المثال، ينظر إلى المنصات الرقمية على أنها تتميز بخصائص مُحسنة لتكنولوجيا الأغراض العامة، خاصة العوامل الخارجية للشبكات التي تعمل كقوة دافعة لمكاسب الكفاءة والإنتاجية (إيفانز وشمالينسي، 2016).

الشكل 1. المفارقة الرقمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: كوسوليتو وآخرون 2022.

ملاحظة: يوضح الرسمان البيانيان العلاقة العملية بين مستوى التنمية (مقيسا على طول المحور الأفقي بلوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي المعدل وفقا لتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي) ونصيب الفرد من عدد حسابات فيسبوك النشطة (الرسم البياني إلى اليمين) ونسبة السكان البالغين الذين يبلغون باستخدام الإنترنت لعمل مدفوعات (الرسم البياني إلى اليسار). وتظهر وضعية المنحنيات في كل رسم بياني أفضل تقدير مناسب للعلاقة، وتحديدا الدالة التربيعية. وتمثل النقاط الحمراء الملاحظات لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتشير التقديرات الاقتصادية - لم يتم التبليغ بها - إلى أن متوسط المسافة الرأسية بين النقاط الحمراء والخطوط هو تقريبا 8% في الرسم البياني على الجانب الأيمن و-16% في الرسم البياني على الجانب الأيسر.

ويبدو أن خلق فرص العمل في الشركات يرتبط باعتماد التكنولوجيا الرقمية، حتى في الصناعات التحويلية التقليدية وحتى عندما تكون مكاسب الوظائف متحيزة لصالح العمال المهرة. وتشير الشواهد على مستوى الشركات من الأسواق الناشئة في أمريكا اللاتينية إلى أن هذا هو الوضع (دوتز وألميدا وباكارد 2018). بالإضافة إلى ذلك، قدر هيورت وبولسن (2019) أن وصول كابلات الإنترنت المغمورة عالية السرعة إلى أفريقيا ارتبط بزيادة كبيرة في فرص العمل في أسواق العمل المحلية بنسبة تتراوح بين 3% و13%، حسب البلد ومجموعة البيانات. علاوة على ذلك، ارتبط وصول الإنترنت عالي السرعة بزيادة متوسط إنتاجية الشركات بنسبة 12.7% في شركات الصناعات التحويلية في إثيوبيا. وفيما يلي بحث تجريبي جديد يشير إلى أن هذه الآثار متماثلة من حيث الحجم بالنسبة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وغيرها من البلدان النامية.

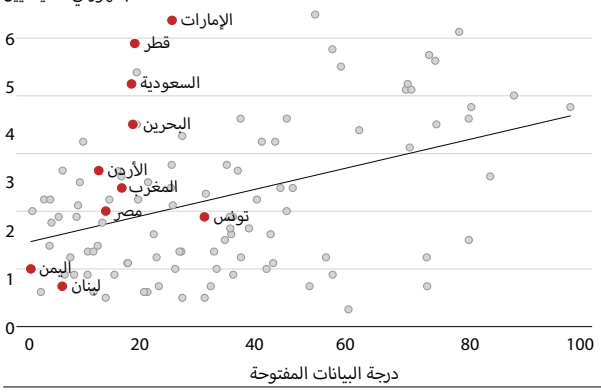
وبالنظر إلى آثار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على نطاق واسع، إلى جانب انطباقها على الأغراض العامة، من المستحسن اتباع نهج سياساتي جريء لزيادة إمكانية الوصول إلى الإنترنت بسرعة، وزيادة موثوقية الوصول إلى الإنترنت وتحمل تكلفته، والتمكين من نشر واستخدام نظم الدفع الرقمية على نطاق واسع.

3. فرضية الثقة

يتطلب استيعاب استخدام التقنيات الرقمية في أنحاء المجتمع لإجراء المعاملات الاقتصادية أن يثق المستخدمون في البيئة التنظيمية، والمؤسسات المالية والمصرفية، والحكومة نفسها. وبدون هذه الثقة، قد يظل الإقبال المجتمعي على أنظمة الدفع الرقمي منخفضا حتى إذا كان لدى السكان إمكانية واسعة للوصول إلى الإنترنت وخدمات الهاتف المحمول. وفي ضوء ذلك، قد تعزى المفارقة الرقمية في المنطقة إلى الفجوات الكبيرة في الثقة المجتمعية. ومن الصعب المبالغة في أن ضمان الشفافية والمساءلة والثقة في التقنيات الرقمية واستخدام البيانات هي المكملات المناظرة التي لا غنى عنها لتحقيق وعد التحول الرقمي. من المفهوم أن الثقة محرك رئيسي لاستخدام المدفوعات الرقمية (شاكرافورتي وآخرون 2020)، ومع ذلك، فإن الشواهد الراسخة المستمدة من التحليل الدقيق الذي يربط الثقة

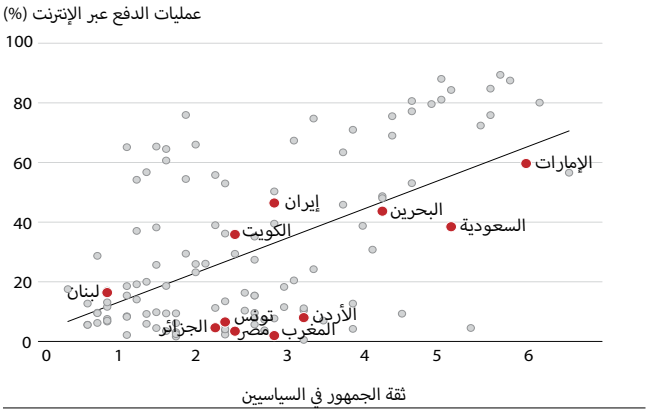
باستخدام المدفوعات الرقمية ضئيلة، بالنظر إلى التحديات التي تواجه قياس الثقة فيما يتعلق باستخدام المدفوعات الرقمية. ولهذا السبب، يشير هذا الفصل إلى العلاقة بين الثقة والمدفوعات كفرضية مع تسليط الضوء في الوقت نفسه على بعض البحوث ذات الصلة. ويشير الشكل 2 والشكل 3 إلى وجود شواهد على وجود صلة بين مختلف وكلاء الثقة - شفافية البيانات والثقة في السياسيين - والمدفوعات الرقمية، مما يظهر أن بعض البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتمتع بثقة أعلى مما كان متوقعا لمستويات الشفافية، في حين أن أداء بلدان أخرى أقل من حيث ثقة الجمهور في السياسيين مقارنة بالتوقعات على أساس مستويات الشفافية. واتساقا مع المفارقة الرقمية المذكورة أعلاه في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن معظم بلدان المنطقة تسجل مدفوعات رقمية أقل مما كان متوقعا لمستويات ثقة الجمهور في السياسيين. وتتيح الفقرات اللاحقة إطارا للتفكير في السياسات والثقة المجتمعية كعوامل يمكن أن تشكل نطاق التغطية للخدمات الرقمية، واستخدام أو اعتماد أدوات رقمية مثل المدفوعات الرقمية، وما يترتب على ذلك من آثار اجتماعية واقتصادية.

الشكل 2. الارتباط بين الشفافية والثقة



المصدر: كوسوليتو وآخرون، 2022.
ملاحظة: المتغيرات على المحورين ص وس هي درجات بدون وحدات.

الشكل 3. الارتباط بين الثقة واستخدام المدفوعات الرقمية



المصدر: كوسوليتو وآخرون، 2022.
ملاحظة: تشير مدفوعات الإنترنت إلى "استخدام الإنترنت لدفع الفواتير أو لشراء شيء ما عبر الإنترنت في السنة الماضية (% من البالغين 15 عاماً فأكثر)". البيانات حتى 2017.

تعد الثقة المجتمعية – فيما بين المواطنين وبين المواطنين وحكوماتهم وبين المواطنين والمؤسسات الرئيسية مثل البنوك - أمرا مهما لتنمية الاقتصاد الرقمي. وقد يؤدي انعدام الثقة في الحكومة والجهاز المصرفي إلى تثبيط المواطنين عن اعتماد المدفوعات الرقمية للمعاملات على المنصات الرقمية، وقد يشجع انعدام الثقة المواطنين على اعتماد الأدوات الرقمية الاجتماعية كوسيلة لتمكينهم من التعبير عن عدم رضاهم. وغالبا ما يؤدي استخدام منصات التواصل الاجتماعي إلى خفض تكلفة العمل الجماعي، ومن ثم رفع صوت المجتمع الجماعي في شكل احتجاجات وظواهر أخرى ذات صلة (أرزقي وآخرون، 2020; فيرجسون ومولينا 2019؛ يي وفاسيهي 2021).

كما يؤثر استخدام التقنيات الرقمية على الثقة المجتمعية. وقد تبين أن استخدام وسائل التواصل الاجتماعي يزيد من انعدام الثقة في الحكومة. وقد وجد هوانج وآخرون (2020) علاقة سلبية بين استخدام وسائل التواصل الاجتماعي والثقة في الحكومة استنادا إلى بيانات مسوح شملت 20667 مستجيبا في 14 بلدا وإقليما في شرق آسيا. ووجد يو ووانج (2020)، باستخدام بيانات مسح القيم العالمية، أن انعدام الثقة كان أكبر في البلدان التي لديها حكومات أكثر استبدادا، مما يعكس فجوة أوسع في تلك البلدان بين حرية التعبير التي يتمتع بها الأفراد في استخدام الإنترنت والافتقار إلى الحرية التي يواجهونها في التفاعل مع حكومتهم. ويؤكد يو ووانج (2020) أن نتائجهما تقدم شواهد على أن الحكومات الاستبدادية، مثل الكثير منها في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تواجه تحديات أكبر من الحكومات غير المستبدة في التغلب على انعدام الثقة في مواطنيها في عصر الإنترنت.

كما أن الثقة المجتمعية في الحكومة واستخدام المدفوعات الرقمية يؤثران أيضا تأثيرا إيجابيا بعضهما على بعض. وتصف الأدبيات التي تربط الثقة المجتمعية في الحكومة باستخدام تطبيقات الحكومة الإلكترونية علاقة متعددة الأوجه تبدو ثنائية الاتجاه، على الرغم من أن توافق الآراء يميل نحو تحقيق أثر إيجابي للثقة على استخدام المواطنين للحكومة الإلكترونية (منسا وآدامز 2020). ووجدت الدراسات القليلة التي حللت العلاقة العكسية أن للحكومة الإلكترونية تأثيرا إيجابيا ملموسا على الثقة، لكن فقط إذا أدت خدمات الحكومة الإلكترونية إلى تحسين أداء الحكومة وشفافيتها (محمود ويراكودي وتشين 2020؛ سونج ولي 2016).

ويشير الخويطر (2020) إلى النتائج التي خلصت إليها 46 دراسة لبيانات من دول مجلس التعاون الخليجي تفيد بأن أفضل المؤشرات على اعتماد أنظمة الدفع الرقمي والخدمات المصرفية هي الثقة والأمن المتصور والفائدة المتصورة للأداة الخاصة بالمدفوعات أو الخدمات المصرفية. وتشمل العوامل التي تربط بين تدني الثقة وانخفاض اعتماد المدفوعات الرقمية أو انخفاض استخدام الخدمات المصرفية عبر الإنترنت ارتفاع المخاطر المتصورة (بالاكريشنان وشعيب 2021، بشأن استعداد سائقي خدمات النقل الماليزية عبر الإنترنت للتوقف عن استخدام النقد)، والتهرب الضريبي (ليجون وآخرون 2019، بشأن التجار الصغار والمتوسطين في جايبور بالهند)، والمخاوف بشأن الخصوصية (بنج وتان 2020، بشأن استخدام النقد في معاملات التجزئة في 36 بلدا). وتبين أن جاهزية التكنولوجيا والمعرفة السابقة بالإنترنت لهما تأثير إيجابي على اعتماد المدفوعات الرقمية في اليمن، في حين لم يكن للمخاطر تأثير كبير (الحكيمي وإسماعيل 2020).

ويحدد مكون الثقة الرقمية في مؤشر الذكاء الرقمي نوعين من الأطراف الفاعلة (الجهات المانحة والضامنة للثقة) وأربعة أبعاد (المواقف والسلوك والبيئة والخبرة) تحدد درجة الثقة في الاقتصاد الرقمي (شاكرافورتي وآخرون، 2020). فالمقدمون للثقة هم المستخدمون والمستهلكون والمواطنون الذين تتجلى درجة ثقتهم في "مواقفهم" (كيف يشعرون بشأن البيئة الرقمية ومستويات راحتهم وثقتهم في أمن نظام الدفع الرقمي) و"سلوكهم" (كم يشاركون في المدفوعات الرقمية). والضامنون للثقة هم الشركات والمؤسسات التي تتمثل أدوارها في تهيئة والتأثير على "البيئة" التي تتم فيها المدفوعات الرقمية (مقدار ما يتوفّر من المساءلة، والخصوصية، والأمن) و"الخبرة" التي يتمتع بها المستخدمون في المدفوعات الرقمية (على سبيل المثال، سهولة استخدام التكنولوجيا وكفاءتها). وتساعد هذه المكونات في فهم نقاط الدخول المحتملة للتأثير على الثقة في استخدام المدفوعات الرقمية.

ومن بين أنواع الجهات الفاعلة، تحدد الأدبيات الفجوة بين الجنسين في استخدام المدفوعات الرقمية والثقة في الحلول الرقمية، كما هو الحال مع الخدمات المالية التقليدية مثل امتلاك حساب مصرفي. وتبين أن النساء أقل ثقة من الرجال في أنظمة الدفع الأكثر تقدما (زومسكي 2020)، ومن ثم تقل مشاركتهن في المدفوعات الرقمية. والفجوة بين الجنسين موجودة في كل بلد تقريبا، ولا يفسرها التحكم في الخصائص القُطْرية والفردية أو نوع المنتجات المقدمة تفسيرا كاملا (تشن وآخرون 2021). ووفقا لقاعدة بيانات المؤشر العالمي للشمول المالي التابعة للبنك الدولي (ديميرجوك كونت وآخرون 2018)، يزيد احتمال امتلاك الرجال حسابا مصرفيا في البلدان النامية 9 نقاط مئوية عن الاحتمال بالنسبة للنساء (كلابر وجودين جرون 2015). وتشير نتائج المسح إلى أن النساء أكثر قلقا بشأن المخاوف المتعلقة بالخصوصية وأقل استعدادا لتبادل بياناتهن مع شركات الدفع الرقمي وأقل استعدادا لاعتماد منتجات وتقنيات أفضل أو أكثر ابتكارا (تشن وآخرون 2021). ومع ذلك، يمكن تعزيز الشمول المالي عندما يراعي تصميم المنتجات والخدمات المالية ما تقدره النساء في مجموعة متنوعة من البيئات، وهي أن حلول الدفع مريحة وموثوقة وآمنة وخاصة (بورتر 2015). وتسهم هذه السمات، التي يرجع بعضها إلى تفضيلات النساء، والبعض الآخر بسبب الأعراف الاجتماعية التي تضر بالمرأة، في ثقة المرأة في استخدام المدفوعات الرقمية.

4. البيئة التنظيمية لاعتماد التكنولوجيا الرقمية

يتصل أحد العوامل الكامنة وراء الثقة في المدفوعات الرقمية بالبيئة التي تستخدم فيها المدفوعات الرقمية. ويتطلب تنمية الاقتصاد الرقمي تهيئة الظروف المواتية المناسبة (الإطار التنظيمي) لبناء البنية التحتية الرقمية، وتعزيز المعروض من السلع والخدمات الرقمية، وتسهيل إنشاء الأسواق الرقمية. ويعتمد هذا الإطار التنظيمي في المقام الأول على ثلاث ركائز: سياسة المنافسة لضمان تغطية الخدمات

الرقمية وجودتها؛ وحوكمة البيانات لضمان خصوصية بيانات المستخدمين وحمايتها؛ وأنظمة التجارة الإلكترونية السليمة التي تحكم المسؤولية الوسيطة، وحماية نشاط المستهلكين عبر الإنترنت، والمستندات الإلكترونية، والتوقيعات الإلكترونية، وهي إجراءات مطلوبة لزيادة ثقة المستخدمين واستئمانهم عند إجراء المعاملات عبر الإنترنت. يقدم هذا القسم المزيد من النقاش حول لوائح التجارة الإلكترونية في تعزيز استئمان المجتمع عند إجراء المعاملات عبر الإنترنت.

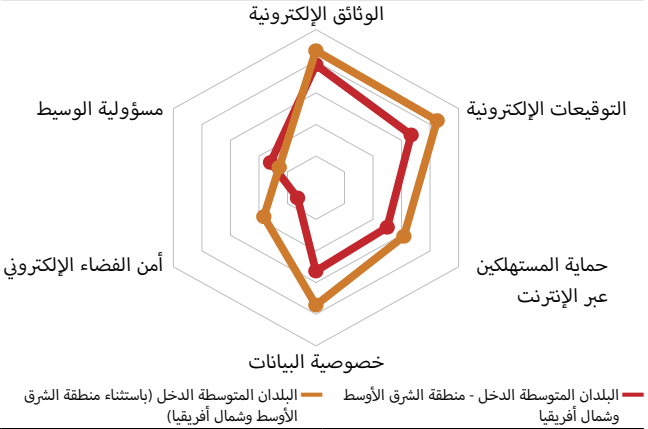
يناقش هذا القسم البيئة التنظيمية التي تؤثر على استخدام التقنيات الرقمية للأغراض الاقتصادية ومن ثم نمو الاقتصاد الرقمي. أولا، يناقش القسم الإطار التنظيمي الداعم للتجارة الإلكترونية. والثاني هو مناقشة اللوائح التنظيمية لسوق الاتصالات والتنافسية. ثالثا، تتم مناقشة التحديات التي تواجه حوكمة القطاع المالي. وأخيرا، يناقش القسم حوكمة البيانات وخصوصية البيانات. وحيثما أمكن، يتم قياس بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالبلدان ذات المستويات المماثلة في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

البيئة التنظيمية للتجارة الإلكترونية

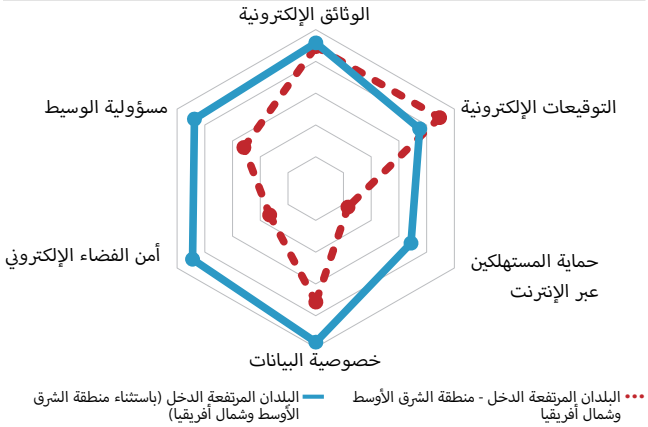
في سياق الاقتصاد الرقمي، تتيح البيئة التنظيمية اعتماد التكنولوجيا الرقمية. وهي تشمل مجالات واسعة ومتنوعة مثل المعاملات والتوقيعات الإلكترونية، وحماية المستهلك، ومكافحة الاحتكار، وحماية البيانات، وأمن الفضاء الإلكتروني، ولوائح المسؤولية. ومن الممكن أن تشجع البيئة التنظيمية الأكثر شمولا على استخدام المعاملات الرقمية من خلال غرس المزيد من الثقة في الخدمات الرقمية. واستنادا إلى مقارنة بين 20 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و20 بلدا في مناطق العالم الأخرى لقياس مستوى تطور الإطار التنظيمي الداعم للتجارة الإلكترونية، فإن البلدان المتوسطة الدخل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قابلة للمقارنة مع البلدان الأخرى المتوسطة الدخل باستثناء مجالات التوقيعات الإلكترونية، وحماية خصوصية البيانات، حماية المستهلك عبر الإنترنت، وأمن الفضاء الإلكتروني (الشكل 4 أ). وعلى النقيض من ذلك، تماثل البلدان المرتفعة الدخل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غيرها من البلدان المرتفعة الدخل من حيث الوثائق الإلكترونية والتوقيعات الإلكترونية، لكنها تتخلف عن غيرها من هذه البلدان فيما يتعلق بجميع المجالات التنظيمية الأخرى (الشكل 4 ب).

الشكل 4. وضع معيار مرجعي للإطار التنظيمي للتجارة الإلكترونية

أ. البلدان متوسطة الدخل



ب. البلدان مرتفعة الدخل



المصدر: دازا جالر ومولينيوفو 2020.

ويعرض الجدول 1 معلومات عن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي سنت تشريعات بشأن حوكمة البيانات لحماية خصوصية البيانات.[1] ويمكن أيضا الاطلاع على معلومات إضافية في تقييمات استعداد الحكومة الرقمية التي ينفذها البنك الدولي في لبنان وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة.[2]

الجدول 1. اللائحة المعنية بخصوصية البيانات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البلد	بيانات الحساسية	القواعد القانونية لجمع البيانات ومعالجتها					حقوق الخاضعين للبيانات	عمليات نقل البيانات عبر الحدود	
	معاملة خاصة	الموافقة	تنفيذ العقد	التزام قانوني	مصالح مشروعة		الوصول أو الحذف	قواعد التحويلات	لا يوجد توطين للبيانات
الجزائر	●	●	●	●	●		●	●	●
البحرين	●	●	●	●	●		●	●	●
إيران	●	●					●		●
إسرائيل	●	●					●	●	●
الكويت		●					●		●
لبنان	●						●		●
المغرب	●	●	●	●	●		●	●	●
عُمان		●		●			●	●	●
قطر	●	●		●	●		●		●
السعودية		●		●					●
تونس	●	●	●				●	●	●
الإمارات		●						●	●

المصدر: دازا جالير وموليبوفو 2020.

التحرير والمنافسة في أسواق الاتصالات

تتفاوت تنمية البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات فيما بين بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما أن لديها مجالا للتحسين من حيث القيمة المطلقة فيما يتعلق بتغطية خدمات الإنترنت وجودتها وموثوقيتها والقدرة على تحمل تكلفتها في العديد من البلدان.[3] وتنخفض تغطية النطاق العريض الثابت في المنطقة عن التوقعات مقارنة بمستويات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في البلدان. لكن البيانات تشير أيضا إلى أن تغطية الشبكات، بالنسبة لنصيب الفرد من الدخل في المنطقة، تضاهي في المتوسط التغطية في البلدان بمناطق أخرى، لا سيما بالنسبة لشبكات الجيل الثالث للهاتف المحمول، التي تبلغ نسبة تغطيتها 95% على الأقل (باستثناء جيبوتي والضفة الغربية وقطاع غزة). وفيما يتعلق بشبكات الجيل الرابع ذات القدرات الأعلى، فإن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بخلاف جيبوتي والعراق) تقف على قدم المساواة مع البلدان التي تنتمي لفئة الدخل نفسها، حيث تبلغ نسبة تغطية السكان فيها 75% على الأقل، وهو الحد الأدنى للاتصال الإلكتروني المُجدي.[4] وتمتلك بعض البلدان (خصوصاً دول مجلس التعاون الخليجي) شبكات الجيل الخامس ذات القدرات الأعلى. وفيما يتعلق بتكاليف الإنترنت بالنسبة للمستخدمين، فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضمن النطاق المتوسط للبلدان المماثلة لها في مستويات الدخل - في المتوسط 1.7% من متوسط نصيب الفرد من الدخل، وهو أقل من مستهدف الأمم المتحدة المعني بالقدرة

1 في حالة الطوارئ مثل جائحة كورونا، يمكن سن قواعد خاصة مؤقتة قد تتنازل عن بعض هذه القيود على حماية البيانات.
2 على الرغم من أن النتائج الكاملة لهذه التقييمات قد لا يتم الإفصاح عنها للجمهور بعد، يمكن الاطلاع على معلومات عن التقييمات في البنك الدولي 2020.
3 سرعات الهاتف المحمول بالجزائر تُعد من بين الأدنى في العالم، وتمتلك قطر والإمارات بعضاً من أعلى السرعات، في انعكاس مُحتمل لاعتمادها على خدمات الجيل الخامس في البلدين الأخيرين.
4 انظر كوسوليتو وآخرون 2022، الملحق ب، الشكل ب1-د؛ والشكل ب3؛ https://a4ai.org/meaningful-connectivity.

على دفع التكلفة البالغة 2% من إجمالي نصيب الفرد من الدخل القومي (كوسوليتو وآخرون). 2022، الشكل ب1-د). وفيما يتعلق بسرعات الإنترنت، فإن النتائج أكثر تشتتاً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منها في بلدان أخرى ذات مستويات مماثلة من الدخل (بعض البلدان ذات أداء متفوق، وبعضها الآخر ذات أداء متدنٍّ (كوسوليتو وآخرون 2022، الشكل ب-5). لكن بوجه عام، لا تقدم إمكانية الوصول إلى البنية التحتية تفسيراً لبطء اعتماد خدمات الدفع الرقمي بالمنطقة، مقارنة بالمناطق الأخرى (كوسوليتو وآخرون 2022، الشكلان ب-1 و ب-3).

وترتبط آفاق نمو الاقتصاد الرقمي ارتباطا لا ينفصم بتنمية قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، على الرغم من أن هذه التنمية ليست عامل تمكين كافيا لتلك الآفاق.[5] ومن الأهمية بمكان قدرة قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الحصول على أحدث التقنيات ونشرها، وهو ما يمكن أن يؤثر تأثيرا مواتيا على أسعار الخدمات الرقمية المقدمة عبر خدمات النطاق العريض والهاتف المحمول وجودتها ونطاق تغطيتها. واستخدام التكنولوجيا هو قرار يُتخذ على مستوى الشركات، لا يتأثر بشدة بعوامل الصناعة والسوق فحسب، بل كذلك بالسياسات واللوائح التنظيمية والإجراءات الحكومية، سواء أكانت مواتية أم تستحوذ عليها مصالح معينة.

وقد ركزت أدبيات كثيرة على تطور اللوائح التنظيمية وسياسة المنافسة بعد انتهاج سياسات تحرير الأسواق (انظر، على سبيل المثال، لافونت وراي وتيرول 1997). وقيَّمت بعض الدراسات (مثل كرامتون وآخرون 2011؛ راي وسالانت 2012) أفضل السبل لتصميم إجراءات تخصيص الطيف الشائعة في أسواق اتصالات الهاتف المحمول التي تم تحريرها، وذلك لضمان المنافسة النهائية بين المشغلين. وقيَّمت دراسات أخرى دور الهيئات التنظيمية المستقلة في أداء الاتصالات بعد الخصخصة، ووجدت بعض المنافع. حيث كشف فاتشيو وزينجاليس (2017) التأثير الإيجابي لاتباع أفضل الممارسات التنظيمية، حسب قياس درجة التنظيم للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، على مختلف مقاييس كفاءة السوق، ثمّ تساءلا عن أسباب عدم اتباع البلدان أفضل الممارسات التنظيمية بطريقة منهجية، وقدما نتائج تدعم نظرية استغلال الجهات التنظيمية.

ودرس كومين وهوبين (2009) تأثير المتغيرات المؤسسية التي تؤثر في تكلفة ممارسة الضغوط، ووضع العراقيل أمام دخول المجال على سرعة انتشار التكنولوجيا. واستعان سيرفيلاتي ونجفي وطوبال (2018) بقاعدة بيانات CHAT (كومين وهوبين 2009) لتحليل الروابط بين إرساء الديمقراطية والانفتاح على التجارة وبين حوافز اعتماد التكنولوجيا. لكن عدداً قليلاً من الدراسات التجريبية ركز على قطاع اتصالات الهاتف المحمول.[6]

ويبدو أن دراسة جديدة أجراها أرزقي وآخرون (2021) هي الدراسة الأولى التي تستغل الطرح المتتابع لأجيال اتصالات الهاتف المحمول (من الجيل الأول إلى الجيل الخامس) لاستكشاف دور سياسات تحرير الأسواق والهيئات التنظيمية المستقلة في اعتماد التكنولوجيا في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتستند الدراسة إلى عدة قواعد بيانات لإنشاء أربعة مؤشرات لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - اعتماد التكنولوجيا وتحرير الأسواق والمشاركة الأجنبية والاستقلال التنظيمي (انظر كوسوليتو وآخرون الملحق ج لعام 2022 للحصول على معلومات عن إنشاء المؤشرات).

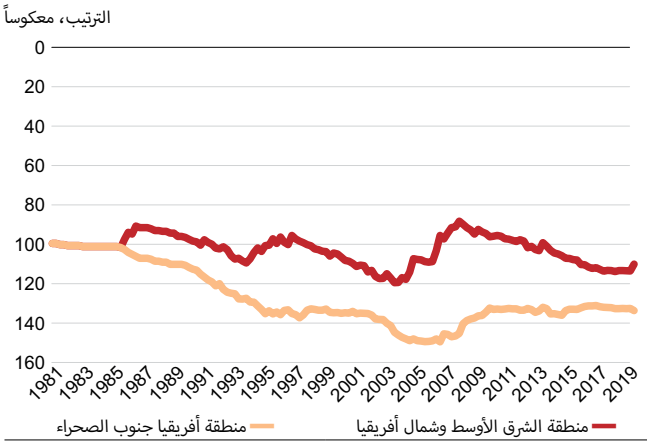
ويبين الشكل 5 التطور في الترتيب الخاص باعتماد معايير الهاتف المحمول بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء. وعلى النقيض من أمريكا الشمالية، التي قفزت بسرعة إلى المرتبة الأولى وبقيت هناك، تقدمت بعض المناطق ببطء كبير على سلم التكنولوجيا، في حين شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقلبات في مسارها، حيث تقدمت في البداية قبل عام 2008 ثم تراجعت. وتراجع ترتيب منطقة أفريقيا جنوب الصحراء حتى عام 2006، لكنه آخذ في التحسن منذ ذلك الحين.

5 يعتمد هذا القسم الفرعي اعتماداً شديداً على أرزقي وآخرون 2021.

6 ركز والستون (2001) على بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا في الفترة 1984-1997، مؤكداً أن المنافسة ترتبط بانخفاض الأسعار وتحسين القدرة على الحصول على الخدمات. ودرس عزت وأبو شادي (2018) تسلسل الإصلاحات في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، موضحاً أن إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة قبل خصخصة الهيئة القائمة يسهل دخول المنافسين.

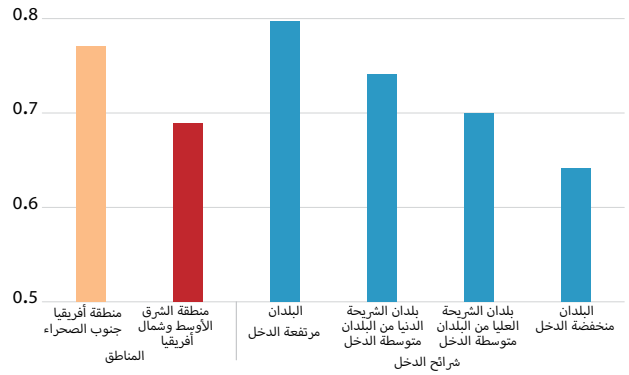
ويبين الشكل 6 أن نسبة البلدان المتوسطة الدخل التي لديها جهاز تنظيمي مستقل تقل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عنها في بلدان أخرى متوسطة الدخل، وفي منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. وفيما إذا كانت هذه الفجوة تعوق قدرة المنطقة على اعتماد أحدث تقنيات الهاتف المحمول أم لا، فتلك مسألة تجريبية يزيدها تعقيداً أن دخول الأجانب إلى سوق الهاتف المحمول قد يكون طريقاً بديلاً لتسريع وتيرة اعتمادها.

الشكل 5. ترتيب اعتماد تكنولوجيا الهاتف المحمول في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء، 2007–1981



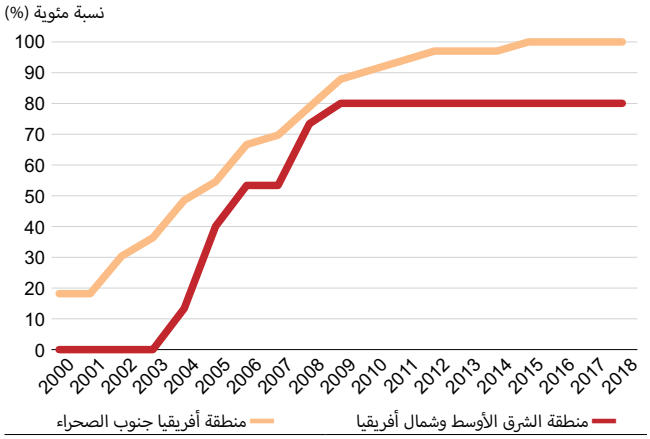
المصدر: أرزقي وآخرون. (2021).
ملاحظة: تعكس التصنيفات الإقليمية متوسطا بسيطا لتصنيفات جميع البلدان الأعضاء في السنة المشار إليها. انظر أرزقي وآخرون (2021) للمزيد من التفاصيل عن ترتيب اعتماد التكنولوجيا.

الشكل 6. مؤشر استقلالية السلطات التنظيمية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء، 2017



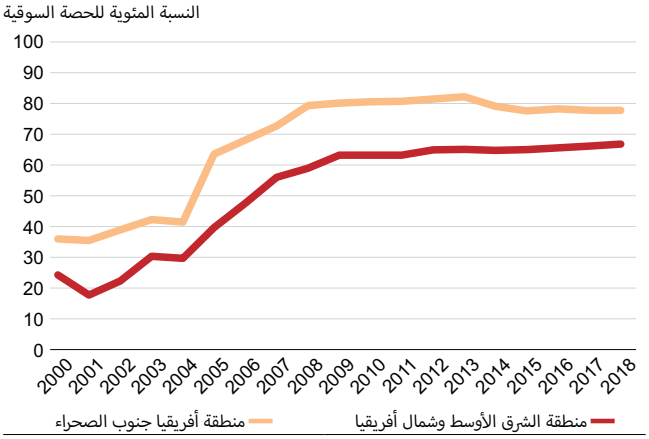
المصدر: أرزقي وآخرون (2021)، والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، وحسابات خبراء البنك الدولي.
ملاحظة: تمثل الأعمدة استقلالية السلطة التنظيمية في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. البيانات حتى عام 2017، وتم تطبيع درجات التصنيف بحيث تتراوح من صفر إلى 1. وتعكس درجات مجموعات البلدان متوسطا لدرجات البلدان الأعضاء.

الشكل 7. نسبة البلدان التي طبقت سياسات التحرير في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء 2018–2000



المصدر: أرزقي وآخرون (2021).
ملاحظة: تظهر الخطوط نسبة البلدان التي قامت بتحرير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التصنيف القطاعي. تعكس المناطق فئات البنك الدولي. انظر أرزقي وآخرون (2021) للمزيد من التفاصيل عن تحرير الاتصالات السلكية واللاسلكية.

الشكل 8. الحصة السوقية للمشاركة الأجنبية في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء 2018–2000



المصدر: أرزقي وآخرون (2021).
ملاحظة: حصص المناطق تُمثل المناطق بالمتوسط البسيط لمعدل المشاركة الأجنبية في البلدان الأعضاء في كل منطقة. انظر أرزقي وآخرون (2021) للمزيد من التفاصيل عن معدل المشاركة الأجنبية.

ويبين الشكل 7 تزايد تحرير قطاعات الاتصالات في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء، بينما يبين الشكل 8 الاتجاه التصاعدي المناظر في المشاركة الأجنبية في هذا القطاع منذ عام 2000. وتمتاز هاتان المنطقتان بالفعل بأعلى مستويات للمشاركة الأجنبية في العالم. وقد لا يكون زيادة تحرير قطاع الاتصالات، بمعنى السماح بالاستثمار الأجنبي المباشر والمشاركة في هذا القطاع، كافياً لمساعدة المنطقة وغيرها من البلدان منخفضة الدخل ومتوسطة الدخل في الوصول إلى أحدث أجيال الهاتف المحمول.

وقد بحث أرزقي وآخرون (2021) محددات اعتماد التكنولوجيا، وطرحوا رؤية حول كيفية تفاعل الدخول الأجنبي والاستقلال التنظيمي الداخلي فيما بينهما، وذلك لخلق حوافز للمشاركين في السوق لضخ الاستثمارات اللازمة بغرض منح العملاء إمكانية الوصول إلى أحدث أجيال الهاتف ووجدت الدراسة، على وجه التحديد، أن سياسة تحرير الأسواق وسياسة الاستقلال التنظيمي معاً (وليستا بشكل منفصل) تزيدان من معدل اعتماد تكنولوجيا الهاتف المحمول. ولا يكفي تحرير الأسواق بمفرده لحفز اعتماد التكنولوجيا، ولا المشاركة الأجنبية أو الاستقلال التنظيمي.

وقد بحث أرزقي وآخرون (2021) تقديرات تحليل الاقتصاد القياسي التي تربط المنافسة باعتماد التكنولوجيا من خلال تحرير الأسواق والاستقلال التنظيمي. ويسلطون الضوء على أهمية تحرير واستقلالية هيئة تنظيم الاتصالات، لزيادة معدل اعتماد تكنولوجيا الاتصالات.[7] وتظهر النتائج أنه ليس للتحرير ولا للاستقلالية التنظيمية على حدة دلالة إحصائية، كما أن كلا منهما على حدة ليس قويا في مختلف خصائص النموذج. غير أن المعامل المُرتبط بالتفاعل بين التحرير والاستقلالية التنظيمية له دلالة إحصائية في مختلف خصائص الانحدار.[8] فعلى سبيل المثال، تشير نتائج التفاعل إلى أن التحسن في درجة التصنيف التنظيمي بمقدار 0.3 وحدة يمكن أن يعزز اعتماد التكنولوجيا بمقدار 3 - أي أنه يتجاوز ثلاثة بلدان في ترتيب اعتماد تكنولوجيا بيانات الهاتف المحمول. وتؤدي الاستعانة بالمشاركة الأجنبية في قطاع الاتصالات (تحرير الأسواق بحكم الواقع)، بدلاً من تحرير الأسواق بحكم القانون، إلى تحقيق النتيجة نفسها، وهي أن معامل تفاعل تحرير الأسواق بحكم الواقع مع الاستقلال التنظيمي معامل إيجابي (في هذه الحالة بدرجات أكبر) وذو دلالة إحصائية. وباختصار، قد تكون هناك حاجة ضرورية إلى تحرير الأسواق والاستقلال التنظيمي معا لمساعدة اقتصادٍ ما في تسريع وتيرة اعتماد التكنولوجيا الرقمية. ويبدو أن هذه هي الحال على الأقل بالنسبة لتقنيات نقل البيانات عبر الهاتف المحمول.[9]

حوكمة القطاع المالي واعتماد نظام الدفع الرقمي

تُعَد أنظمة الدفع الرقمية ضرورية لا لأداء الاقتصاد الرقمي وظائفه فحسب، بل أيضا لظهور خدمات مالية رقمية أخرى، مثل الإقراض الإلكتروني والادخار الإلكتروني. وبغض النظر عن المفارقة الرقمية في المنطقة، هناك تأخر واضح في أنظمة الدفع التقليدية أيضاً التي تعتمد على إمكانية الوصول إلى الحسابات المصرفية. وقد وجد جيفودان وليدرمان (2020) أن بلداناً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها أنظمة دفع أقل تطوراً من بلدان مماثلة لها في مستوى الدخل. وبغض النظر عن نوع الدفع (التقليدي أو الحديث)، فإن البلدان تبدو في المتوسط دون القيم المتوقعة، مع ضعف الأداء بالمقارنة للبلدان الأخرى المماثلة لها في مستويات الدخل. ونظراً لعدم انطباق هذا القصور في الأداء على طرق الدفع الرقمي فحَسْب، بل على أنظمة الدفع التقليدية أيضاً، فإنه دليل على أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تفتقر إلى إمكانية الحصول على الخدمات المالية في جميع أنحاء القطاع، وهو ما يثير التساؤل عن أسباب ذلك ويشير إلى احتمال وجود دور لتنظيم القطاع وحكومة الشركات.

7 انظر أرزقي وآخرون (2021، الجدول 3 بالملحق) للاطلاع على قائمة البلدان المستخدمة في تحليلات الانحدار.

8 يضبط كلا تحليلي الانحدار المؤثرات الثابتة القطرية، ولوغاريتم السكان، ولوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. كما تتحكم الانحدارات المنفصلة في التأثيرات الثابتة للسنة وللأثر الثابت لتوليد المعيار المعتمد للاتصالات بالهاتف المحمول. المواصفات الأخرى المدرجة في أرزقي وآخرون (2021) تظهر أيضا معاملات تفاعل ذات دلالة إحصائية.

9 الفرق دقيق بين "تغطية" خدمات البنية التحتية الرقمية (مثل: الوصول إلى الإنترنت) وبين "اعتماد التكنولوجيا الرقمية" (مثل: استخدام الإنترنت في إجراء عمليات الدفع الرقمي أو، في هذه الحالة، اعتماد أحدث جيل من تكنولوجيا نقل البيانات عبر الهاتف المحمول). وهذا الفارق دقيق نظراً للتداخل العملي بين تغطية الخدمات واعتماد التكنولوجيا - حيث لا يمكن لتلك الأخيرة أن تحدث إلا عندما يتاح للشركات أو الأفراد إمكانية الحصول على خدمات الاتصالات الرقمية التي تتطلب بناء بنية تحتية. وتشمل حالة تقنيات نقل البيانات عبر الهاتف المحمول عناصر لكلا المفهومين، لأن اعتماد جيل معين من التقنيات -على سبيل المثال: الجيل الخامس - يتطلب بعض الاستثمارات في البنية التحتية المادية، لكن الانتقال من الجيل الثالث إلى الجيل الرابع قد يتطلب الحد الأدنى من الاستثمارات، مثل إعادة تجهيز البنية التحتية القائمة.

وغالبا ما يعتقد أن الدور المتضخم للدولة في الاقتصاد، من خلال المؤسسات المملوكة للدولة والبنوك المملوكة للدولة، يخنق ابتكارات القطاع الخاص ويحول دون تحقيق تقدم في التكنولوجيا، مما يعوق في نهاية المطاف النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل (أرزقي وسنبيت 2020). وفي تحليل حديث، يتم تقييم تأثير الدولة، الذي يشار إليه أيضا باسم الحوكمة، على نحو مائل باستخدام بيانات عن اللوائح التنظيمية المصرفية والإشراف عليها وعلى استخدام المدفوعات الرقمية. كما يجري تقييم أثر حجم القطاع المصرفي (الذي يعكس تطور القطاع المصرفي) على استخدام المدفوعات الرقمية. وفي حالة القطاع المصرفي، يبدو أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتمتع بخصائص تختلف عن خصائص المناطق الأخرى فيما يتعلق بالارتباط بين المدفوعات الرقمية واللوائح التنظيمية المصرفية وحجم القطاع المصرفي. وفي تحليل لآثار اللوائح التنظيمية المصرفية وحجم القطاع المصرفي على مدى انتشار خدمات الدفع الرقمي،[10] تبين أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها أعلى مستوى من القيود التنظيمية للقطاع المصرفي[11] (تليها منطقة سڑق آسيا والمحيط الهادئ) وثاني أكبر قطاع مصرفي في العالم. وبحث التحليل العلاقة بين خدمات الدفع الرقمي واللوائح التنظيمية للبنوك وتطور البنوك، وذلك لتحديد ما إذا كانت هناك اختلافات تظهر في تأثير القيود المصرفية وتطوير الجهاز المصرفي على خدمات الدفع الرقمي، وذلك نتيجة لتفاوت إدخال المتغيرات (في نموذج التقدير) التي ينظر إليها باعتبارها عوامل داعمة لتطور خدمات الدفع الرقمي.[12]

وخلص التحليل إلى أنه في جميع مواصفات النموذج، باستثناء واحدة، باستخدام جميع البلدان بالعينة، بخلاف تلك الموجودة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بقية العالم)، كانت زيادة القيود المفروضة على الأنشطة المصرفية ذات دلالة إحصائية، وترتبط ارتباطاً سلبيّاً بتطور خدمات الدفع الرقمي. وبالمثل، في جميع المواصفات باستثناء واحدة باستخدام بقية بلدان العالم، كان لتطور الجهاز المصرفي -زيادة الأصول المصرفية- دلالة إحصائية، لكن العلاقة في هذه الحالة ترتبط ارتباطاً إيجابيّاً بتطور خدمات الدفع الرقمي. وفيما يخص التقديرات الثلاثة التي كانت فيها العلاقة ذات دلالة إحصائية، كانت الزيادة بمقدار وحدة واحدة في متغير القيود المصرفية بالنسبة لمجموعة بلدان بقية العالم تؤدي إلى تراجع تطور خدمات الدفع الرقمي بما يتراوح بين 1.8 نقطة مئوية و2.9 نقطة مئوية؛ وكانت الزيادة بمقدار وحدة واحدة في الأصول المصرفية تزيد خدمات الدفع الرقمي بمعامل 0.15 نقطة مئوية إلى 0.31 نقطة مئوية. وبالنسبة للمنطقة، لوحظ نمط عكسي: حيث يَصْحَب ارتفاع القيود على القطاع المصرفي ارتفاع معدل انتشار خدمات الدفع الرقمي (تأثير يبلغ نحو نقطة مئوية واحدة)، في حين لا يوجد ارتباط بين حجم القطاع المصرفي وانتشار خدمات الدفع الرقمي (كوسوليتو وآخرون 2022، الملحق ألف، الجدول أ-1). ولم تتبين بعدُ المعوِّقات التي تحول دون تطوير خدمات الدفع الرقمي من الناحية التجريبية، ولكن يبدو أنها ترتبط بالخصائص الهيكلية للقطاع المصرفي أكثر من كونها ناتجة عن صرامة الأنظمة أو مستوى تطور الجهاز المصرفي.

ومن المرجح أن تنعكس قيود القطاع المصرفي في خصائص مثل ضعف المنافسة في الأسواق، ونسبة كبيرة من قطاع البنوك المملوكة للدولة، و/أو نسبة كبيرة من قروض القطاع المصرفي لمنشآت الأعمال المملوكة للدولة. وكما هو الحال في باكستان، فإن فك ارتباط إدارة البنوك والرقابة على الملكية عن الحكومة يخلق عادة المنافسة ويحفز الابتكار في القطاع المصرفي في مجالات تشمل المنتجات والخدمات المصرفية الرقمية (دي باتي وهاردي 2005). وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كان أداء البنوك الحكومية على المؤشرات المصرفية الرئيسية أضعف كثيرا من أداء البنوك الخاصة المحلية والأجنبية (فرازي وآخرون 2013). ونشأت هذه النتيجة عن زيادة حيازات البنوك للأوراق المالية الحكومية، وارتفاع التكاليف بسبب ارتفاع أعداد الموظفين، وزيادة مخصصات تغطية خسائر القروض، مما يعكس ضعف جودة الأصول.

كما ورد آنفا، تختلف بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عن البلدان بمناطق أخرى في أنه: على الرغم من وجود بنية تحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تضاهي البنية التحتية لنظيراتها (ولا سيما النطاق العريض للهاتف المحمول)، فإن المنطقة متأخرة في مجال

10 قام خبراء البنك الدولي (روبرت كول، ودانييل ليدرمان، وديفيد ماري) بتجميع بيانات عن خدمات الدفع الرقمي، واللوائح التنظيمية المصرفية، وتطور النظام المصرفي من مسح المؤشر العالمي للشمول المالي (ديميرجوتش-كونت وآخرون 2018)، ومسح البنك الدولي للوائح والرقابة المصرفية (البنك الدولي 2019أ)، وقاعدة بيانات تنمية النظم المالية العالمية (البنك الدولي 2019ب).

11 قام خبراء البنك الدولي بحساب درجة القيود التنظيمية على مؤشر يأخذ في الحسبان ما إذا كان بمقدور البنوك المشاركة في الأنشطة المالية للأوراق المالية والتأمين والعقارات.

12 تتمثل العوامل الداعمة الشائعة للمدفوعات الرقمية، التي يتم إدخالها بشكل منفصل في نموذج التقدير في الالتحاق بالتعليم الثانوي، والحصول على الكهرباء، والأفراد الذين يستخدمون الإنترنت، والاشتراكات في خدمات الهاتف المحمول (كوسوليتو وآخرون 2022، الملحق أ).

تهيئة بيئة تنظيمية مواتية للاقتصاد الرقمي واعتماد خدمات رقمية منتجة، مثل: الخدمات المالية عبر الهاتف المحمول. وفيما يتعلق بالمؤشرات الأخرى للبيئة المواتية، فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على قدم المساواة مع المتوسطات العالمية لتنمية الحكومة الإلكترونية (كوسوليتو وآخرون 2022، الجدول ب-4) لكنه يتخلف قليلا عن المتوسطات العالمية لنوعية المؤسسات (كوسوليتو وآخرون 2022 - الجدول ب-5).

ويبدو أن اللوائح التنظيمية الصارمة في القطاع المالي لا تفسر هذا القصور في أداء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهذا الأثر فريد في المنطقة، وهو ما يسلط مزيداً من الضوء على المفارقة الرقمية. ومع ذلك، لا ينبغي أن نكتفي بوضع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في خانة النمو البطيء لخدمات الدفع الرقمي التي تتقدم تدريجيّاً وعلى خط مستقيم في مختلف مراحل الدفع. وقد تتيح أنظمة الدفع عبر الهاتف المحمول تسوية للتحديات المحتملة التي تواجه الحوكمة في القطاع المالي. فقد توصل جيفودان وليدرمان (2020) إلى شواهد تشير إلى إمكانية تحقيق قفزة نوعية من نظام الدفع النقدي إلى نظام الدفع الرقمي، بغض النظر عن مستوى تطور الجهاز المصرفي. ويمكن تحقيق هذه القفزة من خلال النمو في استخدام الخدمات المالية عبر الهاتف المحمول، التي لا تعتمد بالضرورة على توافر إمكانية الوصول إلى حساب مصرفي تقليدي. فقد تحولت كينيا، التي تُعَد أقل تقدماً من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سريعا إلى مستوى المعاملات غير النقدية من خلال نظامها إم-بيسا الذي يعتمد على الهاتف المحمول، وتتضاءل إلى جواره قيمة المعاملات الرقمية ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن شأن الإطار التنظيمي المحدث أو الإطار الذي يتسم بالمرونة الكافية للتكيف مع التقنيات الجديدة، كما هو الحال في كينيا، أن يساعد في بناء الثقة اللازمة لحث المستهلكين على الابتعاد عن استخدام النقد.

حوكمة البيانات

ينطوي ظهور التقنيات الرقمية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية على تراكم قدر هائل من المعلومات والبيانات، وهو ما يشكل تحديات ومخاطر نابعة من كيفية الوصول إلى البيانات وحمايتها ومعالجتها ونشرها. وأصبحت البيانات المستمدة من المنصات والخدمات الرقمية أحد الأصول الأساسية التي تغذي عملية إنشاء قيمة اقتصادية إضافية، وتُسْهِم في تحفيز التفاعلات الاجتماعية والنشاط الاجتماعي. ويمكن لأُطُر حوكمة البيانات واللوائح المنظمة للسوق أن تساعد في غرس الثقة في تدفقات المعلومات الرقمية، والتخفيف من المخاطر التي تشكلها التقنيات الرقمية، مثل الممارسات المناهضة للمنافسة من جانب الشركات المهيمنة، وحماية خصوصية الأفراد، وانتشار المعلومات المضللة عبر وسائل التواصل الاجتماعي. وتمتد المخاوف بشأن المنافسة إلى أسواق البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالإضافة إلى قطاع الخدمات الرقمية الفرعي.

ويتطلب استخدام البيانات الضخمة في إستراتيجيات الوقاية من جائحة كورونا والتعافي من آثارها اعتماد السكان طوعاً للتكنولوجيا (البرمجيات أو التطبيقات)، مما يمكِّن البنية التحتية الرقمية القادرة على مساندة زيادة عرض النطاق الترددي، فضلاً على تبادل المعلومات آنيّاً بين مقدمي المحتوى الرقمي والسلطات العامة. وبالمثل، يتطلب الأمر ثقة الجمهور في أن السلطات ستحترم قوانين الخصوصية وعدم إساءة استخدامها حاليّاً أو مستقبليّاً. كما يتطلب قيادة شفافة لإتاحة استخدام البيانات على نحو مسؤول، وتشجيع التقييمات ووضع السياسات المستندة إلى الشواهد. وعلى الرغم من وجود فرص هائلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتعزيز استخدام البيانات الضخمة كوسيلة للتغلب على الجائحة، فإن أرزقي وآخرون (2020) يشيرون إلى أن الافتقار إلى الشفافية بشأن حوكمة البيانات قد يؤثر بشدة على التنفيذ الناجح والمستدام لهذه النهج.

وسيشكل إنشاء أطر فعالة للتنظيم وحوكمة البيانات للاقتصاد الرقمي عنصراً أساسيّاً لإدارة التحديات المرتبطة بتوافر كميات هائلة من البيانات الرقمية وإمكانية الوصول إليها. وستساعد هذه الأطر في تعزيز خصوصية البيانات، والحد من سلوكيات مكافحة الاحتكار في الأسواق، وغرس الثقة في تدفقات المعلومات الرقمية. ويقدم البنك الدولي (2021) مناقشة شاملة لهذه القضايا.

ومن الآراء الشائعة أن المستخدمين يمتلكون بياناتهم الشخصية بشكل عام ويتنازلون عن هذه المعلومات مقابل الوصول إلى منتج أو خدمة من مزود رقمي، ولكن البيانات هي أيضا نتيجة جهد إنتاج مشترك بين المستخدمين ومقدمي الخدمات الرقمية ولا يمكن التعامل معها كممتلكات شخصية، لأن المعلومات لا تخص حقا أياً من الذين ينشئونها بل المجموعة التي تنتجها. ولذلك، فبدلاً من استعمال "ملكية البيانات" أو "إدارة البيانات" يُستعمل مصطلح "الإشراف على البيانات". وفي ضوء ذلك، يؤدي مقدم الخدمة الرقمية (سواء أكان جهة عامة أم خاصة) دور المشرف على بيانات المستخدم، ويُعهد إليه بالتزامات الإشراف على كيفية جمع البيانات ومعالجتها واستخدامها وتبادلها وتخزينها وتأمينها والتخلص منها.

ويتطلب الإشراف على البيانات الثقة بين المستخدمين وبين مقدمي الخدمات، وبهذا هو يعزز المنافسة غير السعرية على خصوصية البيانات، حيث تواجه الشركات ضغوطاً متزايدة بتوفير تدابير لحماية البيانات أو الشفافية. ويجسد وضع الإشراف الحقوق المنصوص عليها في قوانين الخصوصية، وحماية المستهلك، والسرية المصرفية، وأمن البيانات. ويجب أن يُنص على مبادئ الإشراف على البيانات في لوائح تنظيمية محددة بشأن الخصوصية، تستند عادةً إلى الشفافية والمساءلة وقابلية التشغيل البيني وقدرة المستهلك على مشاهدة البيانات المجموعة عنه، والطعن في دقتها، والتحكم في كيفية استخدام المعلومات أو تبادلها. ويصور الجدول 2 الإشراف على البيانات باعتبارها بُعداً من أبعاد إطار حوكمة البيانات المتصور كمصفوفة من اثنين × اثنين، مع تصنيف البيانات على أنها خاصة أو عامة، وفي البعد الثاني على أنها "تقليدية" أو "جديدة". وترد أمثلة لأنواع البيانات في كل من الخلايا الأربع للمصفوفة.

الجدول 2. الإشراف على البيانات في إطار حوكمة البيانات

أنواع البيانات	الإشراف على البيانات	
	القطاع العام	القطاع الخاص
تقليدية	التعداد، المسوح الأسرية، الحسابات القومية، مسوح الشركات	أي مسح تجريه الهيئات الخاصة، بما في ذلك استطلاعات الرأي العام التي تجريها الهيئات الخاصة (على سبيل المثال، مؤسسة جالوب)
جديدة	المنصات الرقمية للحكومة الإلكترونية، الهوية الرقمية، التعرف على الوجه بواسطة آلات التصوير العامة، بيانات المشتريات العامة، بيانات الناخبين، السجلات الجنائية	بيانات تصل في الوقت المناسب من المنصات الرقمية الخاصة، السلوك على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ الشراء، خوارزميات التسعير، مجموعات بيانات التعلم الآلي

المصدر: كوسوليتو وآخرون 2022.

وهذا الإطار جذاب، لأنه يتيح تنظيم المنصات الرقمية، بحيث تبرز المبادلات في الخيارات المتعلقة بنهج حوكمة البيانات، والمفاضلات بين المكاسب المتأتية من تبادل البيانات وبين الشواغل المتعلقة بالخصوصية وأمن الفضاء الإلكتروني. والمنصات الرقمية تخلق قيمة، لكنها تجمع أيضاً قدراً كبيراً من المعلومات الشخصية، وهو ما يثير المخاوف بشأن الخصوصية. على سبيل المثال، عندما تنتج جهة خاصة بيانات - تقليدية أو جديدة - قد يكون للجمهور مصلحة في تنظيم استخدامه، كما هو الحال عندما تكون هناك مخاوف بشأن الخصوصية؛ غير أن هناك مفاضلة بين الحوكمة والسماح بتبادل البيانات بين الكيانات الخاصة (وهو ما يمكن أن يحقق مكاسب اقتصادية) والآثار السلبية غير المباشرة التي تتجاوز المخاوف المتعلقة بالخصوصية، مثل مخاطر أمن الفضاء الإلكتروني أو المعلومات المضللة. ولهذا السبب، تؤكد أدبيات قانونية ناشئة بأن اللوائح التنظيمية للبيانات يمكن أن تستعير مفاهيم من اللوائح والقوانين المعنية بحماية البيئة (بن شاهار 2019). ويشير مفهوم "تلوث البيانات" إلى العوامل الخارجية السلبية الناتجة عن الإفراط في تبادل البيانات، أو الافتقار إلى خصوصية المعلومات التي يعانيها المستهلكون في الأغلب مع المنتجات الرقمية. ويمكن أن يشكل التجميع واسع النطاق للبيانات الشخصية تهديداً لسلامة الأفراد وللمصلحة العامة مثل الأمن القومي.

وفي القطاع العام، يُعَد التسجيل المدني والهوية الرقمية من أهم العوامل الداعمة للخدمات الرقمية، لكن يجب أن يخضعا لقوانين حماية البيانات ذات الصلة ولوائحها لضمان عدم تبادل سوى الحد الأدنى من البيانات. وينبغي أن تتيح القوانين المنظمة للهوية الرقمية للأفراد القدرة على اختيار البيانات التي يريدون الإفصاح عنها، مع توافر وسائل يسيرة لتصحيح البيانات غير الدقيقة، ومعرفة البيانات المحتفظ بها عنهم، ومن لديه القدرة على الحصول على المعلومات. وتحدد مبادرة البنك الدولي للهوية من أجل التنمية عدة تحديات يمكن أن تؤثر في إنشاء نظم الهوية الرقمية، بما في ذلك مخاطر الإقصاء، وانتهاكات الأمن، والتقيد ببائعين معينين أو تقنيات معينة، وضعف أنظمة التسجيل المدني، ومحدودية البنية التحتية للاتصالات، وتدني مستوى الإلمام بالقراءة والكتابة، وتدني الثقة في القدرات الحكومية والخدمات التنظيمية، وعدم كفاية القدرات الوطنية لأمن الفضاء الإلكتروني (البنك الدولي 2019ج).

وتُبذل حالياً جهود في كثير من البلدان لوضع أُطر لحوكمة البيانات أو تحديث القائم منها. فعلى سبيل المثال، سنت مصر قانوناً لاعتماد تشريع جديد لحماية البيانات بغرض اجتذاب أنشطة مراكز البيانات الخارجية. كما سن كل من البحرين والأردن ولبنان والمغرب وعمان وقطر وتونس قوانين لحماية البيانات، أو قامت بتحديثها في عام 2018. وانتهجت بلدان أخرى في المنطقة (على سبيل المثال: السعودية والإمارات) نهجاً أكثر تحوطاً، تميز بإصدار بيانات توجيهية لحماية البيانات الخاصة بقطاعات محددة. ولا يزال تنفيذ هذه الأطر القانونية والتنظيمية قيد التنفيذ، ويجب أن تستمر الجهود الرامية إلى وضع هذه الأطر في صيغتها النهائية واعتمادها في ضوء الفجوات التنظيمية المتبقية (دازا جالير وموليتيوفو 2020).

وينبغي أن تتجنب أطر حوكمة البيانات النُّهج ذات التوجه الداخلي فقط، مراعاة للطبيعة العابرة للحدود التي تتسم بها التقنيات الرقمية وتدفقات البيانات الرقمية. وتوجد بعض المبادرات الأساسية الإيجابية، لوضع إطار إقليمي للتكنولوجيا الرقمية، مثل إستراتيجية الاقتصاد الرقمي العربي، التي تهدف إلى وضع مبادئ مشتركة وتحقيق الاتساق في البنية التحتية التشريعية والتكنولوجية في جامعة الدول العربية. ويمكن لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البناء على هذه المبادرات والاستفادة من نماذج حوكمة البيانات التي تم وضعها بالفعل (انظر الإطار 1 بشأن النماذج المتبعة في الصين والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وسنغافورة)، مع تكييفها بما يناسب السياق الإقليمي.

الإطار 1. أربعة نماذج رئيسية لحوكمة البيانات

أمن الفضاء الإلكتروني، والذكاء الاصطناعي، والبيانات هي مكونات رئيسية في جميع مشروعات التنمية الرقمية. وهناك حاجة أساسية إلى أُطر قانونية لحماية الخصوصية والسماح بإصلاح الضرر. وفي المشهد العام شديد التنوع لحوكمة البيانات، أصبحت نماذج كثيرة من حوكمة البيانات الشخصية واضحة (مع بعض العناصر المشتركة)، ولكن من غير المتوقع أن تلتقي في معيار عالمي في المستقبل المنظور. وقد ظهرت أربعة نماذج عريضة في سياقات قطرية مختلفة.

ينظر النموذج الأوروبي إلى استخدام البيانات باعتباره مسؤولية، وبالتالي يشدد على حماية حقوق الخصوصية الشخصية. واللائحة العامة لحماية البيانات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي، السارية منذ مايو/أيار 2018، تُحيل عبء الحفاظ على الخصوصية وأمن البيانات الشخصية إلى مقدمي الخدمات الرقمية من خلال فرض تكاليف وعقوبات إذا سمح جامعو البيانات أو معالجوها بإساءة استخدام البيانات أو ضياعها أو سرقتها. وتَحُد اللائحة أيضاً من حجم البيانات الشخصية التي يمكن لمؤسسات الأعمال جمعها، وتشترط أن "تقتصر المعلومات على ما هو ضروري للأغراض التي تتم معالجتها من أجلها" (مبدأ تقليل البيانات إلى أدنى حد). ويتيح هذا النموذج للجهات التنظيمية قدرة غير مسبوقة على المعاقبة على حالات إساءة استخدام البيانات، والسلطة على جامعي البيانات ومعالجيها.

يشدد نموذج الولايات المتحدة على كون البيانات أصلاً من الأصول، في نهج أكثر توجها نحو السوق، يعين قواعد محدودة لجمع البيانات الرقمية وبيعها خارج مجالي الصحة والبنوك. ويسمح لمنشآت الأعمال بتملك البيانات التي استثمرت في جمعها، سواء عن طريق مراقبة أنماط تصفح الإنترنت أو من خلال مكتب الاستعلام الائتماني. ويمنح ذلك لجامعي البيانات أصولاً ذات قيمة اقتصادية، على

يتبع في ± الصفحة التالي

الإطار 1 تابع

الرغم من أن هذا الأصل لا يمكن تقييمه في الميزانيات العمومية للشركات. وقد عزز تركيز الولايات المتحدة على سلوكيات السوق لتحديد جمع البيانات واستخدامها نمو شركات التكنولوجيا العملاقة، مثل جوجل وفيسبوك، لكنها تعرضت أيضاً للانتقاد بسبب افتقارها إلى اللوائح التنظيمية ونهجها قصير النظر إزاء المنافسة والحقوق الفردية.

في الصين، تتمتع الدولة بالسلطة العليا على البيانات التي ينتجها المستخدم. ومن خلال الرقابة الصارمة على الشركات العاملة في الصين (يتعين على كل كيان يقوم بأنشطة تجارية في الصين استضافة بياناته محليّاً) وتبادل بيانات الدوائر المغلقة للَّقطات المصورة بالكاميرات، وفحوص الهوية، واتصالات الواي فاي، والسجلات الصحية والمصرفية والقانونية، أصبح لدى الحكومة الصينية أنظمة للذكاء الاصطناعي يمكنها التعرف على هوية أي شخص في البلاد آنيّاً، وربطها ببيانات أخرى عنه. وتتدفق البيانات بحرية إلى الإدارات الحكومية وداخلها، وهي تستهدف تعزيز الأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للحكومة.

يدور نموذج سنغافورة حول توقع مساءلة الهيئات التي تدير البيانات الشخصية ("مراقبو البيانات") أمام جميع أصحاب المصلحة (العملاء، والجهات التنظيمية، والموردون، وشركاء الأعمال). ويتجاوز الإطار التنظيمي التزامات الامتثال ليحاول غرس شعور دائم بالإلحاح في المنظمات التي تستخدم البيانات الشخصية. ويتم تحقيق ذلك من خلال المتطلبات المبينة في سلسلة من الأطر والإرشادات التي تؤكد على أمن البيانات، وإدارة البيانات المستندة إلى المخاطر، وتبادل البيانات الموثوق بها، وقرارات الذكاء الاصطناعي الشفافة التي تركز على الإنسان، والاستجابة الاستباقية في حالة انتهاك البيانات. ويجري أيضاً تعزيز التعاون في البيانات فيما بين الجهات الرئيسية من القطاعَيْن الخاص والعام التي تحتفظ "ببيانات ضخمة" في بيئات المختبر التي يتم فيها إخفاء هوية مجموعات البيانات، ثم تجميعها لتحليلها للحصول على رؤى جديدة تفيد كلّاً من السياسات العامة والمصالح التجارية. وحالما يكتمل التحليل، تدمَّر مجموعة البيانات المُجمعة. وتُمنح الشركات التي تم تقييمها على أنها مشرفة جيدة على البيانات (من خلال إجراءات المراجعة الخارجية المتعمقة، التي تشمل زيارات إلى أماكن العمل والمقابلات مع الموظفين) ختم علامة الثقة في حماية البيانات.

المصدر: كوسوليتو وآخرون 2022، الإطار7-1.

5. أولويات السياسات

بالنظر إلى التأثيرات واسعة النطاق لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إلى جانب قابلية تطبيقها في الأغراض العامة، من المستحسن اتباع نهج جريء للسياسات من أجل زيادة إمكانية الوصول إلى الإنترنت على وجه السرعة، وانتظام خدمات الإنترنت والقدرة على تحمل تكلفتها، وذلك للتمكين من نشر أنظمة الدفع الرقمي واستخدامها على نطاق واسع. ويمكن لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إعطاء الأولوية لتوسيع نطاق المدفوعات الرقمية بالإضافة إلى تعميم الوصول إلى خدمات النطاق العريض. ولجني أسرع المكاسب الاقتصادية من الرقمنة، ينبغي إعطاء الأولوية للسكان الذين لا يحصلون على خدمات كافية في مجال الوصول إلى النطاق العريض الرقمي. وعلى الرغم من أن هذا الفصل لا يفحص تكلفة خدمات البنية التحتية الرقمية للسكان الذين لا يحصلون على خدمات كافية داخل البلدان، فإن الشواهد الحالية من البلدان المرتفعة الدخل مثل أستراليا والولايات المتحدة تشير إلى أن الوصول إلى المستهلكين في المناطق الريفية يمكن أن يكون أكثر تكلفة من الوصول إلى سكان الحضر.

وتشير التحليلات الواردة في هذا الفصل إلى أن تحسين الحوكمة في المجالات ذات الصلة باعتماد التكنولوجيا الرقمية أمر مهم وينبغي أن يبرز بشكل بارز بين أولويات السياسات لتوسيع نطاق الاقتصاد الرقمي. وفي هذا الصدد، تم تحديد مجالين من مجالات الإصلاح ذات الأولوية لزيادة اعتماد التقنيات الرقمية لتوسيع نطاق استخدام المدفوعات الرقمية ومن ثم توسيع الاقتصاد الرقمي.

ويتمثل مجال الإصلاح ذو الأولوية الأول في بناء الثقة في المؤسسات الحكومية والنظام المالي. ويبدو أن الثقة في استخدام المدفوعات الرقمية عامل بالغ الأهمية. ومن الضروري إجراء مزيد من التحليل التجريبي لتحسين فهم دور الثقة في الاقتصاد الرقمي، لكن من الصحيح

أن نفترض أن عدم كفاية الثقة تكمن وراء الاستخدام المستمر في كل يوم للنقد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وحتى بالنسبة للمشتريات عبر الإنترنت، يختار معظم الناس "النقد عند التسليم" كخيار للدفع.

ويمكن زيادة الثقة من خلال إصلاح لوائح التجارة الإلكترونية، وتدعيم سبل حماية المستهلك في معاملات التجارة الإلكترونية، وتدعيم حوكمة البيانات وحماية خصوصية البيانات. ويمكن أيضا أن يؤدي تمكين الناس من أن يصبحوا أكثر دراية باستخدام المدفوعات الرقمية إلى زيادة الثقة. ويمكن تعزيز الثقة من خلال استخدام آليات الحكومة من شخص إلى آخر وغيرها من آليات الحكومة الإلكترونية. ويمكن اتخاذ إجراءات لزيادة استخدام المدفوعات الرقمية من خلال تحديث البرامج الحكومية، مثل رقمنة المدفوعات لبرامج التحويلات النقدية وخلق فرص أخرى للحكومة الإلكترونية لاستخدام المدفوعات الرقمية للخدمات العامة. وتشير الشواهد المتاحة إلى أن خيارات الحكومة الإلكترونية –مثل المدفوعات الرقمية للحماية الاجتماعية، وآليات الدفع الرقمية للخدمات العامة، والتحول إلى المشتريات الإلكترونية– تحمل وعوداً كبيرة بتسهيل التوسع السريع في الأموال الرقمية بطريقة تبني بسرعة الثقة والطمأنينة في استخدام أنظمة الدفع الرقمي للأغراض التجارية. ويمكن أن يكون ذلك من خلال المحافظ الإلكترونية وغيرها من خيارات الأموال عبر الهاتف المحمول التي لا تتطلب إنشاء حساب مصرفي تقليدي.

ويناقش هذا الفصل مدلولات ظهور كَمٍّ هائل من البيانات الرقمية الاجتماعية والاقتصادية، ويبحث التحديات والمخاطر الناشئة عن كيفية الوصول إلى البيانات وصونها ومعالجتها ونشرها. وهذه قناة ثالثة لزيادة الثقة بين المستخدمين. إن وجود إطار فعال لحوكمة البيانات، يغرس الثقة في تدفقات المعلومات الرقمية ويساعد في تخفيف المخاطر التي تشكلها التقنيات الرقمية (مثل الممارسات المناهضة للمنافسة من جانب الشركات المهيمنة، وانتهاكات حماية خصوصية بيانات الأفراد، وانتشار المعلومات المضللة من خلال وسائل التواصل الاجتماعي) يجب أن يوجه استخدام البيانات الرقمية.

ويتمثل مجال الإصلاح الثاني ذو الأولوية في تعزيز المنافسة في أسواق الاتصالات وإنشاء هيئات تنظيمية مستقلة لقطاع الاتصالات. وينبغي للبلدان التي لديها بالفعل هيئة تنظيمية للاتصالات أن تضمن الإذن لها بالعمل بصورة مستقلة والسماح لها بذلك. وينبغي أيضا أن تسمح سياسات قطاع الاتصالات بدخول شركات جديدة.

وثمة حاجة إلى تعزيز الانفتاح والتنافسية في قطاعَيْ الاتصالات والبنوك وتحديث اللوائح التنظيمية للقطاع، المُنفذة بمعزل عن النفوذ السياسي، لتحقيق التوسع السريع في خدمات الدفع الرقمي. وفضلاً عن ذلك، فعندما يكون قطاع الاتصالات أكثر ديناميكية، بإمكانه أن يحفز الابتكارات في تطوير واستخدام خدمات النطاق العريض عبر الهاتف المحمول والحسابات المالية عبر الهاتف المحمول. ويُعَد ضمان زيادة المنافسة في أسواق الاتصالات أمراً مهمّاً لتحقيق تكافؤ فرص الحصول على خدمات النطاق العريض وجودتها ويُسْر تكلفتها.

المراجع

Alhakimi, W., and Esmail, J. (2020). "The Factors Influencing the Adoption of Internet Banking in Yemen." *International Journal of Electronic Banking, 2*(2), pp. 97–117.

Alkhowaiter, W. A. (2020). "Digital Payment and Banking Adoption Research in Gulf Countries: A Systematic Literature Review." *International Journal of Information Management, 53*(August): 102102.

Arezki, R., Dama, A. A., Djankov, S., and Nguyen, H. (2020). "Contagious Protests." Policy Research Working Paper No. 9321. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34130.

Arezki, R., and Senbet, L.W. (2020). "Transforming Finance in the Middle East and North Africa." Policy Research Working Paper Series No. 9301. World Bank, Washington, DC.

Arezki, R., Dequiedt, V., Fan, R.A., and Rossotto, C. M. (2021). "Liberalization, Technology Adoption, and Stock Returns: Evidence from Telecom." Policy Research Working Paper Series No. 9561. World Bank, Washington, DC.

Balakrishnan, V., and Shuib, N. L. M. (2021). "Drivers and Inhibitors for Digital Payment Adoption Using the Cashless Society Readiness-Adoption Model in Malaysia." *Technology in Society, 65*(May):101554. https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101554.

Ben-Shahar, O. (2019). "Data Pollution." *Journal of Legal Analysis, 11*, pp. 104–159. https://doi.org/10.1093/jla/laz005.

Cervellati, M., Naghavi, A., and Toubal, F. (2018). "Trade Liberalization, Democratization, and Technology Adoption." *Journal of Economic Growth, 23*(2), pp. 145–73.

Chakravorti, B., Chaturvedi, R. S., Filipovic, C., and Brewer, G. (2020). "Digital in the Time of COVID: Trust in the Digital Economy and Its Evolution Across 90 Economies as the Planet Paused for a Pandemic." Fletcher School, Tufts University, Medford, MA.

Chen, S., Doerr, S., Frost, J., Gambacorta, L., and Shin, H. S. (2021). "The Fintech Gender Gap." BIS Working Papers No. 931. Bank for International Settlements, Basel, Switzerland.

Comin, D., and Hobijn, B. (2009). "Lobbies and Technology Diffusion." *Review of Economics and Statistics, 91*(2), pp. 229–44.

Cramton, P., Kwerel, E., Rosston, G., and Skrzypacz, A. (2011). "Using Spectrum Auctions to Enhance Competition in Wireless Services." *Journal of Law and Economics, 54*(54), pp. S167–S188.

Cusolito, A. P., Gévaudan, G., Lederman, D., and Wood, C. A. (2022). *The Upside of Digital for the Middle East and North Africa: How Digital Technology Adoption Can Accelerate Growth and Create Jobs*. World Bank, Washington, DC.

Daza Jaller, L. S., and Molinuevo, M. (2020). "Digital Trade in MENA: Regulatory Readiness Assessment." Policy Research Working Paper No. 9199. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33521.

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., and Hess, J. (2018). "The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution." World Bank, Washington, DC. https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database.

di Patti, E. B., and Hardy, D. C. (2005). "Financial Sector Liberalization, Bank Privatization, and Efficiency: Evidence from Pakistan." *Journal of Banking and Finance, 29*(8), pp. 2381-2406.

Dutz, M. A., Almeida, R. K., and Packard, T. G. (2018). *The Jobs of Tomorrow: Technology, Productivity, and Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development. World Bank, Washington, DC.

Ezzat, R. A., and Aboushady, N. (2018). "Do Restrictive Regulatory Policies Matter for Telecom Performance? Evidence from MENA Countries." *Utilities Policy, 53*(August), pp. 60–72. https://doi.org/10.1016/j.jup.2018.05.003.

Evans, D. S., and Schmalensee, R. (2016). *Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms*. Harvard Business Review Press, Boston, MA.

Faccio, M., and Zingales, L. (2017). "Political Determinants of Competition in the Mobile Telecommunication Industry." NBER Working Paper No. 23041. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Farazi, S., Feyen, E., and Rocha, R. (2013). "Bank Ownership and Performance in the Middle East and North Africa Region." *Review of Middle East Economics and Finance, 9*(2), pp. 159–196. https://doi.org/10.1515/rmeef-2012-0025.

Fergusson, L., and Molina, C. (2019). "Facebook Causes Protests." Working Paper CEDE 018002. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/41105.

Gévaudan, C., and Lederman, D. (2020). "Stages of Development of Payment Systems: Leapfrogging Across Countries and MENA's Place in the World." Policy Research Working Paper No. 9104. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33153.

Hjort, J., and Poulsen, J. (2019). "The Arrival of Fast Internet and Employment in Africa." *American Economic Review, 109*(3), pp. 1032–1079.

Huang, Y. C., Lu, Y., Kao, L., Choy, C. H. Y., and Chang, Y. (2020). "Mainframes and Mandarins: The Impact of Internet Use on Institutional Trust in East Asia." *Telecommunications Policy, 44*(2): 101912. https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101912.

Jovanovic, B., and Rousseau, P.L. (2005). "General Purpose Technologies." NBER Working Paper w11093. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. https://ssrn.com/abstract=657607.

Klapper, L., and Goodwin-Groen, R. (2015, November 24). "How Digital Financial Services Boost Women's Economic Opportunities," Let's Talk Development Blog. https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-digital-financial-services-boost-women-s-economic-opportunities.

Laffont, J.-J., Rey, P., and Tirole, J. (1997). "Competition Between Telecommunications Operators." *European Economic Review, 41*(3-5), pp. 701–711.

Ligon, E., Malick, B., Sheth, K., and Trachtman, C. (2019). "What Explains Low Adoption of Digital Payment Technologies? Evidence from Small-Scale Merchants in Jaipur, India." *PLoS ONE, 14*(7). https://doi.org/10.1371/journal.pone.0219450.

Mahmood, M., Weerakkody, V., and Chen. W. (2020). "The Role of Information and Communications Technology in the Transformation of Government and Citizen Trust." *International Review of Administrative Sciences, 86*(4), pp. 708–728.

Mensah, I. K., and Adams, S. (2020). "A Comparative Analysis of the Impact of Political Trust on the Adoption of E-Government Services." International Journal of Public Administration, 43(8), pp. 682–696. doi:10.1080/01900692.2019.1645687.

Png, I. P. L., and Tan, C. H. Y. (2020). "Privacy, Trust in Banks, and Use of Cash." National University of Singapore. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3526531.

Porter, B. (2015, March 2). "What's Next: Digital Payments Can Empower Women," Beyond the Transaction Mastercard Blog. https://newsroom.mastercard.com/2015/03/02/whats-next-digital-payments-can-empower-women/.

Rey, P., and Salant, D. (2012). "Abuse of Dominance and Licensing of Intellectual Property." *International Journal of Industrial Organization, 30*(6). pp. 518–527.

Song, C., and Lee, J. (2016). "Citizens' Use of Social Media in Government, Perceived Transparency, and Trust in Government." *Public Performance and Management Review, 39*(2), pp. 430–453. https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1108798.

Szumskia, O. (2020). "Technological Trust from the Perspective of Digital Payment," *Procedia Computer Science, 176*, pp. 3545-3554.

Wallsten, S. J. (2001). "An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America." *Journal of Industrial Economics, 49*(1), pp. 1–19.

World Bank. (2019a). *Bank Regulation and Supervision Survey (database)*. World Bank, Washington, DC. http://www.worldbank.org/en/research/brief/BRSS.

World Bank. (2019b). "Global Financial Development Database." World Bank, Washington, DC. https://databank.worldbank.org/source/global-financial-development.

World Bank. (2019c). *ID4D Practitioner's Guide*. Version 1.0. World Bank Group, Washington, DC, ID4D (Identification for Development). http://documents.worldbank.org/curated/en/248371559325561562/ID4D-Practitioner-s-Guide.

World Bank. (2020). *Digital Government Readiness Assessment Toolkit: Guidelines for Task Teams*. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33674.

World Bank. (2021). *World Development Report: Data for a Better World*. World Bank, Washington, DC.

Yee, V., and Fassihi, F. (2021, May 2). "Clubhouse App Creates Space for Open Talk in Middle East." *New York Times*. https://www.nytimes.com/2021/05/02/world/middleeast/clubhouse-iran-egypt-mideast.html.

You, Y., and Wang, Z. (2020). "The Internet, Political Trust, and Regime Types: A Cross-National and Multilevel Analysis." *Japanese Journal of Political Science, 21*(2), pp. 68–89. https://doi.org/10.1017/S1468109919000203.

الفصل الثاني عشر: مساءلة الحكومة ودورية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ها نجوين ورنا لطفي

1. المقدمة[1]

تمثل إدارة الطلب الكلي دورا مهما في سياسة المالية العامة[2]. ومن شأن وجود سياسة فعالة للمالية العامة أن يسهّل الاستهلاك الكلي أثناء فترات الصعود والهبوط في الدورة الاقتصادية، فيرتفع الإنفاق من الموازنة في فترات الركود وينخفض (أو على الأقل لا يرتفع كثيرا) خلال فترات الانتعاش. وتشير الدراسات والأبحاث الكلية إلى هذه الظاهرة بوصفها إنفاق الموازنة المعاكس للاتجاهات الدورية. ومن ثمّ، فإن أحد المقاييس المفيدة لتحديد فعالية دور إدارة الطلب في سياسة المالية العامة هو دورية إنفاق الموازنة، والتي تشير إلى مدى استجابة هذا الإنفاق للدورة الاقتصادية. ويمكن أن تساعد زيادة الإنفاق من الموازنة في فترات الركود المواطنين على التكيف مع انخفاض دخل القطاع الخاص، كما يمكن أن يحفز الاقتصاد، لا سيما وأن المضاعفات المالية عادة ما تكون أكبر في أوقات العسر. بعبارة أخرى، يمكن أن يؤدي إنفاق حكومي قدره دولار واحد في أوقات العسر إلى ناتج يزيد عما يحققه في أوقات اليسر (انظر كورسيتي وآخرون، 2012؛ ريبيرا-كرايتون وآخرون، 2015؛ آورباخ وجورودنيتشنكو، 2012). لذلك، فإن الإنفاق الحكومي أكثر قوة في تحفيز الاقتصاد في أوقات العسر. وعلى النقيض من ذلك، يجب احتواء الإنفاق المالي في أوقات الانتعاش كي لا يؤدي إلى إفراط في النشاط الاقتصادي، ولغرض تراكم المدخرات من أجل "الأيام العصيبة". ومن الناحية التجريبية، تبين أنه حين تسير المالية العامة في مسار معاكس للاتجاهات الدورية فإن ذلك يساعد في تحقيق النمو (وو، 2009).

وليس من السهل تنفيذ سياسة الإنفاق من الموازنة على نحو يخالف الاتجاهات الدورية. فهناك عدة عوامل يمكن أن تمنع الحكومات من تنفيذ سياسات المالية العامة المعاكسة للاتجاهات الدوريةً. وعادة ما تكون الحكومات مفرطة في التفاؤل بشأن آفاق نموها (انظر على سبيل المثال جاتي وآخرون، 2022)، وغالبا ما تعامل فترات الانتعاش المؤقتة على أنها تحولات دائمة. ولذلك، قد تسنّ الحكومات برامج إنفاق دائمة تستند إلى الإيرادات المؤقتة غير المتوقعة (فيج وليدرمان وبينت، 2017). وقد تجبر الضغوط السياسية التي تمارسها جماعات المصالح الحكومات على إنفاق المزيد في أوقات اليسر (انظر تورنيل ولين، 1999 ولين، 2003). وفي الديمقراطيات الفاسدة، يطالب الناخبون بالمزيد من المنافع العامة في أوقات اليسر للحد من المنافع السياسية المحتملة للساسة الفاسدين، مما يؤدي إلى سياسة مالية مسايرة للاتجاهات الدورية (أليسينا وآخرون، 2008). كما يلعب التفاوت في مستوى الدخل دورا في هذا الصدد. فقد وجد وو (2009) أن البلدان الأقل مساواة تدير سياسات مالية أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية، لأن واضعي السياسات المتباينين قد تكون لديهم حوافز أقوى للسعي إلى تنفيذ أجنداتهم المفضلة، لا سيما في أوقات اليسر التي تتوافر فيها الموارد. وأخيرا، قد لا تتمكن الحكومات من توسيع نطاق الإنفاق في أوقات العسر بسبب عدم القدرة على الحصول على تمويل ميسور التكلفة (جافين وبيروتي، 1997). بل قد تضطر إلى دفع أسعار فائدة أعلى أو لا تتمكن من تمديد آجال ديونها (فتصير مجبرة على السداد) في أوقات العسر. ومن الناحية التجريبية، بيّن كامينسكي وآخرون (2004) أن سياسات المالية العامة كانت مسايرة للدورات الاقتصادية في العديد من البلدان النامية، وإن أصبحت أكثر معاكسة للاتجاهات الدورية لدى بعضها في السنوات القليلة الماضية (فرانكل وآخرون، 2013).

يتناول هذا الفصل دورية إنفاق الموازنة، مع التركيز على بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الجزء الثاني). ومن ثم يبحث في الدور الذي تلعبه المساءلة في دورية الإنفاق في الموازنة (الجزء الثالث). ومن أوجه التمييز الهامة التمييز ما بين دورية الإنفاق في الموازنة في أوقات اليسر وفي أوقات العسر، والتي سيتم بحثها في هذا الفصل. ففي أوقات العسر، يُذكر أن التوسع المالي يعتمد أكثر على احتياجات السكان وعلى القدرة على الحصول على التمويل (رياسكوس وفيج، 2003)، بينما في أوقات اليسر ربما اعتمدت دورية المالية العامة أكثر على الضوابط والموازين التي تساعد على كبح الإنفاق من المالية العامة.

ويطرح هذا الفصل ثلاث نتائج. أولا، ظل إنفاق الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مسايرا للاتجاهات الدورية بين عامي 2000 و2020، وإن أصبح أقل مما كان عليه في الفترة من 1980 إلى 1999. وكانت المنطقة أكثر مسايرةً للاتجاهات الدورية في إنفاق الموازنة من نظيراتها في الدخل في العقدين الماضيين. ثانيا، تعد مساءلة السلطة التنفيذية للحكومة مهمة في دورية الإنفاق الحكومي.

1 يوجه المؤلفان الشكر إلى روبرتا جاتي، ودانييل ليدرمان، وكيفن كاري، وهدى عاصم على تعليقاتهم وملاحظاتهم التقييمية التفصيلية.
2 من الأدوار المهمة الأخرى للإنفاق من الموازنة دوره الهيكلي. حيث يمكن لهذا الإنفاق أن يعزز إنتاجية الاقتصاد على المدى الطويل من خلال الاستثمار في الصحة والتعليم والبنية التحتية.

ويتناول الفصل ثلاثة مقاييس للمساءلة من مجموعة بياناتVarieties of Democracy لمعهد V-DEM، التي نوقشت في لورمان وآخرون (2020). وهي *المساءلة الرأسية*، التي تشير إلى قدرة المواطنين على مساءلة حكومتهم من خلال الانتخابات؛ *والمساءلة الأفقية*، التي تشير إلى الضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة؛ *والمساءلة المحورية*، التي تشير إلى رقابة منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.[3] ويخلص هذا الفصل إلى أن زيادة *المساءلة الرأسية* ترتبط، في أوقات اليسر، بزيادة الإنفاق المساير للاتجاهات الدورية، بينما في أوقات العسر، يمكن أن تساعد *المساءلة المحورية* على الحد من مسايرة الاتجاهات الدورية. وثالثا، ثمة دور أقوى *للمساءلة*، لا سيما *المساءلة الأفقية*، في دورية الإنفاق الحكومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بسائر العالم.

ويسهم هذا الفصل في الأدبيات على بعدين اثنين، وهما: أولا، يظهر أن جميع أنواع المؤسسات ليست متماثلة، حيث تتعامل الأدبيات مع دور المؤسسات أو الحوكمة في دورية المالية العامة بشكل موحد تماما: ربط المؤسسات الأفضل بزيادة الإنفاق الحكومي المعاكس للاتجاهات الدورية (انظر فرانكل وآخرون، 2013؛ سيسبيدس وفيلاسكو، 2014). ويحلل هذا الفصل مفهوم المؤسسات، وخصوصاً المساءلة، لبيان أن المساءلة الرأسية، التي تشير إلى قدرة المواطنين على مساءلة حكومتهم من خلال الانتخابات، يمكن أن تؤدي إلى تفاقم مسايرة الإنفاق الحكومي للاتجاهات الدورية. وتتسق هذه النتيجة مع مفهوم دورة الأعمال السياسية: تحت ضغط الانتخابات، يمكن للسياسيين اللجوء إلى زيادة الإنفاق للفوز بالأصوات (انظر نوردهاوس، 1975؛ درازين، 2000). وعلى العكس من ذلك، يمكن أن تؤدي المساءلة المحورية إلى الحد من مسايرة الإنفاق الحكومي للاتجاهات الدورية. ثانيا، يعد دور المساءلة مهماً على نحو مختلف لدورية المالية العامة في أيام اليسر مقابل أيام العسر.

فعلى الرغم من ثراء الأدبيات العالمية المعنية بدورية المالية العامة، فإن الأدبيات المتعلقة بدورية المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا محدودة. وقد بحث عبدي وآخرون (2010) الخصائص الدورية لسياسة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والقوقاز وآسيا الوسطى. ووجدوا أنه في عينة من 28 بلدا في المنطقتين، كانت سياسة المالية العامة مسايرة للاتجاهات الدورية في العادة وكانت أكثر مسايرة لها في أوقات اليسر منها في أوقات العسر.

2. دورية إنفاق الموازنة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يقيم هذا القسم دورية الإنفاق في الموازنة في السنوات الأخيرة. ويبحث دورية إنفاق الموازنة للبلدان التي تتوفر عنها بيانات، ويركز على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتشير النتيجة العامة إلى أن الإنفاق في موازنة المنطقة كان أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية من إنفاق نظيراتها في الدخل في العقدين الأخيرين. وأصبح إنفاق الموازنة أقل مسايرة للاتجاهات الدورية بمرور الوقت في المنطقة وسائر العالم، وهو ما يتسق مع نتائج فرانكل وآخرون (2013).

ووفقاً لفرانكل وآخرون (2013)، تقدر دورية النفقات الحكومية على النحو التالي:

$$fiscal\ cylicality = corr[(g_{it} - \overline{g_{it}}),(y_{it} - \overline{y_{it}})]$$

حيث: $(g_{it} - \overline{g_{it}})$ هي المكون الدوري للوغاريتم الإنفاق الحكومي العام الحقيقي المعزول باستخدام مرشح هودريك-بريسكوت[4]، و$(y_{it} - \overline{y_{it}})$ هو المكون الدوري للوغاريتم إجمالي الناتج المحلي الحقيقي المعزول باستخدام مرشح هودريك-بريسكوت.[5] والفكرة هي رؤية كيفية ارتباط المكون الدوري للإنفاق الحكومي العام الحقيقي (بعد إزالة مكون الاتجاه) بالمكون الدوري للناتج الحقيقي (بعد إزالة مكون الاتجاه). ومن شأن وجود ارتباط سلبي بين المكونين الدوريين أن يشير إلى أن الإنفاق الحكومي معاكس للاتجاهات الدورية (والعكس صحيح).

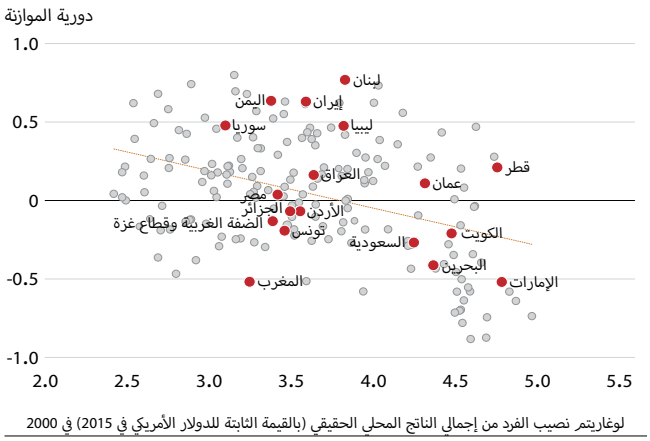
البيانات السنوية لإجمالي الناتج المحلي الحقيقي مأخوذة من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي. والبيانات السنوية للإنفاق الحكومي العام الحقيقي مستمدة من ضرب الإنفاق الحكومي العام كنسبة من إجمالي الناتج المحلي (من تقرير آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي) في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي.

3 انظر أيضا الفصل الثاني في هذا المجلد.
4 يفصل مرشح هودريك-بريسكوت التقلبات قصيرة الأجل عن الاتجاهات طويلة الأجل (هودريك وبريسكوت، 1997).
5 تأخذ لوغاريتم إجمالي الناتج المحلي الحقيقي والإنفاق الحكومي الحقيقي ونطبق مرشح هودريك-بريسكوت لتقدير المكون الدوري (مع معيار تقريبي λ=6.25)

في العقدين الماضيين، كان لمعظم اقتصادات العالم إنفاق في الموازنة مساير للاتجاهات الدورية. ويبين الشكل 1 أن معظم البلدان أعلى بالفعل من الخط الأفقي الصفري. ويظهر الشكل أيضا أن البلدان الأفقر كان لديها، في المتوسط، إنفاق في الموازنة أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية من البلدان الغنية.

وكان الإنفاق في الموازنة ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في المتوسط، أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية من نظيراتها في الدخل في العقدين الماضيين (انظر الشكل 2). وكان هذا هو الحال على وجه الخصوص في إيران ولبنان وليبيا وقطر واليمن. وكان للجزائر والبحرين ومصر والأردن والكويت والسعودية وتونس والإمارات إنفاق في الموازنة معاكس للاتجاهات الدورية بدرجة أقل من نظيراتها في الدخل. ويبدو أن المغرب كان البلد الوحيد الذي كان إنفاقه في الموازنة معاكس للاتجاهات الدورية بدرجة أعلى كثيرا من نظرائه (الشكل 2).

الشكل 1. دورية الإنفاق من الموازنة، 2000-2020



لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي في 2015) في 2000

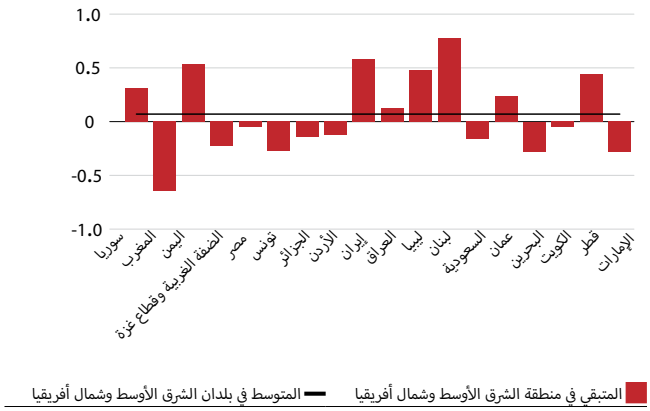
المصدر: الإنفاق الحكومي العام، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي في أكتوبر/تشرين الأول 2021 الصادر عن صندوق النقد الدولي، لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام 2000 (بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي في 2015) من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي.

ملاحظة: تحسب دورية الموازنة باعتبارها معامل الارتباط بين المكون الدوري لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة) من مؤشرات التنمية العالمية والمكون الدوري للإنفاق الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة، باستخدام الإنفاق كنسبة من إجمالي الناتج المحلي من تقرير آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي مضروبا في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي من مؤشرات التنمية العالمية). وتغطي عينة 2000-2020 187 بلداء منها 18 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأُستبعدت جيبوتي بسبب نقص بيانات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام 2000.

وأصبح إنفاق الموازنة لبلدان المنطقة، في المتوسط، أكثر معاكسة للاتجاهات الدورية بدرجة طفيفة من الفترة 1999-1980 إلى الفترة 2020-2000، كما كان الحال مع سائر بلدان العالم (الشكل 3). ويتسق هذا مع النتيجة الواردة في فرانكل وآخرون (2013). وهذه التغيرات واضحة ومتسقة بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي، مما يشير إلى أن دول المجلس كانت أكثر قدرة على الادخار في أوقات اليسر والإنفاق في أوقات العسر. ومن ناحية أخرى، أصبح الإنفاق في الموازنة في لبنان وإيران واليمن أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية.

وعلى نحو ما جرت مناقشته في المقدمة، هناك تمييز مهم يتمثل في دورية إنفاق الموازنة في أوقات اليسر مقابل أوقات العسر. ففي أوقات العسر، ربما يعتمد التوسع في المالية العامة أكثر على احتياجات السكان وإمكانية حصولهم على التمويل (رياسكوس وفيج، 2003) بينما في أوقات اليسر، يشير إنفاق الموازنة المعاكس للاتجاهات الدورية إلى تقييد طوعي للإنفاق الحكومي. ويتطلب هذا التقييد انضباطاً مالياً، ومن ثم ربما اعتمد أكثر على الضوابط والتوازنات التي تساعد على كبح الإنفاق من الموازنة.

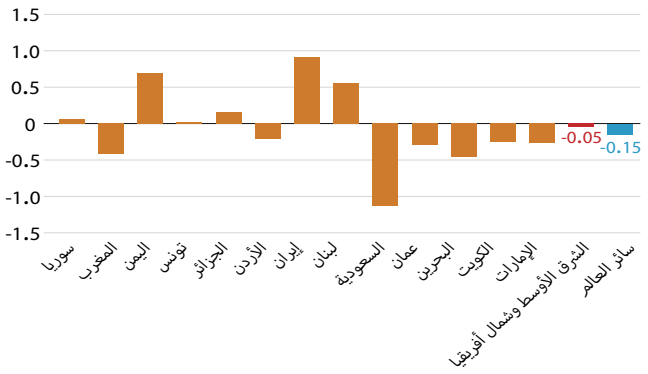
الشكل 2. دورية الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالبلدان النظيرة في الدخل (2000-2020).



المصدر: الإنفاق الحكومي العام، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي في أكتوبر/تشرين الأول 2021 الصادر عن صندوق النقد الدولي، لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام 2000 (بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي في 2015) من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي.

ملاحظة: تم الحصول على المتبقي على المحور الصادي من خلال انحدار دورية الموازنة على لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام 2000 (بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي في 2015). وتغطي عينة 2000-2020 187 بلداء منها 18 بلدا بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأُستبعدت جيبوتي بسبب نقص بيانات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام 2000. ورُتّبت البلدان تصاعديا حسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام 2000.

الشكل 3. التغير في دورية الموازنة بمرور الوقت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



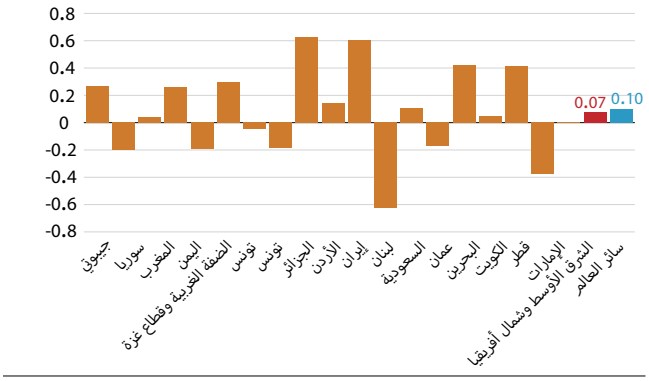
المصدر: الإنفاق الحكومي العام، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي في أكتوبر/تشرين الأول 2021 الصادر عن صندوق النقد الدولي، لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام 2000 (بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي في 2015) من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي.

ملاحظة: يعرف الفرق في الدورية بأنه التغير في ارتباط دورية الموازنة من 1980-1999 إلى 2000-2020. وتم اختيار عينة مشتركة تضم 149 بلدا - منها 13 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - لمقارنة الفترات. وأُستبعدت جيبوتي ومصر والعراق وليبيا وقطر والضفة الغربية وقطاع غزة بسبب عدم توفر البيانات خلال الفترة من 1980 إلى 1999 لأداء هذا الارتباط. ورُتّبت البلدان تصاعديا حسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في عام في 2000..

ويقيس هذا الفصل دورية أوقات اليسر وأوقات العسر بحساب ارتباطين اثنين $[(g_{it} - \overline{g_{it}}),(y_{it} - \overline{y_{it}})]$ لكل بلد بين عامي 1980 و2000. الارتباط الأول عندما يكون $(y_{it} - \overline{y_{it}}) > 0$، مما يشير إلى أوقات اليسر. والارتباط الثاني عندما يكون $(y_{it} - \overline{y_{it}}) < 0$، مما يشير إلى أوقات العسر.

وفي المتوسط، تعد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية في أوقات اليسر عنها في أوقات العسر، وكذلك سائر العالم. ويبين الشكل 4 دورية الإنفاق في الموازنة في أوقات اليسر مخصوما منها الدورية في أوقات العسر. ويظهر الشريطان على الجانب الأيمن متوسط الاختلافات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وسائر العالم. وكلا الشريطين فوق الصفر. وتشير هذه النتيجة إلى أن خفض الإنفاق في أوقات اليسر أصعب من زيادة الإنفاق في أوقات العسر. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا يوجد ارتباط واضح بين وضع الدخل أو وضع تصدير النفط، وبين الفرق في دورية المالية العامة بين أوقات اليسر وأوقات العسر (الشكل 4).

الشكل 4. دورية الموازنة (أوقات اليسر) مطروحا منها دورية الموازنة (أوقات العسر)



المصدر: الإنفاق الحكومي العام، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي في أكتوبر/تشرين الأول 2021 الصادر عن صندوق النقد الدولي، لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة) من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي. فترة البيانات من 2000 إلى 2020.
ملاحظة: تم اختيار عينة مشتركة تضم 194 بلدا - منها 19 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - لمقارنة الفترات. ورُتبت البلدان تصاعديا حسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في عام 2000.

3. الارتباط بين المساءلة ودورية المالية العامة

يبحث هذا القسم ما إذا كانت مساءلة السلطة التنفيذية ترتبط بدورية المالية العامة. فقد أثبتت الأدبيات وجود ارتباط بين المؤسسات ودورية المالية العامة (فرانكل وآخرون، 2013؛ سيسبيدس وفيلاسكو، 2014؛ كالديرون ونجوين، 2016). وأوضح فرانكل وآخرون (2013) أن حقوق الملكية، ومكافحة الفساد، وارتفاع الجودة البيروقراطية، وقوة سيادة القانون أتاحت للكثير من البلدان النامية "التخرج" من مسايرة الاتجاهات الدورية للمالية العامة. وتوصل سيسبيدس وفيلاسكو (2014) إلى شواهد مماثلة في عينة من 60 بلدا غنيا بالموارد. وأثبت كالديرون ونجوين (2016) أن تحسن مؤشر الدليل الدولي للمخاطر بحسب البلدان[6] يرتبط بزيادة إنفاق الموازنة المعاكس للاتجاهات الدورية.

ويركز هذا الفصل على مساءلة السلطة التنفيذية. وهو يستخدم مقياسا للمساءلة من مجموعة بيانات Varieties of Democracy لمعهد V-DEM، والذي يرصد القيود المفروضة على السلطة التنفيذية للحكومة. ويتضمن ثلاثة مكونات فرعية للمساءلة: المساءلة الرأسية، والمساءلة المحورية، والمساءلة الأفقية. وهي تعكس إلى أي مدى تخضع الحكومات للمساءلة أمام المواطنين (المساءلة الرأسية)، ومؤسسات الدولة الأخرى (المساءلة الأفقية)، ووسائل الإعلام والمجتمع المدني (المساءلة المحورية).

وعند مقارنة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمتوسط العالمي، فإن المنطقة تعتبر متأخرة في جانب المساءلة (انظر الجدول 1). كما تعد دورات الأعمال الاقتصادية أكثر تقلبا في المنطقة منها في سائر أنحاء العالم، كما يتضح من الانحرافات المعيارية الأعلى في المكونات الدورية للوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

6 يتألف المؤشر من عدة جوانب للمؤسسات الاقتصادية، بما في ذلك استقرار الحكومة، والظروف الاجتماعية والاقتصادية، والمساءلة الديمقراطية.

الجدول 1. ملخص الإحصاءات: دورية المالية العامة، والدورات الاقتصادية، والمساءلة

عينة عالمية	عدد الملاحظات	المتوسط	انحراف معياري	الوسيط	الحد الأدنى	الحد الأعلى
المكون الدوري للوغاريتم الإنفاق الحقيقي المعزول بواسطة مرشح هودريك-بريسكوت	3933	0.000001-	0.071	-0.002	0.930-	0.510
المكون الدوري للوغاريتم إجمالي الناتج المحلي الحقيقي المعزول بواسطة مرشح هودريك-بريسكوت	3933	0.0002-	0.030	-0.0004	0.624-	0.275
مؤشر V-DEM للمساءلة مطبَّع من صفر إلى 1	3508	0.712	0.248	0.800	0.029	0.980
مؤشر V-DEM للمساءلة الرأسية مطبَّع من صفر إلى 1	3508	0.725	0.217	0.785	0.055	0.964
مؤشر V-DEM للمساءلة المحورية مطبَّع من صفر إلى 1	3508	0.725	0.248	0.819	0.034	0.982
مؤشر V-DEM للمساءلة الأفقية مطبَّع من صفر إلى 1	3508	0.641	0.282	0.732	0.028	0.991
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا						
المكون الدوري للوغاريتم الإنفاق الحقيقي المعزول بواسطة مرشح هودريك-بريسكوت	361	0.0003-	0.097	0.001-	0.715-	0.436
المكون الدوري للوغاريتم إجمالي الناتج المحلي الحقيقي المعزول بواسطة مرشح هودريك-بريسكوت	361	0.0004-	0.050	0.0001-	0.624-	0.241
مؤشر V-DEM للمساءلة مطبَّع من صفر إلى 1	361	0.442	0.226	0.444	0.093	0.927
مؤشر V-DEM للمساءلة الرأسية مطبَّع من صفر إلى 1	361	0.491	0.243	0.571	0.055	0.895
مؤشر V-DEM للمساءلة المحورية مطبَّع من صفر إلى 1	361	0.440	0.230	0.485	0.068	0.915
مؤشر V-DEM للمساءلة الأفقية مطبَّع من صفر إلى 1	361	0.452	0.251	0.401	0.097	0.976

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية من البنك الدولي ومجموعة بيانات Varieties of Democracy من معهد V-DEM.

إيضاح: تشمل العينة العالمية أيضا بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتغطي العينة مشاهدات الأعوام من 2000 إلى 2020 فقط. وتحتوي العينة العالمية على 194 بلدا، في حين تحتوي عينة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على 19 بلدا.

ووفقاً لكالديرون ونجوين (2016)، فإن الإطار التجريبي على النحو التالي:

$$\dot{g}_{c,t} = \beta_0 + \beta_1 \dot{y}_{c,t} + \beta_2 \dot{y}_{c,t} * LogAcc_{c,t-1} + \beta_3 \dot{y}_{c,t} * Logypc_{c,t-1} + yearFE + \epsilon_{c,t} \quad (1)$$

حيث c للبلد، t للسنة، $\dot{g}_{c,t}$ هو المكون الدوري للوغاريتم الإنفاق الحكومي الحقيقي (المعزول بواسطة مرشح هودريك-بريسكوت)، $\dot{y}_{c,t}$ هو المكون الدوري للوغاريتم من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (المعزول بواسطة مرشح هودريك-بريسكوت)، $LogAcc_{c,t-1}$ هو لوغاريتم المساءلة للبلد c في السنة $t-1$، $Logypc_{c,t-1}$ هو لوغاريتم نصيب الفرد من الدخل للبلد c في السنة $t-1$.[7] وتم تضمين الآثار السنوية الثابتة للسيطرة على الاستجابات المشتركة للصدمات العالمية. ولم تضمن الآثار القُطرية الثابتة لأن هذا الفصل يهدف إلى البحث المكثف في التفاوت في المساءلة فيما بين البلدان. ومعامل الفائدة هو β_2. وهو يرصد مدى مسايرة إنفاق الموازنة للاتجاهات الدورية للمساءلة. ويحدد مستوى المساءلة دورية إنفاق الموازنة على النحو التالي، مع ملاحظة أن المؤشرات الإيجابية β تعني مسايرة أكثر للاتجاهات الدورية.

$$\dot{g}_{c,t} / \dot{y}_{c,t} = \beta_1 + \beta_2 LogAcc_{c,t-1} + \beta_3 Logypc_{c,t-1} \quad (2)$$

7 أخذت في الاعتبارات متغيرات ضابطة أخرى، مثل توافر الموارد. ولا تزال النتائج دقيقة.

يبين الجدول 2 الارتباط بين المساءلة ودورية إنفاق الموازنة في جميع السنوات، في أوقات اليسر (أي إجمالي الناتج المحلي المعزول باستخدام مرشح هودريك-بريسكوت >=0) والعسر (أي إجمالي الناتج المحلي المعزول باستخدام مرشح هودريك-بريسكوت <0) لجميع البلدان. ويبين الجدول 3 الارتباط لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فقط.

الجدول 2. الحوكمة ودورية المالية العامة - جميع البلدان 2000-2020

Y = إنفاق المالية العامة الدوري	كل السنوات			أوقات اليسر			أوقات العسر		
	الرأسية	المحورية	الأفقية	الرأسية	المحورية	الأفقية	الرأسية	المحورية	الأفقية
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
إجمالي الناتج المحلي الدوري	1.938**	1.994**	2.014*	1.691**	1.486*	1.578	2.405**	2.512***	2.535**
	(0.836)	(0.765)	(1.040)	(0.804)	(0.774)	(1.002)	(0.979)	(0.934)	(1.136)
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (t-1)	0.145-	0.168-**	0.146-	0.102-	0.108-	0.106-	0.206-**	0.232-**	0.195-*
	(0.090)	(0.083)	(0.105)	(0.089)	(0.078)	(0.095)	(0.100)	(0.100)	(0.116)
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم المساءلة الرأسية (t-1)	0.026-			0.209**			0.121-		
	(0.081)			(0.085)			(0.116)		
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم المساءلة المحورية (t-1)		0.171-			0.128-			0.201-*	
		(0.115)			(0.155)			(0.117)	
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم المساءلة الأفقية (t-1)			0.045			0.023			0.070
			(0.249)			(0.260)			(0.222)
ثابت	0.021***	0.021***	0.021***	0.028***	0.029***	0.029***	0.017***	0.016***	0.018***
	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.009)	(0.009)	(0.009)	(0.006)	(0.006)	(0.006)
عدد الملاحظات	3,459	3,459	3,459	1,676	1,676	1,676	1,783	1,783	1,783
عدد البلدان	171	171	171	171	171	171	171	171	171
الآثار السنوية الثابتة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
الآثار الثابتة للبلد المعني	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
الجذر التربيعي المعدل	0.111	0.115	0.111	0.094	0.093	0.091	0.133	0.138	0.132

المصدر: تم الحصول على بيانات الإنفاق في الموازنة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) من مجموعة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي، ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (بالقيمة الثابتة للدولار في 2015) ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة) من مجموعة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، وتم الحصول على مؤشرات المساءلة (الرأسية، المحورية، الأفقية) من مجموعة بيانات Varieties of Democracy لمعهد V-DEM.

ملاحظة: بالنسبة لمستوى الدلالة في الانحدارات، *** 1%؛ ** 5%; * 10%. وتم الحصول على إنفاق الموازنة الدوري بتطبيق مرشح هودريك-بريسكوت لعزل المكون الدوري للوغاريتم إنفاق الموازنة الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة). وتم الحصول على إنفاق الموازنة الحقيقي بضرب نسبة إنفاق الموازنة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة). تم الحصول على إجمالي الناتج المحلي الدوري بتطبيق مرشح هودريك-بريسكوت لعزل المكون الدوري للوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة). تم تطبيع جميع قياسات المساءلة من صفر إلى 1. أوقات اليسر هي التي يكون فيها إجمالي الناتج المحلي الدوري إيجابيا. أوقات العسر هي التي يكون فيها إجمالي الناتج المحلي الدوري سلبيا.

وبالنسبة لجميع البلدان في الفترة من 2000 إلى 2020، وبعد تثبيت اللوغاريتم المتأخر لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، فإن الارتباطات بين مقاييس المساءلة الثلاثة ودورية المالية العامة (β_2) ليست ذات دلالة إحصائية عند مستوى 10%. وفضلاً عن ذلك، وكما سيزداد وضوحا، فإن الارتباط بين المساءلة الرأسية وإنفاق الموازنة له دلائل عكسية في أوقات اليسر والعسر.

ففي أوقات اليسر في السنوات من 2000 إلى 2020، فإن البلدان التي كانت لديها المساءلة الرأسية أفضل كان لديها إنفاق في الموازنة أكثر مسايرةً للاتجاهات الدورية (العمود 4 من الجدول 2). وكان المعامل 0.209 ذا دلالة إحصائية عند مستوى 5%. ويشير معامل 0.209 إلى أنه عندما تزيد درجة المساءلة الرأسية بنسبة 1%، فإن دورية الإنفاق الحكومي[8] تزداد بنسبة 0.21%. وهذه نتيجة جديدة. ويمكن أن تؤدي المساءلة الرأسية، التي تشير إلى قدرة المواطنين على مساءلة حكومتهم من خلال الانتخابات، إلى زيادة مسايرة الاتجاهات الدورية للإنفاق الحكومي في أوقات اليسر. وتتسق هذه النتيجة مع مفهوم دورة الأعمال السياسية: فمع ضغط الانتخابات، يمكن للسياسيين اللجوء إلى زيادة الإنفاق للفوز بالأصوات (انظر نوردهاوس، 1975؛ ودرازين، 2000). ويرتبط تحسين المساءلة الرأسية بزيادة الإنفاق المعاكس للاتجاهات الدورية في أوقات العسر (وإن كان الارتباط ليس ذا دلالة إحصائية عند مستوى 10% - انظر العمود 7). ولا تزال الضغوط الانتخابية تعمل على دفع الإنفاق الحكومي إلى الارتفاع في أوقات العسر. ونظرا لأن الارتباط بين المساءلة الرأسية وإنفاق الموازنة إيجابي في أوقات اليسر وسلبي في أوقات العسر، فإنهما يعوضان بعضهما بعضاً وينتجان ارتباطاً شبه صفري في جميع السنوات (انظر العمود 1).

الجدول 3. الحوكمة ودورية المالية العامة – بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2000-2020

	كل السنوات			أوقات اليسر			أوقات العسر		
Y = إنفاق المالية العامة الدوري	الرأسية	المحورية	الأفقية	الرأسية	المحورية	الأفقية	الرأسية	المحورية	الأفقية
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
إجمالي الناتج المحلي الدوري	1.499	3.258	3.042	1.310-	0.786	0.483	2.749	3.261	3.243
	(5.278)	(4.030)	(3.145)	(6.255)	(5.579)	(4.218)	(3.517)	(2.924)	(2.097)
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (t-1)	0.102-	0.369-	0.375-	0.301	0.071-	0.077-	0.292-	0.384-	*0.394-
	(0.570)	(0.431)	(0.339)	(0.693)	(0.615)	(0.470)	(0.339)	(0.308)	(0.209)
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم المساءلة الرأسية (t-1)	0.109-			**0.393			0.375-		
	(0.164)			(0.143)			(0.335)		
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم المساءلة المحورية (t-1)		***-0.459			***0.489-			**0.494-	
		(0.126)			(0.147)			(0.214)	
إجمالي الناتج المحلي الدوري * لوغاريتم المساءلة الأفقية (t-1)			**1.222-			**1.452-			**1.193-
			(0.448)			(0.523)			(0.539)
ثابت	***0.061	***0.056	***0.059	**0.082	**0.084	**0.078	**0.044	*0.033	*0.046
	(0.019)	(0.019)	(0.019)	(0.036)	(0.035)	(0.035)	(0.019)	(0.018)	(0.022)
عدد الملاحظات	357	357	357	178	178	178	179	179	179
عدد البلدان	19	19	19	19	19	19	19	19	19
الآثار السنوية الثابتة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
الآثار الثابتة للبلد المعني	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
الجذر التربيعي المعدل	0.214	0.267	0.288	0.167	0.189	0.244	0.344	0.390	0.399

المصدر: تم الحصول على بيانات الإنفاق في الموازنة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) من مجموعة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي، ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (بالقيمة الثابتة للدولار في 2015) ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة) من مجموعة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، وتم الحصول على مؤشرات المساءلة (الرأسية، المحورية، الأفقية) من مجموعة بيانات Varieties of Democracy لمعهد V-DEM.

ملاحظة: بالنسبة لمستوى الدلالة في الانحدارات، *** 1%؛ ** 5%؛ * 10%. وتم الحصول على إنفاق الموازنة الدوري بتطبيق مرشح هودريك-بريسكوت لعزل المكون الدوري للوغاريتم إنفاق الموازنة الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة). وتم الحصول على إنفاق الموازنة الحقيقي بضرب نسبة إنفاق الموازنة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة). تم الحصول على إجمالي الناتج المحلي الدوري بتطبيق مرشح هودريك-بريسكوت لعزل المكون الدوري للوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (وحدة العملة المحلية الثابتة). تم تطبيع جميع قياسات المساءلة من صفر إلى 1. أوقات اليسر هي التي يكون فيها إجمالي الناتج المحلي الدوري إيجابيا. أوقات العسر هي التي يكون فيها إجمالي الناتج المحلي الدوري سلبيا.

8 على وجه الدقة، الإنفاق الحكومي الدوري على الناتج الدوري (انظر المعادلة 2).

وترتبط المساءلة المحورية، التي تمثل رقابة منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، بزيادة إنفاق الموازنة المعاكس للاتجاهات الدورية في أوقات اليسر والعسر على حد سواء. ويعد التفاعل بين المساءلة المحورية وإنفاق الموازنة المساير للاتجاهات الدورية في أوقات العسر ذا دلالة إحصائية عند مستوى 10% (العمود 8). ولا ترتبط المساءلة الأفقية، التي تمثل الضوابط والموازنات داخل الحكومة، ارتباطاً ذا دلالة مع دورية المالية العامة. والتفاعل صغير القدر وليس ذا دلالة إحصائية.

ويرتبط ارتفاع لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بزيادة إنفاق الموازنة المعاكس للاتجاهات الدورية. وتتسق هذه النتيجة مع الشكل 1. وهذا الارتباط أكثر بروزا في أوقات العسر. ومعاملات التفاعلات أكبر بكثير وذات دلالة إحصائية أكبر في أوقات العسر عنها في أوقات اليسر. وتشير هذه النتيجة إلى أن البلدان الأكثر ثراء يمكنها زيادة الإنفاق الحكومي في أوقات العسر أكثر مما تستطيعه البلدان الأفقر.

وللجدول 3 الهيكل نفسه، لكنه يركز على بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال الفترة من 2000 إلى 2020. وبوجه عام، تنطبق النتائج ذاتها. فبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تتمتع بمستوى أفضل من المساءلة الرأسية لديها إنفاق في الموازنة أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية في أوقات اليسر (العمود 4 من الجدول 3). وترتبط المساءلة المحورية والأفقية بزيادة إنفاق الموازنة المعاكس للاتجاهات الدورية في أوقات اليسر والعسر على حد سواء.

ومع ذلك، فإن الارتباطات بين تدابير المساءلة ودورية إنفاق الموازنة أعلى بكثير وأكثر دلالة من الناحية الإحصائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عنها في سائر العالم. وتعني المعاملات 0.393 في العمود 4 من الجدول 3 أنه عندما تزيد المساءلة الرأسية بنسبة 1%، فإن الإنفاق الحكومي المساير للاتجاهات الدورية يكون أكبر بنسبة 0.4% أخرى (أي أكثر مسايرةً للاتجاهات الدورية). وهذا القدر أكبر من القدر الوارد في الجدول 2. وتلعب المساءلة الأفقية أيضا دورا أكبر. حيث يشير المعامل -1.452 في العمود 6 من الجدول 3 إلى أنه عندما تزيد المساءلة الأفقية بنسبة 1%، فإن الإنفاق الحكومي المساير للاتجاهات الدورية يكون أقل بنسبة 1.5% في أوقات اليسر. وبالمثل، يشير المعامل -1.193 في العمود 9 من الجدول 3 إلى أنه عندما تزيد المساءلة الأفقية بنسبة 1%، فإن الإنفاق الحكومي المساير للاتجاهات الدورية يكون أقل بنسبة 1.2% في أوقات العسر. كما أن النتائج قوية في تحقيق آثار ثابتة على مستوى البلد المعني، وإن كانت معاملات المساءلة الرأسية أقل دلالة من الناحية الإحصائية. وتبرز النتيجة الأهمية المفرطة للفصل بين السلطات الحكومية في مساعدة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على وضع سياسات للمالية العامة معاكسة للتقلبات الدورية.

4. خاتمة

يبحث هذا الفصل في دورية إنفاق الموازنة في العقدين الماضيين، مع التركيز على بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويطرح ثلاث نتائج. أولا، ظل إنفاق الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مسايرا للاتجاهات الدورية بين عامي 2000 و2020، وإن أصبح أقل مما كان عليه بين عامي 1980 إلى 1999. وكان إنفاق الموازنة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر مسايرة للاتجاهات الدورية من إنفاق نظيراتها في الدخل في العقدين الأخيرين. ثانيا، تعد مساءلة السلطة التنفيذية للحكومة مهمة في دورية الإنفاق الحكومي. وننظر في ثلاثة تدابير للمساءلة، نوقشت في لورمان وآخرون (2020). وهي المساءلة الرأسية، التي تشير إلى قدرة المواطنين على مساءلة حكومتهم من خلال الانتخابات؛ المساءلة الأفقية، التي تشير إلى الضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة؛ والمساءلة المحورية، التي تشير إلى رقابة منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام. ويخلص هذا الفصل إلى أن تحسين المساءلة الرأسية يرتبط في أوقات اليسر بزيادة الإنفاق المساير للاتجاهات الدورية، وهي نتيجة جديدة مثيرة للاهتمام. وفي أوقات العسر، تساعد المساءلة المحورية على الحد من مسايرة الاتجاهات الدورية. ثالثا، هناك دور أقوى للمساءلة، لا سيما المساءلة الأفقية، في دورية الإنفاق الحكومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بسائر العالم. وتبرز النتيجة الأهمية المفرطة للفصل بين السلطات الحكومية في مساعدة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على وضع سياسات للمالية العامة لا تساير التقلبات الدورية.

المراجع

Abdih, Y., Lopez-Murphy, P., Roitman, A., and Sahay, R. (2010). "The Cyclicality of Fiscal Policy in the Middle East and Central Asia: Is the Current Crisis Different?" IMF Working Paper 2010/068.

Alesina, A., Tabellini, G., and Campante, F.R. (2008). "Why Is Fiscal Policy Often Procyclical?" *Journal of the European Economic Association, 6*(5), pp. 1006–36.

Auerbach, A. J., and Gorodnichenko, Y. (2012). "Fiscal Multipliers in Recession and Expansion." In A. Alesina and F. Giavazzi. (Eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis* (pp. 63-98). University of Chicago Press.

Calderón, C., and Nguyen, H. (2016). "The Cyclical Nature of Fiscal Policy in Sub-Saharan Africa," *Journal of African Economies, 25*(4), pp. 548-579.

Céspedes, L. F., and Velasco, A. (2014). "Was this time different? Fiscal policy in commodity republics." *Journal of Development Economics*, 106, pp. 92-106. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.07.012.

Corsetti, G., Meier, A., and Müller, G. J. (2012). "What Determines Government Spending Multipliers?" *Economic Policy, 27*(72), pp. 521-565.

Drazen, A. (2000). "The political business cycle after 25 years". *NBER Macroeconomics Annual, 15*, pp. 75-117.

Frankel, J. A., Vegh, C. A., and Vuletin, G. (2013). "On graduation from fiscal procyclicality." *Journal of Development Economics, 100*(1), pp. 32-47.

Gatti, Roberta, Daniel Lederman, Asif Mohammed Islam, Christina A. Wood, Rachel Yuting Fan, Rana Lotfi, Mennatallah Emam Mousa, and Ha Nguyen (2022). *Reality Check: Forecasting Growth in the Middle East and North Africa in Times of Uncertainty*. MENA Economic Update. Washington, DC: World Bank. April.

Gavin, M. and Perotti, R. (1997). "Fiscal policy in Latin America." In B. Bernanke and J. Rotemberg (Eds.), *NBER Macroeconomics Annual* (pp. 11-61). MIT Press, Cambridge and London.

Hodrick, R., and Prescott, E. C. (1997). "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation". *Journal of Money, Credit, and Banking, 29*(1), pp. 1–16.

Lane, P. (2003). "The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD." *Journal of Public Economics, 87*(12), pp. 2661–2675.

Kaminsky, G., Reinhart, C., and Végh, C. (2004). "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." *NBER Macroeconomics Annual, 19*, pp. 11-53.

Lührmann, A., Marquardt, K., and Mechkova, V. (2020). "Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability." *American Political Science Review*, Cambridge University Press, 114(3), pp. 811-820.

Nordhaus, W. (1975). "The Political Business Cycle." *The Review of Economic Studies, 42*(2), pp. 169–90.

Riascos, A., and Vegh, C. A. (2003). "Procyclical Government Spending in Developing Countries: The Role of Capital Market Imperfections." University of California, Los Angeles and Banco de la República, Bogota, Colombia.

Riera-Crichton, D., Vegh, C. A., and Vuletin, G. (2015). "Procyclical and Counter-cyclical Fiscal Multipliers: Evidence from OECD countries." *Journal of International Money and Finance, 52*, pp. 15-31. https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2014.11.011.

Tornell, A., and Lane, P. (1999). "The Voracity Effect." *American Economic Review, 89*(1), pp. 22–46.

Vegh, C., Lederman, D., and Bennett, F. (2017). "Leaning Against the Wind: Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean in a Historical Perspective." *LAC Semiannual Report*. World Bank, Washington, DC.

Woo, J. (2009). "Why Do More Polarized Countries Run More Procyclical Fiscal Policy?" *The Review of Economics and Statistics, 91*(4), pp. 850-870.

الفصل الثالث عشر: من المعالم الضخمة إلى التحوّل التدريجي -
مؤسسات من أجل التنمية المكانية الفعّالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

سوميك لال

1. مقدمة[1]

إن التفاوتات المكانية داخل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر مما هي عليه في البلدان المماثلة في أجزاء أخرى من العالم. وللتخفيف من هذه التفاوتات، تضخ الحكومات استثمارات رأسمالية ضخمة في البنية التحتية الكبيرة الحجم، ومرافق الخدمات العامة، والمناطق الصناعية. وتترجم الأنظمة المركزية لصنع القرار والتنفيذ فكرة عدم ترك أي منطقة متخلفة عن الركب إلى فعل الشيء نفسه في كل مكان، مما يقوض الأفضليات والمساءلة على المستوى المحلي. علاوة على ذلك، يؤدي التحيز السياسي في التخصيص المكاني للموارد ومحدودية القدرة على التصميم والتنفيذ في المناطق المتخلفة عن الركب إلى تفاقم التفاوتات المكانية. ولكي تقوم الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتسهيل التقارب الاقتصادي والاجتماعي، ثمة حاجة ملحة للتحول من بناء المعالم إلى إصلاح الحوكمة ومراعاة الآراء التقييمية والأفضليات على الصعيد المحلي في تخطيط الاستثمارات وتقديم الخدمات.

وتشكل التفاوتات المكانية المتزايدة داخل البلدان خطرا كبيرا على النمو الاقتصادي والشمول الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي مختلف أنحاء العالم، ومع انتقال البلدان من بلدان منخفضة الدخل إلى بلدان مرتفعة الدخل، تتناقص أهمية الاختلافات بين المناطق في تفسير عدم المساواة، وتزداد أهمية الاختلافات بين الناس داخل المناطق. إن استهلاك الأسر في المناطق الأكثر ازدهارا في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل اليوم يزيد على ضعف استهلاك الأسر المماثلة في المناطق المتخلفة عن الركب، مقارنة بنسبة 50% في البلدان المرتفعة الدخل (جروفر ولال ومالوني 2022)، لكن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - وهي منطقة تتألف إلى حد كبير من بلدان متوسطة الدخل - تسهم الفروق في استهلاك الأسر بين المناطق المحلية بنسبة 63% في إجمالي عدم المساواة مقارنة بالبلدان المماثلة في أماكن أخرى (البنك الدولي 2020أ).

ويدرك متخذو القرار في المنطقة جيدا التباينات المكانية، وقد اتخذوا خطوات لتلبية احتياجات المتخلفين عن الركب. وتعطي إستراتيجيات التنمية والخطط الوطنية لمعظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأولوية لتعزيز الرفاهة، وتحسين جودة وكفاءة الخدمات، وزيادة المساواة. وتؤكد أهداف وركائز إستراتيجيات رؤية 2030 التي أصدرتها الجزائر ومصر والعراق وقطر والإمارات على هذه الجوانب. وتسلط الخطط الوطنية والبرامج الحكومية الأخيرة للأردن والمغرب والسعودية وتونس الضوء على أهمية الحد من الاختلالات المكانية في مستويات المعيشة. ويتسق ذلك مع أولويات المواطنين؛ وتؤكد بيانات التصورات الحديثة أن المواطنين في المنطقة يعتقدون أن تيسير دولهم لخلق فرص العمل وتقديم الخدمات العامة يمثل أولوية قصوى، مع وجود بعض الشواهد على أن هذا التفضيل واضح بشكل خاص في المناطق الريفية وبين الأسر منخفضة الدخل (البنك الدولي 2020أ). وتحقيقا لهذه الغاية، ضخت الحكومات استثمارات رأسمالية ضخمة في ممرات النقل و"المدن الجديدة". وأملاً منها في إتاحة فرص عمل في أماكن ينخفض فيها النشاط الاقتصادي، خصصت الحكومات مناطق صناعية جديدة تساندها الحوافز التجارية الموجهة مكانياً والأراضي والطاقة المدعومة.

ومع ذلك، فالتباينات بين مدن العواصم والمناطق المتأخرة عن الركب تواصل الازدياد أو أنه يجري سد الهوة بينها ببطء أكثر مما كان متوقعاً في ضوء حجم الاستثمارات الموجهة إلى هذه المواقع. الأسباب؟ على الرغم من أن التحديات تتفاوت فيما بين بلدان المنطقة، فإن الإجراءات التدخلية الحكومية تخطئ في شيء واحد: فهي تحاول معالجة الأعراض المكانية والمادية لعدم المساواة، وليس أسبابه. ومن ثمّ، يتطلب إضافة فرص عمل في المناطق الأكثر فقرا في بلد ما أن يحاول واضعو السياسات دفع منشآت الإنتاج الجديدة إلى هذه المناطق، ويتطلب تلبية الحاجة إلى مساكن لائقة ووسائل الراحة أن تساند المخصصات المالية مشروعات الإسكان الشعبي. ولم يفلح أي جهد منهما على نطاق واسع، لأن أسباب الاستبعاد المكاني ليست أسباباً مكانية ومادية، بل تتعلق بالتحديات المؤسسية وتحديات الحوكمة.

1 يتقدم المؤلف بالشكر إلى روبرتا جاتي، وإرنست سيرجنتي، وها نجوين على الملاحظات المفيدة.

ويؤدي ضعف الحوكمة إلى تفاقم التفاوتات المكانية من خلال قناتين متمايزتين لكنهما مترابطتان. أولا، مع مركزية القرارات الاستثمارية في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن فكرة عدم ترك أي منطقة تتخلف عن الركب تُترجم إلى فعل الشيء نفسه في كل مكان، دون تعديل البرامج والتصميمات على أساس الأفضليات أو الاحتياجات المحلية أو جعل الحكومات المحلية مسؤولة أمام سكانها والتماس ملاحظات تقييمية بشأن ما يصلح وما لا يصلح. ففي الخدمات الأساسية تهيمن إستراتيجية التخصيص من أعلى إلى أسفل والتخطيط المركزي للاستثمارات العامة. ولتعزيز التقارب في مستويات المعيشة، مثل نفقات استهلاك الأسر، اعتمد العديد من حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على التوظيف بأعداد كبيرة في القطاع العام بدلا من برامج الحماية الاجتماعية الموجهة للحد من الفقر.

ثانيا، أدت الاستثمارات المدفوعة باعتبارات سياسية في المدن الرأسمالية إلى تفضيل التركيز الاقتصادي في المناطق الرائدة، مما زاد من اتساع الفجوة بين المناطق المتقدمة والمناطق المتأخرة. وهذا هو الحال على وجه الخصوص في منطقة المشرق، حيث التركز المفرط للسكان والنشاط الاقتصادي في أكبر مدينة وتخلف المدن الثانوية يعكسان التحيز السياسي.

وتجسد هذه السياسات العقود الاجتماعية التي تتسم بالإجراءات التدخلية وإعادة التوزيع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تفضّل قيام الدولة بالتخطيط والاستثمار على نواتج السوق الحرة؛ وظهور بيروقراطية أو إدارة مركزية هرمية؛ وتفضيل إعادة التوزيع، مع اعتبار الدولة مسؤولة عن توفير الرعاية والخدمات الاجتماعية، بما في ذلك إلى حد كبير التوظيف (يوسف 2004). إن هياكل الحوكمة المركزية فعالة في بناء المعالم الضخمة - الاستثمارات العامة الكبيرة في البنية التحتية والإسكان الشعبي والخدمات والمناطق الاقتصادية- لكن ليس في تعديل التصميمات لتلبية الاحتياجات والأفضليات المتفاوتة لمن يعيشون في مناطق مختلفة أو خلق حوافز للموظفين المتعاملين مع الجمهور لاستخدام آراء المواطنين في تحسين الخدمات. ويستلزم تلبية طلب المواطنين على الوظائف والخدمات بفاعلية الانتقال من النماذج الضخمة إلى النماذج الإضافية- بعيدا عن النماذج الثقيلة التي تركز على الدولة إلى نهج أكثر تركزا على السكان المحليين لتخطيط الاستثمار وتقديم الخدمات والمساءلة.

ويتم تنظيم بقية الفصل على النحو التالي. يعرض القسم 2 شواهد تظهر ارتفاع مستوى التباينات المكانية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويقدم القسم 3 عرضا عاما وأمثلة محددة للنظام المركزي للحوكمة. ويوضح القسم 4 آثار الحوكمة المركزية على التباينات المكانية، في حين يعرض القسم 5 النتائج الختامية.

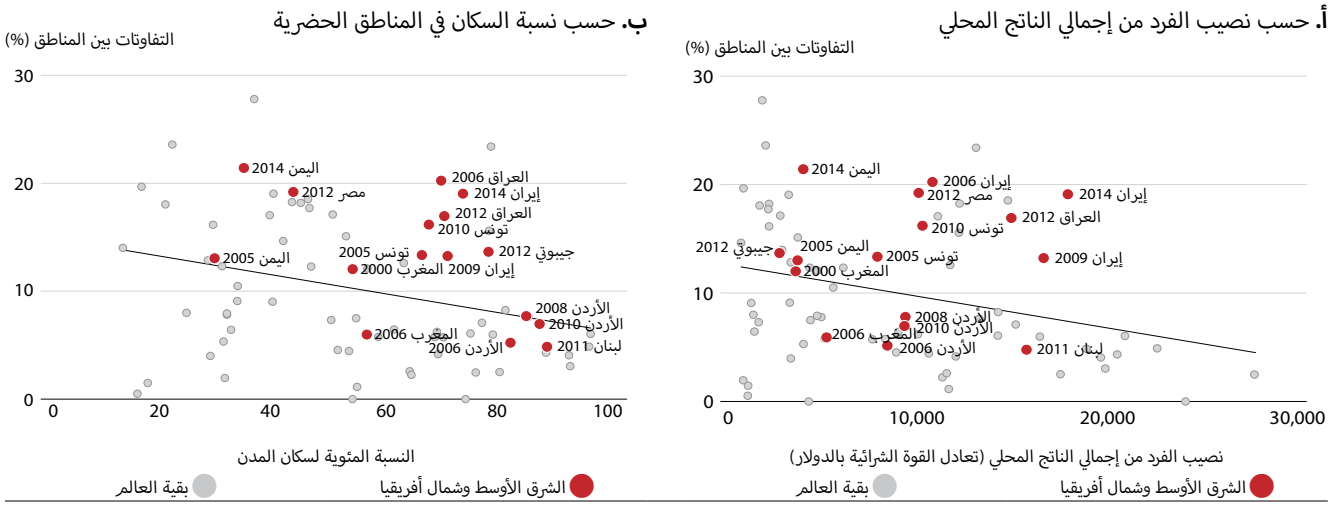
2. التباينات المكانية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يقدم هذا القسم شواهد على حجم التباينات المكانية داخل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي السنوات الأخيرة، قام البنك الدولي بتنسيق مسوح الأسر من مصادر مختلفة للمساعدة في حساب مؤشرات أهداف التنمية المستدامة ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف من حيث الفقر (الهدف الأول) والحد من عدم المساواة (الهدف العاشر). وتتيح قاعدة البيانات العالمية للرصد الناتجة عن ذلك حساب مؤشرات الرفاهة من المسوح التي أجريت في 103 بلدان متوزعة على خمس قارات منذ عام 2000. وهي تشمل 51.5 مليون شخص من جميع فئات الدخل وتغطي جميع مناطق العالم. وتشمل المؤشرات المنسقة مجاميع الرفاهة المستخدمة لحساب معدلات الفقر عند مستويات تعادل القوة الشرائية الدولية بالدولار الأمريكي، والمُكمشة مكانيا لمراعاة فروق الأسعار بين المناطق دون الوطنية.

وباستخدام البيانات المستمدة من هذه المسوح المنسقة للأسر المعيشية، تشير الشواهد إلى أنه على الرغم من الانخفاض النسبي لعدم المساواة داخل بلدان المنطقة، فإنه من بين أكثر مناطق العالم في التفاوت المكاني. وعلى الرغم من أن معظم البلدان متوسطة الدخل، فإن عدم المساواة المكانية مرتفع ومتزايد في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، خلافا للبلدان الأخرى، حيث لوحظ انخفاض عدم المساواة مع ارتفاع الدخل والتوسع الحضري (الشكل 1).[2] وتمثل التفاوتات بين المناطق دون الوطنية نسبة أكبر (63% أو 6 نقاط مئوية، أكثر) من عدم المساواة في الاستهلاك في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة ببقية العالم. وتعاني جيبوتي ومصر وإيران واليمن من أشد التفاوتات في المنطقة.[3]

2 يستخدم التحليل مؤشر تيل Theil لرصد عدم المساواة المكانية كنسبة من التفاوتات التي يمكن عزوها إلى التباينات بين المناطق (كوول 2006؛ شوروكس ووان 2005؛ تيل 1967؛ 1972).
3 مع استبعاد أثر الدخل والسكان ونسبة سكان الحضر ونسبة سكان الحضر في أكبر مدينة.

الشكل 1. التفاوتات المكانية داخل البلدان: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبقية العالم

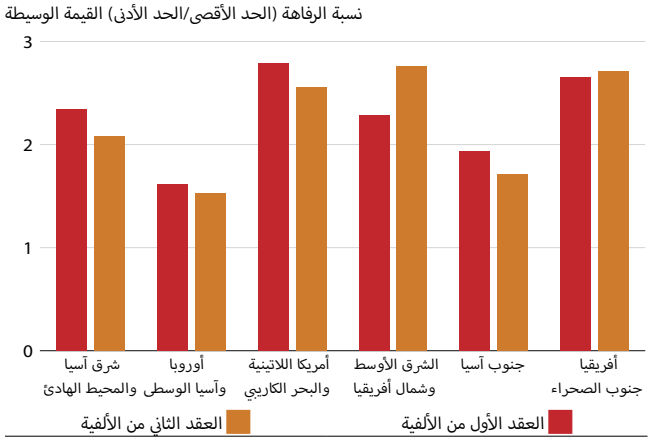


المصدر: MNAPOV TSD/البنك الدولي 2018. نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي من حيث تعادل القوة الشرائية.
ملاحظة: كل نقطة تقابل منطقة. وتم حساب التفاوتات بين المناطق على أساس المستوى الإداري الأول للبلد المعني (على سبيل المثال، المحافظة، المقاطعة).

ويبين الشكل 2 أن عدم المساواة بين أغنى المناطق وأفقرها، مقيسا بمتوسط الإنفاق الاستهلاكي على المستوى الإقليمي، ازداد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين العقد الأول والعقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، على عكس المناطق الأخرى.

ونظرا لارتفاع التفاوتات بين المناطق، من المتوقع أن يهاجر الناس بين تلك المناطق بحثا عن فرص أفضل. والهجرة داخل البلدان هي عملية أساسية للتغيير الاجتماعي والاقتصادي، لكن في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا يتحرك الناس بقدر ما يتحركون في أماكن أخرى. وتظهر البيانات المستمدة من التعدادات والمسوح أن معدل الهجرة الداخلية، الذي يعرف بأنه انتقال من مكان الولادة، يبلغ في المتوسط 14% داخل الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مقابل 28% في مناطق العالم الأخرى (البنك الدولي 2020أ). ويبدو أن الناس يقيمون في المنطقة التي ولدوا فيها، مما يقلل من المكاسب المحتملة للمهاجرين وأسرهم. وفي هذا السياق، تعد السياسات الإقليمية الرامية إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية في المناطق المتأخرة مهمة.

الشكل 2. تزايد التفاوتات بين أشد المناطق ثراء وأشدها فقرا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

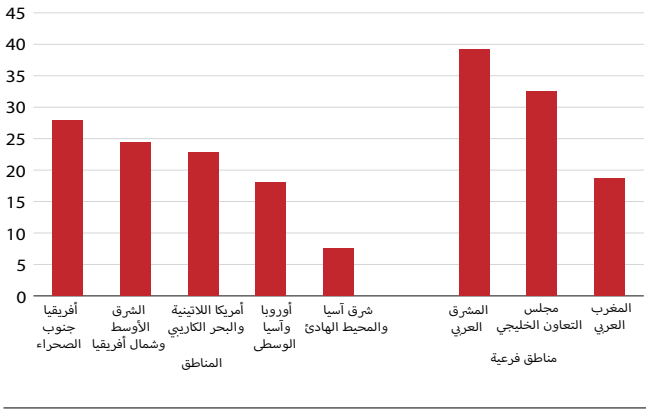


المصدر: قاعدة بيانات الرصد العالمية، فريق التنمية الإحصائية بالبنك الدولي.
ملاحظة: تم تجميع المسوح في فترتين (قبل عام 2010 وبعده). وللاطلاع على قائمة بالبلدان وسنوات المسح، انظر الجدول 1 بالملحق 4. تم حساب التفاوتات بين المحليات استناداً إلى المستوى الإداري الأول للبلد (على سبيل المثال، المحافظات، الولايات).

ويتيح تركز الناس والنشاط الاقتصادي في أكبر المدن رؤية أخرى للتفاوتات المكانية. إذ تُعد الصدارة الحضرية، التي تقاس كنسبة من سكان الحضر المقيمين في أكبر منطقة حضرية في البلد المعني، سمة مميزة للأنظمة الحضرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي المتوسط، يتركز 25% من سكان الحضر في أكبر مدينة في المنطقة (الشكل 3). أما المناطق الأخرى، مثل أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وأوروبا وآسيا الوسطى، فالصدارة الحضرية فيها منخفضة، وفي شرق آسيا تكون الصدارة منخفضة كثيرا (8% فقط). ويُعزى ارتفاع متوسط الصدارة الحضرية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى حد كبير إلى ارتفاع تركّز سكان الحضر في أكبر مدن المشرق (39%) ومنطقة مجلس التعاون الخليجي الفرعية

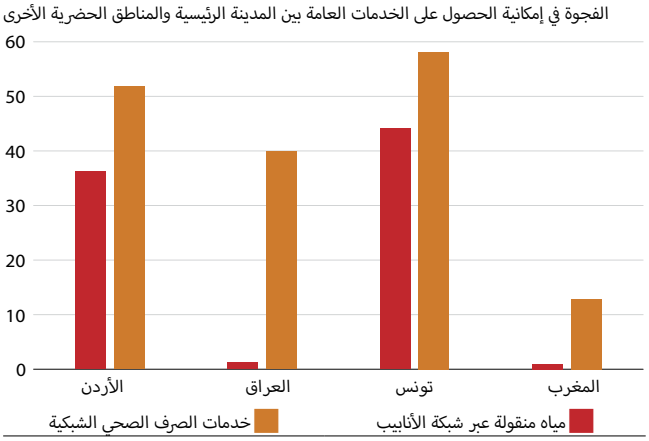
(32%). وتقل الصدارة كثيرا في المغرب العربي، حيث تشكل أكبر المدن نحو 19% من سكان الحضر في المتوسط. وتتفاوت الصدارة الحضرية اختلافا كبيرا فيما بين البلدان داخل المناطق الفرعية. ففي منطقة مجلس التعاون الخليجي، يتراوح تركز سكان الحضر في أكبر مدينة من 24% في السعودية إلى 71% في الكويت، وفي منطقة المغرب العربي، تتراوح بين 9% (الجزائر) و26% (تونس)، وفي منطقة المشرق العربي تتراوح بين 27% (سوريا) ومصر (46%).

الشكل 3. الصدارة الحضرية في مختلف مناطق العالم والمناطق دون الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: أكسفورد إيكونوميكس.

الشكل 4. الفروق في إمكانية الحصول على الخدمات العامة بين المدينة الرئيسية والمناطق الحضرية الأخرى في الأردن والعراق وتونس والمغرب



المصدر: مسوح الأسر المعيشية.

والمدينة الرئيسية في كل بلد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي المنطقة الرئيسية لإنتاج الثروة وتضم أكبر عدد من السكان. وفي معظم البلدان، يكون تركز إجمالي الناتج المحلي أعلى من تركز السكان، لأن اقتصادات التجمع تؤدي في العادة إلى زيادة إنتاجية السكان. وفي منطقة المشرق العربي، يبدو أن التحيز السياسي يدفع إلى الصدارة المفرطة وتخلف على المدن الثانوية في التنمية. ومن العوامل التي تدفع إلى التركز الحضري ارتفاع النمو السكاني؛ والتوسع الحضري السريع المدفوع بالهجرة؛ والنظم الاقتصادية المركزة؛ والحكومات غير الديمقراطية والمركزية والتاريخ الاستعماري (فاراجي 2016). وعادةً ما تقدم الأنظمة المركزية سياسيا في البلدان النامية مستويات أفضل من الخدمات والسلامة في العاصمة التي تقع في المناطق الداخلية. فالمدن الرئيسية التي هي أيضا عواصم سياسية أكبر بنسبة 25% في المتوسط من المدن الرئيسية التي لا تتركز فيها السلطة السياسية (هندرسون 2002). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن ربط ضخامة حجم المدن في العالم العربي بعدة قرون من حكم الدولة الجائرة وانخفاض الانفتاح التجاري، وهو ما أسهم أيضا في أن تصبح مدنا استهلاكية بدلا من أن تكون مدنا منتجة (بوسكر وبورينج وفان زاندن 2013). ويبدو أن هذه التحيزات السياسية أثرت على تطور الأنظمة الحضرية في منطقة المشرق، مما أدى إلى ارتفاع التركز الحضري وزيادة التفاوت المكاني. وتؤيد التباينات المكانية في الحصول على الخدمات الأساسية فكرة أن السياسات العامة المتحيزة مكانيا قد تؤدي إلى اختلال أنظمة المدن (الشكل 4).

3. نهج مركزي تقوده الدولة لتيسير التقارب

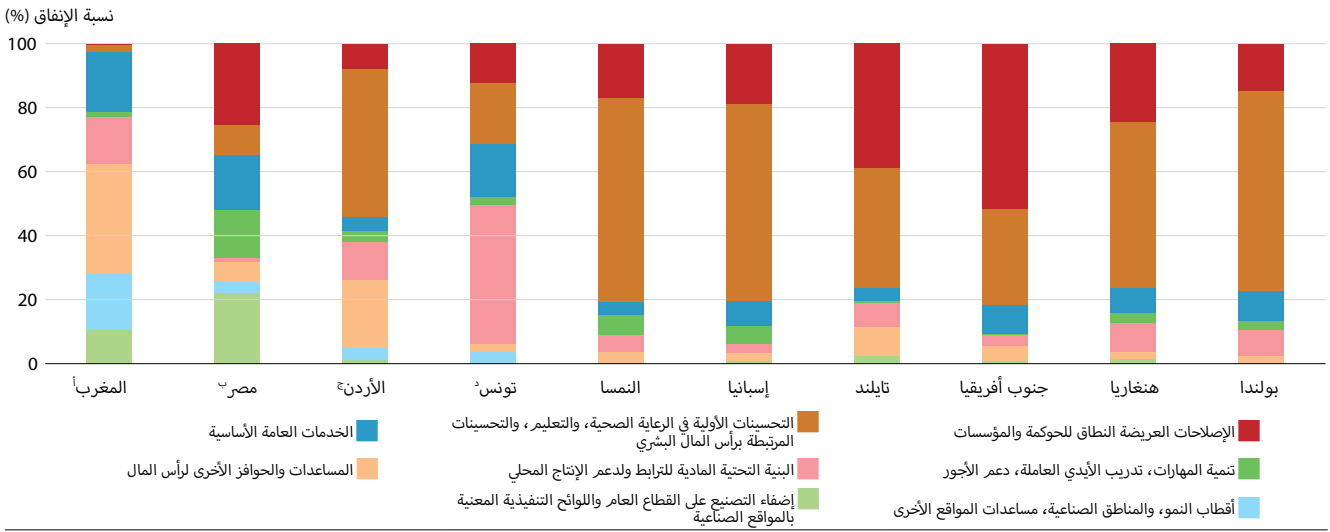
حددت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أولوية لتعزيز التقارب في مستويات المعيشة من خلال توفير الوظائف والخدمات العامة، على الرغم من أن الإفراط في مركزية الموارد وصنع القرار وآليات تقديم الخدمات يميز السياسات التي تتبعها حكومات المنطقة

لتحقيق هذه الأهداف. وتشجع هذه النهج على تدفق غير متوازن رأسيا للموارد واتخاذ القرارات، إلى جانب ضعف القدرات البشرية والمالية والفنية للاستجابة لاحتياجات المواطنين وتقديم خدمات جيدة على المستوى المحلي - لاسيما في المناطق المتأخرة عن الركب.

التخصيص والتخطيط من أعلى إلى أسفل للاستثمارات الرأسمالية العامة

ضخت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا استثمارات كبيرة في رأس المال العام في السنوات الأخيرة كأداة رئيسية لتحقيق التقارب في الحصول على الخدمات الأساسية. وهناك اختلال وظيفي في الإنفاق الحكومي على البنية التحتية (لاسيما على أساس المكان) على حساب رأس المال البشري (الخدمات الاجتماعية) وإصلاحات الحوكمة واسعة النطاق في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكل 5).

الشكل 5. الإنفاق الحكومي لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبلدان المقارنة على الصعيد الدولي



المصدر: قاعدة بيانات الإحصاءات المالية الحكومية،صندوق النقد الدولي، والبيانات الحكومية لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (على النحو المبين في الملاحظات أدناه).
ملاحظة: لا تتضمن قاعدة بيانات الإحصاءات المالية الحكومية بيانات عن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء بيانات جزئية عن الإمارات العربية المتحدة. بالنسبة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، استند تحليل فريق التقرير إلى البيانات الوطنية على النحو المبين في الملاحظات (أ)-(د):
أ. جاءت البيانات الخاصة بالمغرب من قانون المالية لعام 2017، وتحديداً قطاعي "الميزانية العامة" و"المنشآت والشركات العامة".
ب. جاءت بيانات الميزانية الخاصة بمصر من البيان المالي 2018-2019، وتم تجميع بيانات إجمالي مصروفات السلطات الاقتصادية البالغ عددها 48 جهة من بياناتها المالية 2016 -2017 من موقع وزارة المالية على الإنترنت.
ج. جاءت البيانات الخاصة بالأردن من "النفقات الرأسمالية والراهنة (2018)"، حسب تصنيف جميع الوزارات التنفيذية، وفقًا لتقرير دائرة الموازنة العامة بوزارة المالية.
د. يأخذ التحليل التونسي في الاعتبار أحدث خطة خمسية، وخطة التنمية 2016-2020.

إذ يشكل الإنفاق على المؤسسات أقل من 1% من الإنفاق العام في المغرب و12% فقط في تونس، في حين تتراوح نسب الإنفاق في البلدان المقارنة من 15% (بولندا) إلى 52% (جنوب أفريقيا). وتتمثل أكبر فجوة فيما يتعلق بمخصصات الإنفاق التي تركز على الناس في الصحة والتعليم الأساسيين، حيث خصص المغرب 3% وتونس 19%، في حين أن أدنى نسبة من المخصصات في البلدان المرجعية هي في جنوب أفريقيا حيث تبلغ 30%، والأعلى في النمسا حيث تبلغ 64%.

ففي تونس، على سبيل المثال، تشكل السياسات المستندة إلى الناس مثل تنمية المهارات والخدمات العامة الأساسية والرعاية الصحية والتعليم الأساسية 19% من مخصصات الإنفاق العام، مقابل 44% لمساندة الإنتاج المحلي والبنية التحتية المادية للربط الشبكي. وكانت الاستثمارات الكبيرة في البنية التحتية العامة سمة مميزة للعديد من حكومات المنطقة في السنوات الأخيرة، بما في ذلك مشروعات البنية

التحتية الرئيسية مؤخرا في مصر والمشروعات العملاقة في السعودية. وتتمثل إحدى الركائز الرئيسية لسياسة التنمية الإقليمية السعودية في المدن الجديدة - حيث شكلت النفقات التقديرية لتطوير المدن الثماني نحو 30% من الإنفاق الحكومي في عام 2017. ويأتي هذا الإنفاق الكبير بعد إنشاء مدن صحراوية جديدة، لا تزال غير مأهولة أو اجتذبت نسبة ضئيلة من السكان المستهدفين.

وينتشر هذا التركيز على البنية التحتية حتى في الخدمات الاجتماعية، حيث تظهر الشواهد الحديثة أن موازنات التعليم في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تركز تركيزا كبيرا على الاستثمارات الرأسمالية (على سبيل المثال، بناء مدارس جديدة وإعادة تأهيل وتوسيع المرافق القائمة، وشراء المعدات المدرسية) بدلا من مدخلات التعلم الأخرى. وتخصص الكويت 21% من الإنفاق العام على التعليم للاستثمار الرأسمالي؛ ولبنان والمغرب، 13%؛ وقطر، 24%، وهي نسبة أعلى بكثير من المتوسط الخاص بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية البالغ 7.6% (البنك الدولي 2018د).

وفي معظم بلدان المنطقة، تتخذ الوزارات القطاعية داخل الحكومة المركزية قرارات بشأن التخصيص الجغرافي للإنفاق الاستثماري، مع ترك القليل من الهيئات على المستوى المحلي. فعلى سبيل المثال، في مصر في عام 2016، لم تشكل مصروفات الإدارة المحلية على شراء الأصول غير المالية لأنشطة التنمية المحلية سوى 3% من إجمالي الإنفاق على الإدارة المحلية (أمين 2016). وبالمثل في الأردن، يجري التخطيط للاستثمارات القطاعية بشكل عام على المستوى المركزي، مع إيلاء اهتمام محدود لتحقيق الاستفادة المثلى في مختلف القطاعات أو تطبيق إطار للتخطيط الإقليمي (البنك الدولي 2018أ). وحتى في تونس، التي أسندت مزيدا من سلطة اتخاذ القرار إلى الإدارات المحلية، تشمل خطط تنمية البلديات التي تبلغ مدتها 5 سنوات جميع الاستثمارات البلدية لكنها لا تمثل سوى 10% من إجمالي الاستثمارات في البنية التحتية الحضرية. وتستند النسبة المتبقية البالغة 90% إلى خطط التنمية الوطنية وتمولها وتنفذها مباشرة الوزارات التنفيذية والمؤسسات الخدمية المملوكة للدولة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى قرارات مجزأة أو غير منسقة لتخطيط الاستثمار وتمويله على مستوى القطاعات، دون رؤية متكاملة لأولويات التنمية الإقليمية والمحلية.

ويتمثل أحد التحديات ذات الصلة في أن حكومات المنطقة تميل إلى زيادة عدد وحداتها الحكومية المحلية بدلا من تعزيزها، مما يعوق قدرتها على الاضطلاع بدور في تخطيط التنمية الإقليمية. ففي السعودية، على سبيل المثال، أصبحت منطقة الحجاز التاريخية الآن أربع مناطق حكم. وبالمثل، اتخذ العراق هيكلا بسيطا قبل الاستقلال ثمّ زاد عدد مناطق الحكم. ويعتبر لبنان حالة متطرفة، إذ تضم أكثر من 1100 بلدية ونحو 53 اتحادا للبلديات، وكثير منها يضم أقل من 10 بلديات. ويخلق صغر حجم هذه الوحدات المحلية، وافتقارها إلى هويتها المحلية، وخضوعها للمساءلة على نحو تصاعدي عقبات كبيرة أمام أن تكون طبقات اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار، وتزيل ما قد يكون خلافا لذلك نظائر منطقية للإجراءات التدخلية الموجهة مكانيا.

الآليات المركزية لتقديم الخدمات

في إطار السعي لتحقيق التقارب في جودة الخدمات، التزمت معظم بلدان المنطقة بلامركزية سلطة تقديم الخدمات إلى الهيئات المحلية. وفي المناطق الأخرى، عادة ما تقدم السلطات المحلية مثل البلديات ومجالس المدن الخدمات الأساسية للمواطنين، وينظر إليها عموما على أنها أول وأفضل نقطة اتصال بين المواطنين والحكومة.

وقد حقق العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدما في تحقيق اللامركزية - بما في ذلك لبنان وتونس، اللذان أجرى كل منهما انتخابات محلية طال انتظارها في عام 2018. ومع ذلك، لا تزال أنظمة الحكم المحلي في المنطقة لاتمركز في معظمها وليس لامركزية، مما يعكس التركز المفرط للأنظمة الحضرية في المنطقة. وتشير اللامركزية إلى نقل الصلاحيات السياسية والمالية والإدارية من الحكومة المركزية إلى المستويات الأدنى للحكومة (من خلال الجهات الفاعلة الخاضعة للمساءلة بشكل تنازلي، مثل السلطات المحلية المنتخبة)، في حين يشير اللاتمركز إلى نقل المسؤولية الإدارية عن وظائف محددة إلى مستويات أدنى داخل الجهاز البيروقراطي للحكومة المركزية (الذي يشكل جزءا من الحكومة المركزية ويتحمل المسؤولية التصاعدية أمامها). والكيانات اللاتمركزية هي وكلاء للحكومة المركزية، ولا تخضع للمساءلة أمام سكانها المحليين، وليست قادرة على تصميم البرامج بما يتلاءم مع الاحتياجات أو التفضيلات المحلية.

ويتسم نظام الإدارة العامة بدرجة عالية من المركزية في معظم بلدان المنطقة، حيث تقدم وحدات الحكومة المركزية اللاتمركزية بعض الخدمات مباشرة، وتقدم المكاتب الميدانية للوزارات التنفيذية أو المحافظات والمناطق والبلديات الخدمات الأساسية (UCLG 2010). ومن غير المرجح أن يكون لدى الموظفين العاملين في هذه الوزارات التنفيذية أو مكاتب الحكومة (المركزية) غير المتمركزة حوافز أو دوافع للاعتناء بالملاحظات التقييمية المحلية لتحسين جودة الخدمات، ولكن إذا كان عقد العمل الخاص بهم قد تمت مكافأتهم رسميا عنه (أو معاقبتهم) بسبب بعض الإجراءات - بما في ذلك التصرف بناء على آراء المواطنين - فمن المرجح أن يكون لديهم حافز أكبر بكثير لاتخاذ (أو تجنب) إجراءات من شأنها أن تؤدي إلى مكافآت (أو عقوبات).

ويمكن لواضعي السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التعلم من التجربة الصينية - بلد ليس لديه مؤسسات مُنتخبة أو صحافة حرة يستخدم الحوافز والدوافع لتعزيز جودة الحياة والأداء الاقتصادي. ومنحت المؤسسات السياسية الصينية مسؤولي البلديات الاستقلالية والحوافز للاستثمار في المؤسسات الإنتاجية (آنج 2016). وبرز قادة ريادة الأعمال النشطون كرؤساء بلديات للمدن والبلدات الصينية، واستفادوا من هذه الحوافز، التي يفترض أنها نجحت في الصين لأن لديها تاريخا طويلا من القدرات القوية للدولة - بما في ذلك القدرات والابتكار على المستوى المحلي - لتحقيق الأهداف الوطنية (فوكوياما 2011؛ 2014).

وعلى الرغم من أن المجالس المنتخبة عادة ما تدير أجهزة الحكم المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنها تتمتع عادة بسلطة محدودة على الخدمات التي يتعين عليها تقديمها. ويتألف دورها في الغالب من تنفيذ قرارات خاصة بالخدمات تتخذها الحكومة المركزية وتؤدي وظائف محدودة مثل إدارة المكتبات، ورصف الشوارع، وتوفير خدمات المنتزهات وأضواء الشوارع، وجمع القمامة (UCLG 2010). ويلخص الشكل 6 هيكل الحوكمة الإقليمية المعتاد في المناطق الفرعية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتشير مؤشرات لامركزية المالية العامة التي حسبها إيفانا وشاه (2012) إلى أن منطقة المشرق أقل لامركزية بدرجة كبيرة من المغرب العربي، لاسيما في حالة مصر والعراق والأردن وسوريا (الشكل 7).

وأدت محدودية اللامركزية إلى عدم التوافق العام بين مركزية المالية العامة والتفويض الوظيفي للمسؤولية عن تقديم الخدمات الأساسية. ويعد تمويل الخدمات العامة في المناطق الحضرية في المنطقة أقل وأكثر مركزية منه في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مع مسؤولية الهيئات الحكومية المركزية في المقام الأول عن الاستثمارات العامة في البنية التحتية الحضرية وتقديم الخدمات. وحتى في الحالات التي تستثمر فيها حكومات البلديات في البنية التحتية وتقدم الخدمات، فإنها تعتمد إلى حد كبير على تحويلات المالية العامة من مستويات حكومية أعلى للقيام بذلك - كما يتضح في الحصص الأقل كثيرا من الإيرادات الذاتية في تدفقات إيراداتها الإجمالية مقارنة ببلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (الشكل 8).

والاستثناءات الرئيسية من ذلك في المنطقة هي الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يذهب 90% من الضرائب العقارية (التي يتم تحصيلها مباشرة في غزة أو بشكل غير مباشر من خلال السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية) إلى البلديات التي تعتمد بدورها على التحويلات المركزية بنسبة 15% فقط من إجمالي إيراداتها (البنك الدولي 2017أ). كما أن بلدان المغرب العربي، وخاصة المغرب، تتمتع في العادة بقدر أكبر إلى حد ما من الاستقلالية المالية على المستوى المحلي - بما في ذلك إلى حد ما الاقتراض التجاري دون الوطني.

وانخفضت الإيرادات المحلية وتحصيل الضرائب المحلية كنسبة من إجمالي الإيرادات الوطنية، كما حدث في مصر على مدى العقود الثلاثة الماضية (الشكل 9)، وتشير التقديرات إلى أن المدن في المغرب تحتاج إلى موازنة استثمارية رأسمالية تصل إلى 5 أمثال المستويات الحالية أو توليد الإيرادات الذاتية التي تصل إلى 2.5 ضعف المستويات الحالية لتلبية احتياجاتها التمويلية المقدرة للاستثمار في البنية التحتية الحضرية على المدى المتوسط، وذلك بسبب التوسع العمراني المتزايد (البنك الدولي 2020ب).

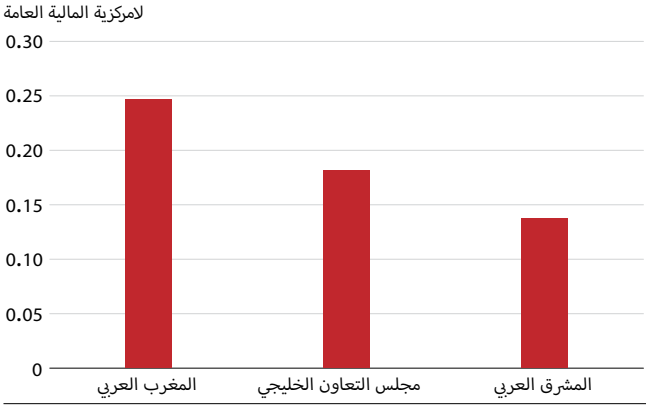
وقد أسهم هذا الهيكل الإداري شديد المركزية في تفاوت شكل التنمية المكانية. وتؤكد المقارنات الاقتصادية المعيارية للاختلالات المكانية بين المنطقة وبين المناطق الأخرى تأثير هذا النهج المركزي على التباين المكاني. ويقدم البنك الدولي (2011) شواهد إحصائية على أن البلدان ذات الخصائص المركزية لإدارة الحكم تتبع عادة مسارا إنمائيا أكثر تركزا مكانيا. ويخلص هذا البحث إلى أن زيادة الحقوق السياسية وزيادة المشاركة في المساءلة السياسية عبر الأراضي يفضلان الحد من الاختلالات المكانية. وفي بحوث ذات صلة، وجد ميجاياوا وكريمر

الشكل 6. اللامركزية في المناطق دون الإقليمية بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا

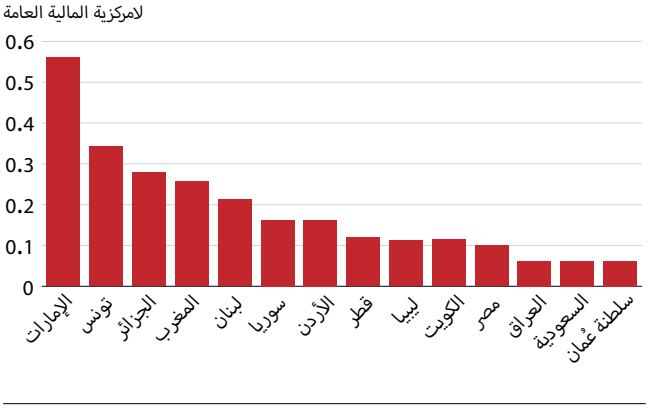
المصدر: المؤلفون استنادا إلى مراجعة أدبيات اللامركزية.
ملاحظة: هناك بعض الاستثناءات الملحوظة من التصنيفات، كما هو مبين في الشكل 7 (على سبيل المثال، تتمتع الإمارات بدرجة كبيرة من لامركزية المالية العامة).

الشكل 7. إلغاء مركزية المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

أ. اللامركزية حسب المنطقة الفرعية[أ]



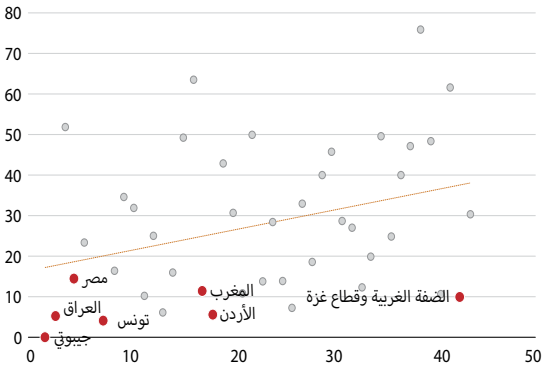
ب. اللامركزية ، بلدان مختارة



المصدر: إيفانينا وشاه 2012.
ملاحظة: يأخذ مؤشر اللامركزية المالية في الاعتبار العديد من المتغيرات: استقلالية الحكومة المحلية في تحديد معدل وقاعدة الإيرادات المحلية، والتمويل الذاتي للنفقات المحلية ، والمسؤولية المحلية عن الخدمات البلدية والاجتماعية والسيطرة عليها، والعديد من المتغيرات الأخرى. أ. المغرب العربي يشير إلى الجزائر وليبيا والمغرب وتونس؛ والمشرق العربي يشير إلى جمهورية مصر العربية والعراق والأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية؛ و يشير مجلس التعاون الخليجي إلى البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.

الشكل 8. لامركزية الإنفاق والإيرادات الذاتية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

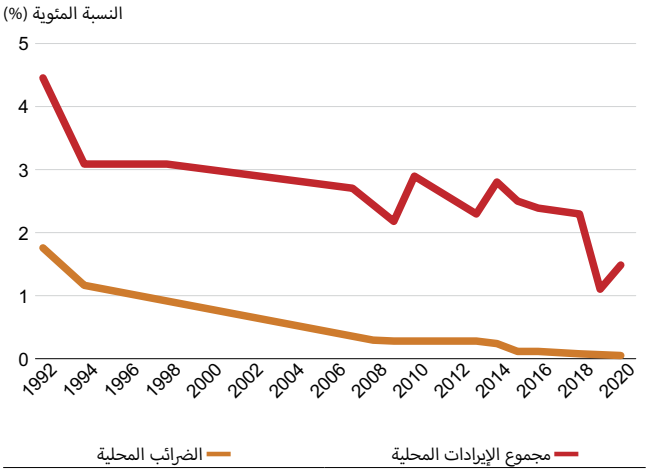
مصروفات الهيئات المحلية كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي



مصادر أخرى غير المنح والدعم الحكومي المركزي كنسبة مئوية من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية

المصدر: إحصاءات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2015 والتقارير القطرية للبنك الدولي 2014-2018.

الشكل 9. الانخفاض المستمر في الإيرادات دون الوطنية والضرائب المحلية كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات القومية في مصر



المصدر: بيانات وزارة المالية المصرية جمعها م. ندا وآخرون (الفريق القطري للبنك الدولي في مصر) في إطار المساعدة الفنية بشأن لامركزية المالية العامة وإستراتيجية الإيرادات الذاتية.

ويمور (2012) وجود ارتباط سلبي قوي بين مؤشر الحقوق السياسية، الذي يقل فيه مؤشر الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عن مناطق العالم الأخرى، ومؤشر التجمع المكاني (مؤشر لتركز الأنشطة الاقتصادية، يستخدمه المؤلفون كمقياس بديل للاختلالات المكانية). التي تكون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى منها في أي مكان آخر. ليست جميع الاختلالات المكانية سلبية؛ ومن بين المساهمات الفكرية الرئيسية لمطبوعة تقرير عن التنمية في العالم 2009 (البنك الدولي 2009) البيان بأن تشتت الإنتاج على نطاق أوسع لا يعزز الرخاء، على الرغم من أن هذا التفاوت في التنمية المكانية يثير القلق لأنه يسهم في التباينات المكانية في مستويات المعيشة، كما هو مناقش في القسم التالي.

4. مركزية اتخاذ القرارات والتفاوتات المكانية

يسلط هذا القسم الضوء على كيفية مساهمة هياكل اتخاذ القرارات من أعلى إلى أسفل وآليات تقديم الخدمات المركزية في التباينات المكانية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

تحويلات الموارد المحلية التنازلية والتي لا يمكن التنبؤ بها

عادة ما تفتقر عمليات الموازنة التي تحكم تخصيص الموارد القطاعية والمحلية للاستثمارات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى الشفافية والقدرة على التنبؤ، مما قد يحرف تدفقات الموارد نحو المناطق التي تتمتع بقدرة أكبر على المساومة. وتوصلت عدة دراسات اقتصادية قياسية من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى أن التحيز السياسي في التخصيص المكاني للمنح المقدمة من الحكومة المركزية عبر المناطق أقوى مع ضعف أنظمة تحقيق التكافؤ والشفافية (بيتليك وشنيدر وستروتمان 2006؛ سيمون كوسانو، ولاجو بيناس، وفاكيرو 2014). ولحماية الحكومات المحلية من التحيز السياسي وزيادة إمكانية التنبؤ بتدفقات الموارد، يجب أن تكون أنظمة المنح الحكومية الدولية محكمة التوقيت شفافة ويمكن التنبؤ بها (بوادواي وشاه 2007؛ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2013؛ موئل الأمم المتحدة 2009).

ويمكن أن يؤدي عدم وجود معايير واضحة للتخصيص إلى نتائج مكانية واقتصادية دون المستوى الأمثل. لنأخذ على سبيل المثال النظام المصري الذي يوضح كيف يمكن أن تؤدي مواطن الضعف في عملية إعداد الموازنة المحلية إلى تعزيز التباينات المكانية على عدة جبهات، مع تجزؤ التخطيط وإعداد الموازنات مما يؤدي إلى غياب المساءلة في نواتج الإنفاق العام ويحابي المناطق الجغرافية التي لديها قدرة أكبر على المساومة. ولا يستخدم النظام أية صيغة رسمية أو مجموعة معايير مطبقة باستمرار لاتخاذ قرارات تخصيص الموارد، وبالتالي لا يؤدي أي وظيفة واضحة لإعادة التوزيع. وتتحدد جميع المخصصات الأفقية والرأسية للموارد من خلال مفاوضات فردية بين وزارة المالية وكل من كيانات الموازنة البالغ عددها 324 مؤسسة (بمعنى أن الكيانات المحلية التي لا تتمتع بقدرة تفاوضية تذكر أو مهارات تفاوضية - ربما تلك الموجودة في المناطق المتأخرة - قد تحصل على مخصصات أقل من الموارد). علاوة على ذلك، تتم عملية إعداد الموازنة طوال السنة المالية على أساس الظروف الخاصة، مما يمنع البرلمان من إدراك المخصصات الجغرافية لإعداد الموازنات ومناقشتها. وأخيرا، يمكن للهيئات المنفذة غير المركزة تغيير موقع أي مشروع مخصص بموافقة وزير التخطيط فقط.

وحتى في البلدان التي تطبق صيغا للتخصيص المحلي لموارد الحكومة المركزية، فإن هذه الصيغ عادة ما تكون متحيزة نحو المناطق الرائدة (استنادا إلى عدد سكان المنطقة أو إيرادات الموارد الطبيعية). وتظهر التجارب الدولية والبحوث التجريبية أن مثل هذه الخطط لتحقيق المساواة في المالية العامة يمكن أن "تحقق تفاوتات اقتصادية مكانية أصغر فيما بين المناطق" (هنكيل وآخرون 2018)، على الرغم من أنها يمكن أن يكون لها أيضا معدل مكاني متفاوت يعزز الاختلالات الإقليمية. ففي العراق، على سبيل المثال، تستند مخصصات موازنة الحكومة المركزية للمحافظات في المقام الأول إلى الإنفاق السابق والسكان وصيغة النفط مقابل الدولار. وتعتبر المخصصات الناتجة عن ذلك مثبطة لاقتصاد الموارد وتنحرف بها بعيدا عن المحافظات المتأخرة التي عادة ما تكون أقل سكانا؛ ويبلغ الارتباط بين حصة محافظة ما من الموازنة الاستثمارية ومعدل الفقر فيها -0.125، والارتباط بين معدل الفقر في المحافظة وسكانها هو -0.15 (البنك الدولي 2016أ).

ويكافئ استخدام صيغة النفط مقابل الدولار أيضا المحافظات الأكثر ثراء؛ ويبلغ معدل الفقر في البصرة وكركوك 14% و9% على الترتيب، وهو ما يقل عن المتوسط في المحافظات في عام 2012 والبالغ 21% استنادا إلى خط الفقر الوطني، مما أدى إلى تفاوتات أفقية كبيرة في

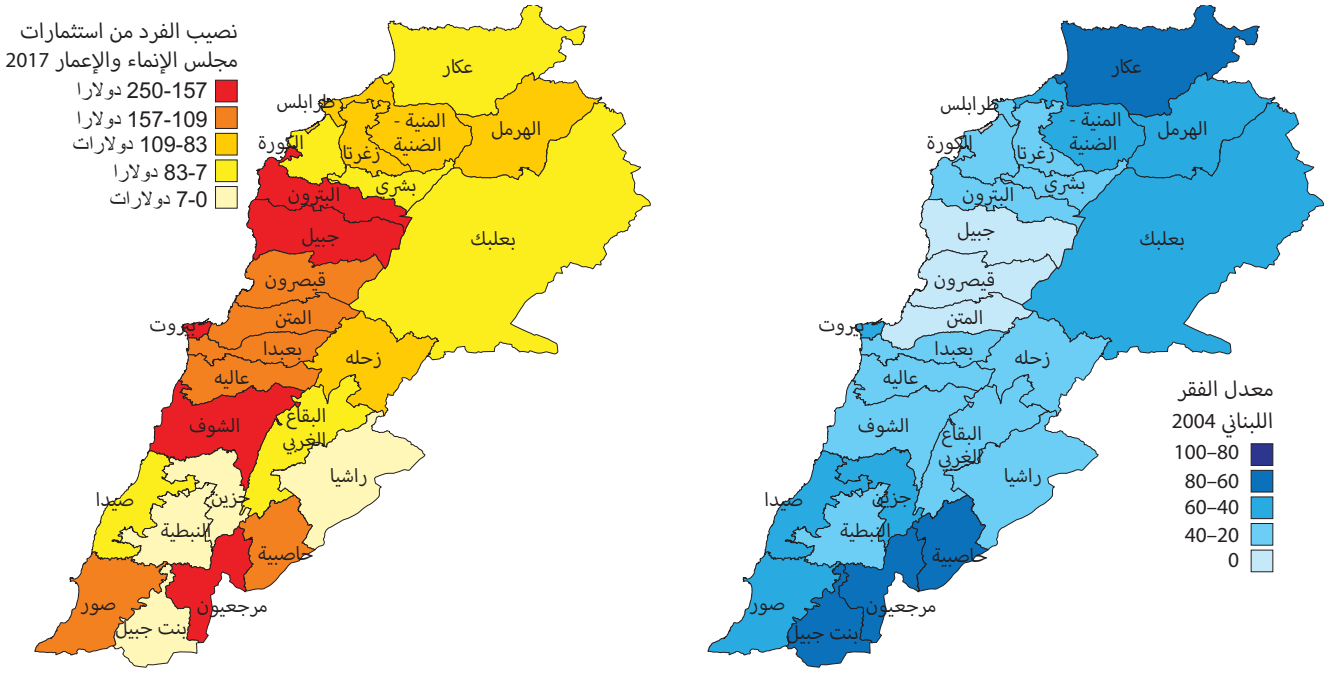
مخصصات الموارد (البنك الدولي 2016أ). ويظهر الهاشمي وميلز (2018) أن استخدام الموارد الطبيعية كأساس لتقاسم الإيرادات منتشر على نطاق واسع في آليات تحويلات المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويميل إلى تعزيز إقليمية الموارد وإشعال فتيل التوترات الانفصالية (حيث تحتفظ المناطق الغنية بالموارد بمنافع من الإيرادات المولدة محليا). وعلى هذا النحو، يوصي المؤلفون الحكومات باستهداف أوجه عدم المساواة المكانية على المستوى الوطني بدلا من آليات إعادة التوزيع التي تكافئ صراحة المناطق الغنية بالموارد وتديم الاعتماد على الموارد.

ويمكن أن يؤدي التخصيص المفرط المركزية لموارد الحكومة المركزية للاستثمار الرأسمالي إلى تعزيز التباينات المكانية بشكل مباشر. واليمن هو أبرز مثال على ذلك. وبشكل عام، كان الاستثمار العام في البنية التحتية في لبنان منخفضا وانحرف نحو المناطق الأكثر تقدما، حتى بعد السيطرة على السكان. من حيث نصيب الفرد لعام 2017، قام مجلس الإنماء والإعمار (الهيئة الوطنية المسؤولة عن تخطيط وتنسيق الموارد التمويلية من المانحين وتمويل إعادة بناء البنية التحتية على المستويين الوطني والمحلي، الذي يتبع رئيس الوزراء مباشرة) بأعلى الاستثمارات في البترون وبيروت والشوف وجبيل ومرجعيون.

وكان هناك استثمار محدود في ضواحي أكثر بعدا مثل بنت جبيل وجزين والنبطية في الجنوب؛ وبعلبك وراشيا في البقاع؛ وعكار في الشمال (الخريطة 1). وقد تكون هناك أسباب تتعلق بالكفاءة الاقتصادية لتخصيص البنية التحتية العامة الدائمة للمناطق المزدهرة المكتظة اقتصاديا، لكن هذه القرارات توسع الهوة بين المناطق المتقدمة والمناطق المتأخرة.

وقامت عدة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بإصلاح أطرها الخاصة بالتحويلات المالية المحلية من أجل استخدام صيغ مستندة إلى الحاجة والأداء تأخذ بعين الاعتبار القدرات الاقتصادية والمالية لكل منطقة على حدة. فعلى سبيل المثال، تفيد التقارير بأن نظام المنح في الأردن للبلديات واضح وبسيط ويمكن التنبؤ به؛ وتنص المادة 23 من قانون البلديات على مبادئ توجيهية لتوزيع إجمالي الإيرادات الحكومية تتضمن مبادئ توجيهية يمكن أن تحد من التباينات المكانية، بما في ذلك بُعد مركز البلدية من عمان، ومؤشر إجمالي الناتج المحلي الاسمي، واحتياجات الإنفاق البلدي. وفي المغرب، تتم التحويلات المالية إلى البلديات من خلال حساب مخصص لضريبة القيمة المضافة، مع تحقيق أهداف واضحة لتحقيق المساواة بشكل عام (البنك الدولي 2017ب).

الشكل 10. نصيب الفرد من الاستثمارات العامة في مجلس التنمية وإعادة الإعمار (2017) والفقر في لبنان (2004)



المصدر: مجلس الإنماء والإعمار (سبتمبر/أيلول 2017).

ويمكن زيادة تعزيز أثر هذه التحويلات من خلال زيادة استخدام هياكل الحوافز بحيث يتم تشجيع البلديات على بناء قدراتها الفنية واستدامتها المالية وأداء تقديم الخدمات للحصول على الأموال. وقد نجحت البرامج الحكومية في تونس والضفة الغربية وقطاع غزة (برنامج تنمية البلديات) في تنفيذ مثل هذه التحويلات المشروطة، التي تقترن عادة بعنصر بناء القدرات الذي يساعد السلطات المحلية التي تعاني من ضعف الأداء على الإسراع بتفادي ترسيخ الفجوات القائمة في القدرات استنادا إلى أداء أجهزة الحكم المحلي. وتؤدي هذه التجارب إلى زيادة الاستدامة المالية، وتحسين الممارسات الإدارية في أجهزة الحكم المحلي، وتوضح كيف يمكن تصميم هيكل المالية العامة في أي بلد على المستوى المحلي ليصبح أداة قوية للتخطيط المكاني.

تفاوت نوعية تخطيط الاستثمار وتنفيذه

هناك عدة بلدان تعاني من اختلالات إقليمية كبيرة من حيث موظفي أجهزة الحكم المحلي وقدرات الموارد البشرية، وهو ما يؤثر بشكل غير متناسب على المناطق المتأخرة، كما هو الحال في تونس. ووجدت دراسة أجريت في عام 2018 عن التوظيف في أجهزة الحكم المحلي في البلاد وجود اختلالات إقليمية من حيث التوظيف وقدرات الموارد البشرية بين البلديات الشمالية والساحلية والبلديات الداخلية والريفية، مما يؤكد الدور الذي يلعبه التحيز المكاني في تخصيص الموارد البشرية (البنك الدولي 2018ب). فحوالي 67% من أجهزة الحكم المحلي ليس لديها مهندس مؤهل، و75% ليس لديها مهندس معماري، و24 بلدية ليس لديها مدير إداري أو مالي مؤهل. وإجمالا، قدر التحليل أنه سيتعين تعيين أكثر من 1100 موظف لضمان قيام موظف واحد على الأقل بشغل كل وظيفة من هذه الوظائف الإدارية والتقنية الرئيسية في جميع أجهزة الحكم المحلي. ولمعالجة هذه الفجوات، بدأت الحكومة التونسية تجربة استخدام الحوافز المالية لتشجيع الموظفين على الانتقال إلى أجهزة الحكم المحلي في المناطق المتأخرة.

وتترجم هذه الفجوات في القدرات إلى تفاوت في التخطيط والتنفيذ فيما بين أجهزة الحكم المحلي. وفي العديد من البلدان، يميل عدم التوافق المنهجي بين الموازنة المخططة والموازنة المنفذة إلى "إلغاء فائدة تخطيط الموازنة وترتيب أولويات النفقات" (البنك الدولي 2016ب). وفي الأردن، يبدو أن عددا قليلا من السلطات المحلية يقوم بإعداد خطط التنمية والاستثمار المحلية وتحديثها بانتظام، مما يؤدي إلى أن مخصصات الإنفاق الرأسمالي غالبا ما تتم على أساس مخصص دون رؤية إستراتيجية متماسكة ومشاركة محدودة للمواطنين أو مشاركة الجمهور. وفي المغرب، تشكل محدودية قدرة البلديات على تنفيذ موازناتها الاستثمارية عقبة رئيسية أمام تقديم الخدمات المحلية، حيث تنفذ البلديات في الغالب أقل من 50% من خططها الاستثمارية (البنك الدولي 2018ج). كما أن قدرات التنفيذ عادة ما تكون أقل في المناطق المتأخرة؛ ووجد مسح أجري في عام 2017 عن جودة البنية التحتية للحكومة المحلية في تونس أن معدل تنفيذ مشروعات البنية التحتية كان يتقدم بوتيرة أسرع في المناطق الساحلية (الرائدة) مع إنجاز 50% من المشروعات من خطط الاستثمار السنوية للمجتمعات المحلية لعام 2016، ويجري تنفيذ 25% أخرى مقابل 40% و33% على الترتيب في المناطق الداخلية (المتأخرة). وكان تنفيذ الخطط الاستثمارية السنوية أعلى في المدن متوسطة الحجم (10 آلاف إلى 50 ألف هكتار) مقارنة بالمدن الصغيرة (البنك الدولي 2018ب).

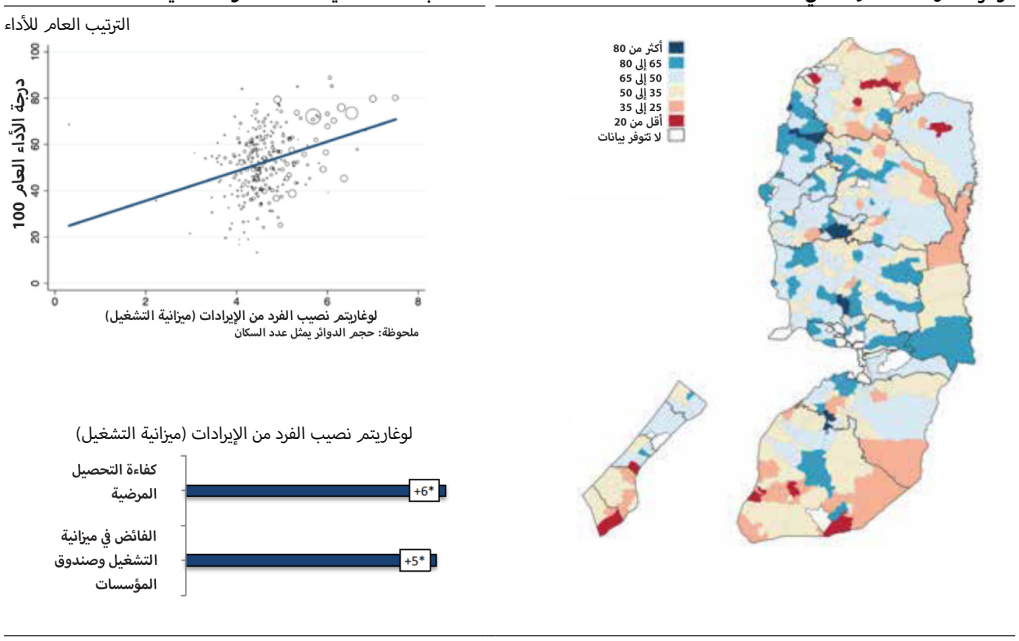
محدودية القدرات المالية والاستقلالية المالية للحكومات المحلية

كما أن قدرات البلديات على زيادة الإيرادات موزعة توزيعا متفاوتا، مع ضعف استقلالية المالية العامة في البلديات الأصغر والمناطق المتأخرة. ففي الأردن، ترتبط قدرة البلديات على تعبئة الإيرادات الذاتية ارتباطا مباشرا بحجمها. إذ تعبئ بلديتا إربد الكبرى والزرقا الكبرى 74% من إيراداتهما من مصادرهما الخاصة، في حين تنقسم البلديات الثماني التالية من حيث حجم السكان إلى الاعتماد على نحو 50:50، والبلديات الباقية البالغ عددها 86 بلدية لا تعبئ سوى 20%، معتمدة بشدة على التحويلات الحكومية الدولية لباقي احتياجاتها التمويلية (تيموفييف ووالاس 2017). وبالمثل، في لبنان، تخلص تحليلات مالية البلديات في منطقتين متأخرتين (عكار والمنيه - دانيه) إلى أن هذه المناطق لديها قاعدة ضريبية أصغر (بسبب صغر عدد السكان في كل بلدية) وإيرادات أقل بكثير من المتوسط الوطني (عطا الله وآخرون، 2018).

ومن ثم، يمكن للفجوات الجغرافية في إمكانية تعبئة الإيرادات البلدية أن تعزز التفاوت المكاني في جودة الخدمات. وفي حالة لبنان، فإن الإيرادات البلدية الأقل من المتوسط في منطقتي عكار والمنيه - دانيه المتأخرتين "تعوق بشدة قدرة البلديات على تقديم الخدمات العامة الضرورية التي تكون مسؤولة عنها" (عطا الله وآخرون، 2018). ويتسق هذا مع النتائج الاقتصادية القياسية التي توصلت إليها العديد من الاقتصادات النامية والناشئة والمتقدمة التي تظهر أن اللامركزية تزيد من كفاءة الخدمات العامة، ولكن نظرا لدرجة كافية من لامركزية الإنفاق مصحوبة بلامركزية كافية في الإيرادات (سو ورازافيماهيفا 2015).

ويمكن أن تكون زيادة الاستقلالية المالية للحكومات المحلية أداة قوية لتصحيح التباينات المكانية في تقديم الخدمات. وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، أظهر مسح للأسر أجري مؤخرا أنه حتى بعد استبعاد الاختلافات بسبب الحجم والموقع، "يمكن تحديد قدرات المالية العامة باعتبارها محركا واحدا، إن لم يكن أقوى محرك لأداء أجهزة الحكم المحلي" في إمكانية الحصول على الخدمات المحلية وجودتها وموثوقيتها (البنك الدولي 2017أ). وتنتج عن النماذج الاقتصادية التي تستخدم مؤشرات بديلة لاستدامة المالية العامة (الكفاءة المرضية في التحصيل، ومصادر الإيرادات الذاتية، والفائض الأساسي في موازنات العمليات والمؤسسات) المعاملات الإيجابية ذات الأهمية الإحصائية. وفي المتوسط، تتمتع البلديات التي تتمتع بكفاءة تحصيل مرضية ومصادر إيراداتها الذاتية بدرجة أداء أعلى بنسبة 5.6%، كما أن أداء البلديات التي لديها فائض في موازنات العمليات والمؤسسات أعلى بنسبة 5.4% في المتوسط. ويرتبط نصيب الفرد من الإيرادات ارتباطا قويا بتحسين أداء أجهزة الحكم المحلي، وتوجد علاقة أقوى بين نصيب الفرد من الإنفاق وأداء أجهزة الحكم المحلي (الشكل 11).

الشكل 11. الارتباط بين أداء أجهزة الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة (مقيسا بمدى إمكانية الحصول على الخدمات المحلية وجودتها وموثوقيتها) واستدامة المالية العامة للحكومة المحلية



المصدر: البنك الدولي 2017.
ملاحظة: حجم الدوائر التي يتكرر فيها عدد السكان.

علاوة على ذلك، يرتبط التباين الجغرافي في درجات أداء أجهزة الحكم المحلي ارتباطا وثيقا بمقاييس مختلفة للمناطق المتأخرة -ثروة الأسر، والبعد عن المحافظات، والفقر - مما يشير إلى أن زيادة القدرات المحلية على تعبئة الموارد وإدارتها، لا سيما في المناطق المتأخرة،

يمكن أن تقلل بدرجة كبيرة من التباينات المكانية. وفي السعودية، أصبحت زيادة الإيرادات الذاتية للبلديات مؤشرا رئيسيا للأداء في برنامج التحول الوطني الذي تم اعتماده مؤخرا، مما يعكس أهمية القيام بذلك في تحقيق رؤية المملكة المتمثلة في "تقديم خدمات حكومية عالمية المستوى تلبي احتياجات المواطنين بفعالية وكفاءة" (رؤية المملكة 2030).

5. من بناء المعالم البارزة إلى التحوّل التدريجي – إصلاح الحوكمة من أجل التمكين من التقارب

لتسريع وتيرة التقارب بين المناطق المتقدمة والمتأخرة داخل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يمكن لواضعي السياسات الابتعاد عن الاستثمارات الرأسمالية الكبيرة (بناء المعالم البارزة) وإعادة تركيز الجهود على تحديد الاحتياجات المحلية وتصميم الحلول لمعالجة إخفاقات السوق والتنسيق على الصعيد المحلي. وهذا نهج تدريجي سيتطلب دمج الملاحظات التقييمية، ومساءلة مقدمي الخدمات المحليين أمام السكان المحليين، وبناء قدرات الحوكمة المحلية في الموارد البشرية والمالية. باستخدام عبارة شائعة، ففي إطار تحقيق التنمية الإقليمية الفعالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن تغيير المهارات الحياتية من قيم وسلوكيات هي الأمر الصعب. وفي حين أن بناء المعالم البارزة أمر واضح كثيرا، فإن الاستماع إلى السكان المحليين وتغيير حوافز ودوافع مقدمي الخدمات بصورة تدريجية بحيث يكونون وكلاء للسكان المحليين وليس فقط للوزارات المعنية سيكون أمرا صعبا.

وعند اتباع نهج حساس محليا، يجب النظر بجدية في وفورات الحجم والعوامل الخارجية. وتواجه السلطات المحلية الصغيرة في العادة تحديات في مجالي القدرات والكفاءة بسبب حجمها. وينطبق ذلك بوجه خاص على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث تم تقسيم العديد من السلطات المحلية إلى مناطق فرعية (مما أدى إلى صغر حجمها) وشهدت مستويات تاريخية من نقص الموارد وضعف الأطر المؤسسية. كما أن قدراتها على تعيين موظفين مهرة ومتخصصين والاستثمار في عمليات التخطيط أقل في العادة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض المرافق العامة (مثل المستشفيات الرئيسية، والجامعات، والسكك الحديدية، والمناطق الصناعية) لا تتسم بالكفاءة إلا عند القيام بها على نطاق واسع، نظرا للحاجة إلى مدخلات متخصصة أو استثمارات رأسمالية كبيرة وتكاليف ثابتة أخرى، مما يجعل الوحدات المحلية الصغيرة غير فعالة وغير مجدية.

وقد تخفق السلطات المحلية الصغيرة أيضا في إدارة الآثار الخارجية لأفعالها على نحو سليم، مما يضر بالتنمية الإقليمية والوطنية الأوسع نطاقا. وكثيرا ما تكون للاستثمارات والسياسات والأنشطة الاقتصادية في أحد المجالات آثار خارجية على مجالات أخرى. وبعضها إيجابي (على سبيل المثال، منطقة تضم مدينة مفعمة بالنشاط، وتستفيد منها المناطق المحيطة كمصدر للوظائف والخدمات)، في حين أن البعض الآخر سلبي (مثل التلوث أو الازدحام أو السباق إلى القاع في المنافسة على الضرائب المحلية). وفي كلتا الحالتين، غالبا ما تخفق السلطات المحلية المجزأة التي ليس لها أطر تنسيق مخصصة في السيطرة على الآثار السلبية غير المباشرة أو في تنمية الأصول المشتركة بصورة مشتركة، وقد تشارك في منافسة "إفقار" الجار.

وفي هذا السياق، يجب أن تكون اللامركزية الفعالة تدريجية وغير متماثلة، ومصممة بما يتلاءم مع القدرات والاحتياجات المتفاوتة لمختلف المحليات. ويجب أن تزيد جهود اللامركزية من الحجم والقدرات والتنسيق والمساءلة المحلية. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك التنسيق الرأسي الذي شهدته عقود الدولة والمناطق في فرنسا (اتفاقيات من 5 إلى 7 سنوات بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية (أعلى مستوى من أجهزة الحكم المحلي) لتنفيذ المشروعات ذات الأولوية القصوى من أجل تنمية المنطقة. وهي تشجع التخطيط الفعال الذي تقوده المنطقة مع مواءمة جهود الحكومة المحلية والمركزية، ويجري تنفيذها في فرنسا منذ منتصف الثمانينيات.

وهذه الاتفاقات هي أدوات للتنسيق؛ فهي لا تتيح موارد جديدة، بل تقوم بدلا من ذلك بمواءمة الموارد الموجودة من قبل (من المنطقة والدولة) حول الأولويات المحددة. وتحدد الحكومة المركزية فئات عريضة من المشروعات المؤهلة للاستفادة من الاتفاقات، التي تقترح الحكومات الإقليمية في إطارها مشروعاتها ذات الأولوية، مما يزيد من اتساق الخطط الإقليمية وتكاملها. وتشارك الحكومات الوطنية والإقليمية معا بشكل قانوني في تنفيذ المشروعات، والاتفاق على تمويلها، وطرق تقديمها، ووكالات التنفيذ، والمستفيدين، ومؤشرات

النتائج. وتنسق الاتفاقات أيضا الأطراف الفاعلة خارج المنطقة والحكومات المركزية؛ وغالبا ما تقوم الوزارات المعنية، ووكالات النقل الوطنية، والهيئات المشتركة بين المناطق (على سبيل المثال، في أحواض الأنهار والمناطق الجبلية، والتي يتم إعدادها وإضافتها كمرفقات للعقود الإقليمية)، والهيئات دون الإقليمية (مثل المناطق الحضرية والمناطق الطبيعية) في كثير من الأحيان على التوقيع على تقارير الشراكة من أجل التعليم.

وثمة خيار آخر هو التنسيق الأفقي للتخطيط والإدارة المحليين على نطاق واسع. ولننظر إلى سلطات إنجلترا مجتمعة؛ إذ يمكن لمجموعات من السلطات المحلية أن تقدم مقترحات لتشكيل سلطات مشتركة قائمة فوق مستوى السلطات المحلية وغالبا ما يتم تشكيلها لتحسين إدارة المدن الكبرى والمناطق الحضرية والريفية المحيطة بها، والتي تمتد عبر الحدود الإدارية. وتضطلع السلطات المشتركة بوظائف تستفيد من التخطيط المشترك في جميع أنحاء المنطقة، مثل التخطيط الاقتصادي، والإشراف على خدمات العبور، والاستثمارات في مراكز الابتكار أو المجمعات الصناعية. واستنادا إلى احتياجاتها وأدائها، فإنها تتفاوض من أجل صلاحيات ومسؤوليات لامركزية أكبر تدريجيا من خلال حوار مستمر مع الحكومة المركزية.

ويجب توفير الموارد اللازمة للسلطات المحلية لأداء وظائفها اللامركزية. ويشمل ذلك الإيرادات الذاتية والتحويلات المركزية المحلية. وتشمل المجالات ذات الصلة بلامركزية المالية العامة زيادة سيطرة أجهزة الحكم المحلي على الرسوم لتغطية تكاليف الخدمات ولامركزية أنظمة الضرائب على الأراضي والعقارات وإدارتها. وتتطلب تحويلات الحكومة المركزية والمحلية أيضا قدرا أكبر من الشفافية وإمكانية التنبؤ وصيغا أكثر إنصافا، لاسيما في المشرق. والشفافية وإمكانية التنبؤ أمران مهمان للتصدي للتحيزات المكانية في الإنفاق والنواتج، وفي كثير من الحالات، يجب أيضا تنقيح الصيغ للحد من التحيز نحو المواقع الغنية بالموارد وتحسين استهداف الفقر في المناطق المتأخرة.

المراجع

Alhashemi, F., and Mills, R. (2018). "Resource Regionalism in the Middle East and North Africa: Rich Lands, Neglected People." Analysis Paper No. 20. Brookings Doha Center.

Ang, Y. Y. (2016). *How China Escaped the Poverty Trap*. Cornell University Press, Ithaca, NY.

Atallah, S., Sánchez, D. G., Hassan, N., Mahdi, D., and Mourad, J. (2018). "Introductory Chapter: Analytical Framework for Improving Urban Resilience in Lebanon's Districts Impacted by the Syrian Refugee Crisis." Unpublished report, Lebanese Center for Policy Studies, Beirut.

Amin, K. (2016). Unpublished technical paper for the Upper Egypt Local Development Program-for-Results Project. World Bank, Washington, DC.

Boadway, R., and Shah, A. (Eds.). (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector and Accountability Series*. World Bank, Washington, DC.

Bosker, M., Buringh, E., and Van Zanden, J. L. (2013). "From Baghdad to London: Unraveling Urban Development in Europe, the Middle East, and North Africa, 800–1800." *Review of Economics and Statistics, 95*(4), pp. 1418-1437.

Cowell, F.A. (2006). "Theil, Inequality Indices and Decomposition." In Creedy, J. and Kalb, G. (Ed.), *Dynamics of Inequality and Poverty* (Research on Economic Inequality, Vol. 13), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 341-356. https://doi.org/10.1016/S1049-2585(06)13012-4.

Faraji, S. (2016). "Urban Primacy in Urban System of Developing Countries: Its Causes and Consequences." *HUMAN, Research in Rehabilitation, 6*(1), pp. 34-45.

Grover, A., Lall, S. V., and Maloney, W. F. (2022). *Place, Productivity, and Prosperity: Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development*. World Bank, Washington, DC.

Henderson, V. (2002). "Urbanisation in Developing Countries." *World Bank Research Observer, 17*(1), pp. 89-112.

Henkel, M., Seidel, T., and Südekum, J. (2018). "Fiscal Transfers in the Spatial Economy." CESifo Working Paper Series No. 7012, April 2018.

Fukuyama, F. (2011). *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux, New York.

Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay*. Farrar, Straus and Giroux, New York.

Ivanyna, M., and Shah, A. (2012). "How close is your government to its people? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization." World Bank Policy Research Working Paper No. 6138. World Bank, Washington, DC.

Mijiyawa, A. G., Kremer, A., and Whitmore, L. (2012). "Does Mena'S Governance Lead To Spatial Agglomeration?" *Middle East Development Journal, 4*(2), 1250010.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2013). *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing, Paris.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2015). OECD.Stat. Database. https://stats.oecd.org/.

Pitlik, H., Schneider, F., and Strotmann, H. (2006). "Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System." *Public Finance Review, 34*(6), pp. 637-662.

Shorrocks, A. and Wan, G. H. (2005) "Spatial Decomposition of Inequality." *Journal of Economic Geography, 5*(1), pp. 59-81.

Simon-Cosano, P., Lago-Peñas, S., and Vaquero, A. (2014). "On the Political Determinants of Intergovernmental Grants in Decentralized Countries: The Case of Spain." *Publius: The Journal of Federalism, 44*(1), pp. 135-156.

Sow, M., and Razafimahefa, M. I. F. (2015). "Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery." IMF Working Paper WP/15/59. International Monetary Fund, Washington, DC.

Theil, H. (1967). *Economics and Information Theory*. North-Holland Publishing Company, Amsterdam.

Theil, H. (1972). *Statistical Decomposition Analysis*. North-Holland Publishing Co, Amsterdam.

Timofeev, A., and Wallace, S. (2017). "An Assessment of the Subnational Fiscal Framework in Jordan: Draft." International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, GA.

UN Habitat. (2009). *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all*. UN Habitat, Nairobi.

UCLG (United Cities and Local Governments). (2010). *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD II). Edward Elgar Publishing, Cheltenham, U.K.

World Bank. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991.

World Bank. (2016a). "Republic of Iraq: Decentralization and Subnational Service Delivery in Iraq: Status and Way Forward." Working Paper, Report No. AUS17063, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2016b). *West Bank and Gaza: Public Expenditure Review of the Palestinian Authority: Towards Enhanced Public Finance Management and Improved Fiscal Sustainability*. Report No. ACS18454, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2011). "Poor Places, Thriving People: How the Middle East and North Africa Can Rise Above Spatial Disparities." *MENA Development Report*. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2017a). *The Performance of Palestinian Local Governments: An Assessment of Service Delivery Outcomes and Performance Drivers in West Bank and Gaza*. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2017b). "Making Urbanization Work for Growth and Shared Prosperity in Morocco." Urban and Regional Development Policy Note, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2018a). *Jordan Urban and Municipal Program for Balanced and Inclusive Growth*. Concept Note. World Bank, Washington, D.C.

World Bank. (2018b). *Tunisia—Urban Development and Local Governance Program Project: Additional Financing*. World Bank Group, Washington, DC.

World Bank. (2018c). "Maroc: Tirer avantage de l'urbanisation pour promouvoir un nouveau modèle de croissance et réduire les disparités territoriales." [Morocco : Take advantage of urbanization to promote a new growth model and reduce territorial disputes]. Policy Note, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2018d). "Unleashing the Potential of Education in the Middle East and North Africa." MENA education flagship draft for decision meeting, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2020a). *Convergence: Five Critical Steps toward Integrating Lagging and Leading Areas in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2020b). "Unlocking Urban Development in Morocco: Can Urbanization Pay for Itself, and How to Make It Happen?" Report of PPIAF/World Bank Technical Assistance to the Kingdom of Morocco on Financing Urbanization. World Bank, Washington, DC.

Yousef, T. M. (2004). "Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950." *Journal of Economic Perspectives, 18*(3), pp. 91-116.

أحدث المستجدات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكتوبر/تشرين الأول 2022

حالة ذهنية جديدة: تعزيز الشفافية والمساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مجموعة البنك الدولي