E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/31/4
2 November 2023
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة الحادية والثلاثون
القاهرة، 16-18 كانون الأول/ديسمبر 2023

البند 5 من جدول الأعمال المؤقت

تحدي الحوكمة في المنطقة العربية

موجز

وضعت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) دليل تحديات التنمية وهو دليل شامل جديد يقيس أوجه القصور في الإنجازات المنشودة في ثلاثة مجالات، هي: جودة التنمية البشرية الأساسية الممثلة في المكونات التقليدية الثلاثة لدليل التنمية البشرية؛ والاستدامة البيئية؛ والحوكمة.

وتقارن هذه الوثيقة أداء المنطقة العربية وفق دليل تحديات التنمية بأداء الأقاليم الأخرى. وهي تسلط الضوء على ما تواجهه المنطقة من قصور في الحوكمة في مجالَي الحوكمة الديمقراطية وفعالية الحكومة. كما تقدّم الوثيقة لمحةً عامة عن الخطوات المقبلة في عمل الإسكوا والتوصيات بشأن السياسات بغية ضمان وجود مؤسسات قوية وحوكمة رشيدة في المنطقة.

واللجنة مدعوةٌ إلى استعراض مضمون هذه الوثيقة وتقديم تعليقاتها بشأنها.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	7-1	3
الفصل		
أولا- النتائج الرئيسية	22-8	5
ثانياً- الخلاصة والخطوات المقبلة	32-23	9

مقدمـة

1- اقترحت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) مقياساً شاملاً للتنمية – "دليل تحديات التنمية" – وهو يقيّم ثلاثة أدلة فرعية عالمية هي: (أ) الدليل الفرعي لتحديات التنمية البشرية المعدل حسب الجودة، وهو يستند إلى دليل التنمية البشرية ويأخذ في الاعتبار الجودة من خلال قياس الحياة الصحية، والتعليم المعدل حسب الجودة، والدخل المعدل حسب عدم المساواة؛ (ب) الدليل الفرعي للاستدامة البيئية، وهو يشمل أبعاد تغيُّر المناخ، وكفاءة استخدام الطاقة، والصحة البيئية؛ (ج) الدليل الفرعي للحوكمة ببُعديه المتعلقين بالحوكمة الديمقراطية وفعالية الحكومة. ويُستخدم "دليل تحديات التنمية" كأداة لتتبع تحديات التنمية ولمساعدة واضعي السياسات في تقييم سياساتهم الوطنية.

2- وتتعاضد الحوكمة وإنجازات التنمية البشرية الأساسية التي تقاس على أساس دليل التنمية البشرية المعدل حسب الجودة ويعزّز كل منهما الآخر. فالحوكمة الرشيدة يمكنها أن تيسِّر الإنجازات الأساسية للتنمية البشرية، كما يمكن للإنجازات بدورها أن تعزّز قدرة الدولة. وتستطيع الدولة القوية والمقتدرة توفير خدمات حاسمة الأهمية من أجل التنمية البشرية، مثل الرعاية الصحية الملائمة، والبنى التحتية، والتعليم، وحماية البيئة، ومكافحة الأمراض وبحوثها، ودعم ريادة الأعمال. وبالمثل، يمكن للتنمية البشرية أن تساهم في السلامة المالية للدولة وأن توفِّر الإيرادات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف. وتتمتع البلدان التي تواجه مستويات منخفضة ومنخفضة جداً من تحديات التنمية البشرية المعدلة حسب الجودة بأداء حَوكَميٍّ أكثر اتساقاً بفضل وجود مؤسسات قوية موثوقٍ فيها.

3- ويشتمل دليل تحديات التنمية على دليل التنمية البشرية المعدّل حسب الجودة كواحد من ثلاثة أدلة فرعية. وهو يستند إلى الجوانب المتعلقة بما يلي: (أ) الحياة الصحية، التي يمكن قياسها باستخدام مؤشر العمر المتوقّع عند الولادة مع التمتُّع بالصحة؛ (ب) التعليم المعدل حسب الجودة الذي يُحسب بأخذ المتوسط الحسابي البسيط للمتوسط الموحَّد لسنوات الدراسة وسنوات الدراسة المتوقعة؛ (ج) الدخل المعدل حسب عدم المساواة الذي يقاس من خلال تعديل دليل التنمية البشرية المتعلق بالدخل وفقاً لجودة توزيع الدخل باستخدام مقياس أتكينسون لعدم المساواة[1].

4- أما الدليل الفرعي الثاني ضمن دليل تحديات التنمية فهو الاستدامة البيئية. وهو يركز على بُعدين أساسيين، هما: (أ) تغيُّر المناخ وكفاءةُ استخدام الطاقة اللذان يقاسان باستخدام انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ونصيب الفرد من البصمة المادية؛ (ب) الصحة البيئية التي تُقيَّم بمدى خلوّ البيئة من الأخطار التي تشكل تهديداً خطيراً على حياة الإنسان، والمقاييس الصحية بشأن جودة الهواء، والصرف الصحي ومياه الشرب، والمعادن الثقيلة، وإدارة النفايات[2].

5- ويركز دليل تحديات التنمية على جانبين أساسيين من جوانب الحوكمة الرشيدة: (أ) مبدآ الحوكمة الديمقراطية بشأن سيادة القانون والوصول إلى العدالة اللذان يقاسان باستخدام المؤشرات المتعلقة بالقوانين الشفافة وإنفاذها المتوقع والوصول إلى العدالة؛ والمساءلة المؤسسية التي تقاس باستخدام مؤشرات الرقابة التنفيذية، والمساءلة القضائية، والإدارة العامة الصارمة والمحايدة؛ والمشارَكة التي تقاس باستخدام مؤشرات التشاور مع

(1) انظر E/ESCWA/CL6.GCP/2021/TP.11.

(2) المرجع نفسه.

منظمات المجتمع المدني، والبيئة التشاركية لمنظمات المجتمع المدني؛ (ب) وفعالية الحكومة في تحقيق المنجزات المتوخاة والسياسات العالية الجودة، مثل البنى التحتية والسلع والخدمات العامة ذات الجودة العالية[3].

6- ويلخص الجدول أدناه ركائز دليل تحديات التنمية الثلاث ومكوناتها.

إطار للمجموعات الثلاث من تحديات التنمية في دليل تحديات التنمية

أدلة التحديات	الأبعاد	الأبعاد الفرعية	المؤشرات
دليل تحديات التنمية البشرية المعدل حسب الجودة	دليل تحديات الصحة		دليل العمر المتوقع عند الولادة مع التمتُّع بالصحة، بالسنوات
	دليل تحديات التعليم		سنوات الدراسة المتوقعة
			متوسط سنوات الدراسة
			درجات الاختبارات المنسقة (عامل الخصم)
	دليل تحديات الدخل		نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي
			التفاوت في الدخل حسب دليل التنمية البشرية (عامل الخصم)
دليل تحديات الاستدامة البيئية	دليل تحديات تغيُّر المناخ وكفاءة استخدام الطاقة	تغيُّر المناخ	نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون
			نصيب الفرد من البصمة المادية
		كفاءة استخدام الطاقة	كثافة الطاقة لكل وحدة من الناتج المحلي الإجمالي
	دليل تحديات الصحة البيئية	جودة الهواء	التعرُّض للجسيمات المحيطة من فئة 2.5 ($PM_{2.5}$)
			الوقود الصلب المنزلي
			التعرُّض للأوزون
		الصرف الصحي ومياه الشرب	الصرف الصحي غير المأمون
			مياه الشرب غير المأمونة
		المعادن الثقيلة	التعرُّض للرصاص
		إدارة النفايات	النفايات الصلبة الخاضعة للرقابة
دليل تحديات الحوكمة	دليل تحديات الحوكمة الديمقراطية	سيادة القانون والوصول إلى العدالة	القوانين الشفافة وإنفاذها المتوقع
			الوصول إلى العدالة
		المساءلة المؤسسية	الرقابة التنفيذية
			المساءلة القضائية
			الإدارة العامة الصارمة والمحايدة
		المشارَكة	التشاور مع منظمات المجتمع المدني
			البيئة التشاركية للمجتمع المدني
	دليل تحديات فعالية الحكومة		فعالية الحكومة (جودة البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة)

المصدر: الإسكوا.

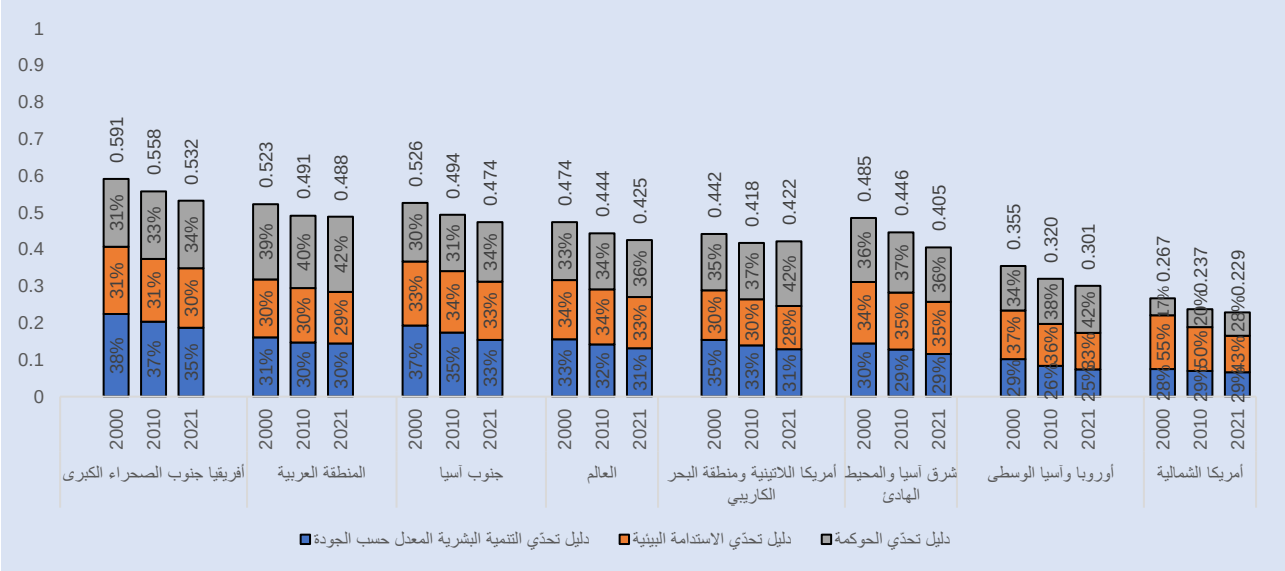
(3) المرجع نفسه.

7- وسيحلِّل القسم التالي نتائج دليل تحديات التنمية للمنطقة العربية[4] خلال الفترة 2000-2021، بالتركيز على أدائها على أساس الدليل الفرعي للحوكمة. وسيسلِّط الضوء أيضاً على بعض ما تواجهه المنطقة من تحديات رئيسية تعيق بلوغ الحوكمة الرشيدة، والمؤسسات القوية، وتحقيق التنمية، ومنع نشوب النزاعات. وستقدِّم الخلاصة توصياتٍ من أجل التصدي لتلك التحديات والخطوات المقبلة لعمل الإسكوا في هذا الصدد.

أولا- النتائج الرئيسية

8- يبيّن دليل تحديات التنمية أن المنطقة العربية هي ثاني أكثر الأقاليم مواجهة للتحديات على مستوى العالم. فثمّة فجوة كبيرة تفصل المنطقة العربية، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا عن أقرب إقليمين مجاورين، وهما إقليما أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وشرق آسيا والمحيط الهادئ. وتعبّر النتائج عن أوجه القصور الكبيرة في المنطقة العربية في البُعد المتعلق بالحوكمة على النحو الذي يمثله المستوى المرتفع نسبياً (الشكل 2) وارتفاع حصة تحديات الحوكمة في دليل تحديات التنمية.

الشكل 1- الدرجات الإقليمية وفق دليل تحديات التنمية وحصص التحديات الثلاثة للأعوام 2000 و2010 و2021



المصدر: حسابات الإسكوا.

9- وفيما يخص الدليل الفرعي لتحديات التنمية البشرية المعدل حسب الجودة، يبدو أن المنطقة العربية تواجه تحديات ولا سيما في مجال التعليم، حيث تبلغ حصته زهاء 47 في المائة من إجمالي تحديات التنمية البشرية المعدلة حسب الجودة. وبمرور الوقت، شهدت المنطقة انخفاضاً كبيراً في هذا التحدي، حيث انتقلت من فئة

(4) تشمل هذه الدراسة 19 بلداً من بين البلدان العربية، هي: الجزائر، والبحرين، وجيبوتي، ومصر، والعراق، والأردن، والكويت، ولبنان، وليبيا، وموريتانيا، والمغرب، وعُمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية، والسودان، والجمهورية العربية السورية، وتونس، والإمارات العربية المتحدة، واليمن.

التحديات المرتفعة إلى المتوسطة ولكنها ظلت أعلى من المتوسط العالمي. وتجدر الإشارة إلى أنّ أكبر خفض للتحديات حدث بين عامَي 2000 و2010، في حين أن فترة ما بعد عام 2010 تُظهر تغيُّراً طفيفاً جداً. وهذا يبيّن أثر النزاعات في إعاقة إحداث تحسينات في مجال التنمية البشرية في المنطقة. ويتجلى أثر النزاعات أيضاً في زيادة عدد الأشخاص الذين يعيشون في بلدان ذات مستويات مرتفعة ومرتفعة جداً من التحديات في مجال التنمية البشرية بين عامَي 2010 و2021.

10- أما بالنسبة للدليل الفرعي للاستدامة البيئية، فإن أداء المنطقة العربية أفضل من المتوسط العالمي وقد حققت تخفيضات جيدة على مدى العقدين الماضيين. وباستثناء أمريكا الشمالية وأوروبا وآسيا الوسطى، تواجه جميع الأقاليم، بما فيها المنطقة العربية، تحديات متعلقة بالصحة البيئية أكبر من التحديات المتعلقة بتغيُّر المناخ وكفاءة استخدام الطاقة. لكن من بين المجموعات العربية دون الإقليمية، حقق معظم البلدان العربية الغنية بالنفط تحسناً ملحوظاً في مجال الصحة البيئية، على غرار بلدان أوروبا وأمريكا الشمالية، وهي تواجه الآن تحديات في مجال تغيُّر المناخ وكفاءة استخدام الطاقة أكبر من تحديات الصحة البيئية.

الشكل 2- دليل تحديات الحوكمة: الدرجات الإقليمية وحصص الأبعاد للأعوام 2000 و2010 و2021

المصدر: حسابات الإسكوا.

11- وبالنظر عن كثب إلى الدليل الفرعي لتحديات الحوكمة ضمن دليل تحديات التنمية يتبيّن أن المنطقة العربية هي الأكثر معاناةً من بين جميع الأقاليم فيما يتعلق ببُعد تحديات الحوكمة الديمقراطية. أما فعالية الحكومة فنصيبها من التحديات أعلى من الحوكمة الديمقراطية في جميع أقاليم العالم، باستثناء إقليم شرق آسيا والمحيط الهادئ الذي تستأثر الحوكمة الديمقراطية بحصة أعلى فيه. ولا يواجه أيٌّ من البلدان العربية التسعة عشر المشمولة في هذه الدراسة تحديات "منخفضة" أو "منخفضة جداً" في مجال الحوكمة: حيث تواجه 10 بلدان منها

تحديات "مرتفعة جدا"؛ وهناك خمسة بُلدان تواجه تحديات "مرتفعة"؛ أما البُلدان الأربعة المتبقية فتواجه تحديات "متوسطة".

12- كما يتبيّن بالنظر إلى النتائج على المستوى القُطري أنّ معظم البلدان العربية الغنية بالنفط تواجه تحديات في مجال الحوكمة الديمقراطية أعلى من تحديات فعالية الحكومة، مقارنةً بمعظم البلدان الأخرى التي تُعتبر تحديات فعالية الحكومة فيها أعلى. وذلك يبيّن، وفق المؤلفات الحديثة ذات الصلة، أنّ الثروة النفطية قد تكون في بعض الحالات سيفاً ذا حدين يمكِّن البلدان من تلبية احتياجات سكانها الأساسية ويعيق في الوقت نفسه تطويرها لمؤسسات فعالة ومحايدة[5].

13- ومنذ عام 2011، تصاعد العنف في المنطقة العربية حيث نُكبت بلدان عربية عديدة بنزاعات داخلية وعابرة للحدود. وتواجه هذه البلدان أشدّ التحديات من حيث الحوكمة، حيث تشهد تحديات مرتفعة جداً ومتزايدة في جميع المكونات الأربعة للدليل الفرعي لتحديات الحوكمة (سيادة القانون والوصول إلى العدالة، والمساءلة المؤسسية، والمشاركة، وفعالية الحكومة).

14- ويبيّن الدليل الفرعي كيف ترتبط نُظُم الحوكمة وحقوق الإنسان ارتباطاً وثيقاً بالنزاعات في شتى أرجاء العالم. وأصبحت البلدان التي تعاني من ضعف آليات الحوكمة وحماية حقوق الإنسان أكثر عرضةً للنزاعات التي تشكّل، إلى جانب التحديات الاجتماعية والاقتصادية المتزايدة، خطراً جسيماً على آفاق المنطقة العربية وتُعرِّضها لخطر نشوب المزيد من النزاعات في المستقبل القريب. وبالمثل، ترتبط الحوكمة الرشيدة والفعالية المؤسسية ارتباطاً وثيقاً بتحسين إنجازات التنمية البشرية.

15- وتُعَدُّ الحوكمة الديمقراطية والفعالية المؤسسية وسيلتين حاسمتين لتعزيز التنمية البشرية، إضافةً إلى تجسيدهما للأهداف النهائية المنشودة. وهما ضروريتان من أجل تحسين تقديم الخدمات التي تعزز الرفاه كما أنهما أداتان هامتان لحرية الفعل. ففي غياب مؤسسات فعالة، لا يمكن ضمان أو استدامة الرفاه أو حرية الفعل. ولا يتسنى ضمان حماية حقوق الإنسان، بما فيها حرية التعبير، وإتاحة حيز ديمقراطي وفرص للمشاركة إلّا من خلال المكونين كليهما، أي الحوكمة الديمقراطية وفعالية الحكومة، وليس من خلال أحدهما فقط. ويمكن للحوكمة الديمقراطية أيضاً أن تعزز الكفاءة والفعالية من خلال عائد السلام[6]. وبوجهٍ عام، يُتوقع من البلدان التي تتمتع بممارسات حوكمة ديمقراطية أفضل أن تقدِّم خدمات عامة أفضل[7].

16- والدليل الفرعي لتحديات الحوكمة يتناول فعالية الحكومة من حيث فعالية المؤسسات والبنى التحتية في تقديم الخدمات العامة، وجودة الخدمات العامة والمدنية. وهو يقيّم أيضاً الفعالية من حيث جودة صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات، ومدى استقلالها عن الضغوط السياسية. ويمثل

(5) Ibrahim Elbadawi and Hoda Selim, eds., Understanding and Avoiding the Oil Curse in Resource-rich Arab Economies (Cambridge University Press, Cambridge, 2016).

(6) Miguel Angelo Vilela Rodrigues, “Democratic vs. efficiency: how to achieve balance in times of financial crisis”, *Revista de Administração Pública*, vol. 51, No. 1 (Jan./Feb. 2017), pp. 88-104.

(7) الإسكوا، تقرير تحديات التنمية في العالم (2022).

كلّ من فعالية الحكومة، وإبداء الرأي والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب، وجودة الأنظمة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد الأبعادَ المركَّبة الستة لمؤشرات الحوكمة العالمية لدى البنك الدولي[8].

17- ويتعلق أداء القطاع العام أساساً بقدرة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها السياساتية لصالح مواطنيها. ويُتوقع من مسؤولي القطاع العام أن يخدموا المواطنين بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة، مما يؤدي إلى بناء ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة[9]. غير أن هناك تحديات كثيرة تعيق أداء القطاع العام في المنطقة.

18- ويمثل موظفو القطاع العام في المنطقة العربية 25 في المائة من مجموع العمالة، وتمثل رواتب القطاع العام 32 في المائة من مجموع الإنفاق الحكومي، وهي نسبة تزيد في المتوسط عن أي إقليم آخر في العالم[10]. لكن نتائج الأداء الحكومي ظلت دون نتائج الأقاليم الأخرى وفقاً لمؤشرات الحوكمة العالمية. وفي واقع الأمر، تدهور أداء المنطقة خلال العقد الماضي في العديد من أبعاد الحوكمة. وينطوي ضعف الحوكمة وأداء القطاع العام على آثار حقيقية على حياة المواطنين وعلى كيفية نظرتهم إلى دولتهم. وفي آخر استطلاع لشبكة "الباروميتر العربي"، أفاد 58.7 في المائة من المجيبين إما بأنهم "غير راضين" أو "غير راضين إطلاقاً" عن أداء حكومتهم. والمسألة الرئيسية التي لا بدّ من معالجتها هي كيفية تزويد المؤسسات العامة بموظفي خدمة مدنية رفيعي المستوى ويتمتعون بالمهارات المناسبة والدعم المؤسسي لنشرهم نشراً فعالا[11].

19- ووفقاً للبنك الدولي، يواجه القطاع العام مشكلةً أخرى تتمثل في التعاون بين مؤسساته[12]. وقد تزايدت صعوبة تنسيق السياسات والبرامج جرّاء تزايُد واجبات الحكومات حجماً وتعقيداً على مدى العقود الماضية. وقد زادت الوزارات والإدارات والمؤسسات من حيث أحجامها ومهامها لتلبية احتياجات السكان الذين تتزايد أعدادهم وينتظرون الحصول على خدمات أكثر وأفضل. وقد ازداد التنسيق داخل الوزارات والإدارات والمؤسسات صعوبةً مع نمو البيروقراطيات، حيث يتعين إشراك المزيد من الجهات الفاعلة ومجموعة أوسع من المصالح في عملية صنع القرار. ويؤدي تضخم حجم البيروقراطيات إلى تفاقم الفصل بين المواطنين ومَن يُفترض أن يخدموهم. وتضطر الحكومات دون الوطنية إلى معالجة آليات التنسيق العمودية والأفقية، بين المستويات وبين القطاعات، لأنها تضطلع بدور حيوي في الاستجابة لأزمات مثل جائحة كوفيد-19[13].

---

(8) يعتمد دليل تحديات التنمية على مؤشر الحوكمة العالمية المتعلق بفعالية الحكومة لدى البنك الدولي. انظر http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents.

(9) World Bank Group and European Commission, *Indicators of CITIZEN-CENTRIC Public Service Delivery* (2018).

(10) انظر عزة أكرم مالك وجينس كرومان كريستنسن "أداء جهاز الخدمة المدنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يكتسب أهمية أكثر من أي وقت مضى"، 13 كانون الثاني/يناير 2022.

(11) Daniel Gerson, "Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries", OECD Working Papers on Public Governance, No. 40 (Paris, OECD Publishing).

(12) World Bank, *Improving Public Sector Performance through Innovation and Inter-agency Coordination* (n.d.). Available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/pdf/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf.

(13) انظر https://publicadministration.un.org/Portals/1/CEPA%201022_input%20UNU-IAS.pdf.

20- ويمثل الافتقار إلى الإدارة القائمة على الأداء تحدياً كما في حالة القطاع العام العراقي[14]. ولا بدّ من وضع نظام لقياس الأداء يتضمن مجموعات من المؤشرات التي يمكن تطبيقها في الوزارات والمؤسسات العامة. وتكتسب عملية قياس الأداء التنظيمي، كمبدأ وكتقنية، اهتماماً متزايداً من قِبل الحكومات. غير أن قياس الأداء يعتمد على البيانات ويتطلب استراتيجيات لجمعها، وذلك لا يزال يشكل تحدياً للعديد من البلدان العربية.

21- أما التنمية الشاملة فتمثل تحدياً آخر. فالشمول يضمن التكافؤ في الوصول إلى الخدمات الاقتصادية والاجتماعية، والفرص الاجتماعية والاقتصادية، والتمثيل السياسي، والمشاركة لصالح المواطنين دون إقصاء أو محاباة. وينشأ انعدام الشمول عن عدة عوامل منها عدم الكفاءة في أنشطة القطاع العام وعدم توفر فرص كافية لتنمية القطاع الخاص[15]. وفي المنطقة العربية، فإن انعدام المساءلة يزيد الفساد ويساهم في صعود "شبكات الامتيازات" و"رأسمالية المحسوبية" التي تقتصر رؤيتها على المصالح القصيرة الأجل، ناهيك عن قلة فرص العمل التي تستحدثها[16].

22- وتعاني المنطقة العربية من أجل الحصول على المعلومات بالمقارنة بمناطق أخرى في العالم. فوفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 الصادر عن شراكة الموازنة الدولية، وكما أشار سيليغمان وبتديني على مدونات البنك الدولي[17]، تُسجِل المنطقة أدنى درجة من حيث شفافية الميزانية والمساءلة. فأغلب البلدان تتيح قدراً ضئيلاً من الرقابة الفعالة من قِبل المؤسسات المعنية بالمساءلة مثل البرلمان وأجهزة الرقابة العليا، فضلاً عن تقليص فرص مشاركة الجمهور في عملية وضع الميزانية. ويؤدي ذلك كله إلى انعدام المساءلة وعدم فعالية تقديم الخدمات.

ثانياً- الخلاصة والخطوات المقبلة

23- يؤدي قصور الحوكمة في المنطقة إلى ضعف مذهل في الأداء لمعظم الحكومات العربية. وتكافح دول كثيرة في ظل بيئة غير مواتية بتاتاً للديمقراطية والحوكمة الرشيدة. وتحتاج المنطقة إلى رؤية تعالج تحدياتها المؤسسية والسياسية والاقتصادية وتقترح حلولاً مبتكرة. ومن الأهمية بمكان، في هذا الصدد، العملُ على ركنيْ الحوكمة الرشيدة كليهما. فلا بدّ من تعزيز المؤسسات ولا بدّ من تنفيذ مبادئ الحوكمة الديمقراطية[18]. واستناداً إلى التحديات التي تم تناولها أعلاه، وهي تحديداً الحاجة إلى موظفي خدمة مدنية رفيعي المستوى من ذوي المهارات العالية، وضعف التنسيق بين المؤسسات فيما بين مختلف القطاعات على المستويين المركزي والمحلي، ونقص قياس الأداء والممارسات الإدارية، وعدم كفاية فرص التنمية، ونقص الشفافية في الكشف عن المعلومات، ولا سيما على مستوى الميزانية تطرح جميعها العديد من الشواغل والتحديات بشأن الدور الذي ينبغي أن تؤديه مؤسسات القطاع العام. والمسألة التي ينبغي تناولها هي كيفية تطوير مؤسسات تابعة للدولة تكون قوية ومقتدرة

(14) وسيم حرب، تطوير أداء القطاع العام في المنطقة العربية من منظور حكم القانون والإدارة الرشيدة (التجربة العراقية) (2014-2013)، ص. 46-48.

(15) E/ESCWA/CL2. GPID/2020/1، ص. 3.

(16) E/ESCWA/CL6. GCP/2021/1، ص. 82.

(17) انظر https://blogs.worldbank.org/arabvoices/fiscal-transparency-arab-world-where-money-going.

(18) الإسكوا، تقرير تحديات التنمية في العالم (2022).

وملتزمة بصياغة السياسات وتطوير خدمات عامة فعالة وكفوءة، وما هي مجالات إصلاح الخدمات العامة التي ينبغي أن تُعطى الأولوية كعوامل تمكين رئيسية لفعالية الحكومة.

24- ومن بين الاحتياجات التي لا بدّ من معالجتها تعزيز القيادة والخبرة المهنية، وزيادة الاستثمار في القوى العاملة في القطاع العام لجعل الكفاءات والقيم متوائمةً مع التحديات المقبلة[19]، والتركيز على نقل المعرفة[20]. وبناءً على ذلك، فقد أضحى إصلاح الخدمة المدنية الأساسية بغية تحسين أدائها للمواطنين والمؤسسات التجارية أكثرَ أهمية من أي وقت مضى.

25- ويمثل قياس الفعالية استناداً إلى المعلومات مسألةً أخرى تحتاج إلى معالجة. فنتائج الأداء تزيد من المساءلة وتنقل التركيز من المدخلات إلى النتائج القابلة للقياس. ومن المفترض أن يؤدي استخدام تقارير الأداء في المؤسسات العامة إلى زيادة التركيز على النتائج وتوفير معلومات أكثر وأفضل عن الأهداف والأولويات الحكومية، وعن كيفية مساهمة البرامج المختلفة في هذه الأهداف. وسيؤدي ذلك بدوره إلى زيادة التركيز على التخطيط ويكون بمثابة جهاز إنذار يزود الجهات الفاعلة الرئيسية بتفاصيل عما يصلح وعما لا يصلح. ومن شأن هذا النَّهج برمته أن يحسِّن الشفافية ويوفر في الوقت نفسه معلومات أكثر وأفضل للبرلمانات والجمهور كما يمكنه تحسين الإدارة العامة والكفاءة[21].

26- وينبغي زيادة اتساق السياسات كي تؤدي المؤسسات العامة الدور الحاسم المطلوب في تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة وغاياتها. ولا بدّ من تعديل الإجراءات والقرارات لدى الوزارات المعنية بغية تحقيق نواتج سياساتية متسقة تشمل جميع الاعتبارات والجهات الفاعلة المعنية[22]. ولا بدّ من إدخال تحسينات عملية على قدرات الحوكمة الوطنية والمحلية[23].

27- وتشكل الحوكمة الاقتصادية الرشيدة ركناً آخر من أركان التنمية الشاملة. فوجود مؤسسات عامة تتسم بقدر أكبر من المساءلة والشفافية لن يقلل من فرص الفساد في القطاعين العام والخاص وسوء تخصيص الموارد على المدى الطويل فحسب، بل يمكنه أيضاً أن يساهم بصورة أعم في التنمية الشاملة، وذلك عن طريق حفز استحداث فرص العمل على سبيل المثال. وتبيّن نتائج الدراسة التي نوقشت في وثيقة الإسكوا بشأن **"**قوة سياسات المنافسة وتنظيمها في المنطقة العربية – تطبيق مؤشرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على

(19) انظر https://publicadministration.un.org/Portals/1/CEPA%20contribution%20to%202022%20HLPF.pdf.

(20) Giulio de Tommaso and Rohullah Osmani, “Rebuilding State institutions, post-conflict: reform experiences from Afghanistan and Somalia”, 18 August 2016. Available at https://saisreview.sais.jhu.edu/rebuilding-state-institutions-post-conflict/.

(21) انظر Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Joumard, “Improving public sector efficiency: challenges and opportunities”, OECD Journal on Budgeting, vol. 7, No. 1 (2007). Available at https://www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf.

(22) انظر https://publicadministration.un.org/Portals/1/VVerbruggen_Webinarnr1Policycoherencetoolkit.pdf.

(23) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة*.

بلدان عربية مختارة في عام 2015" أنّ المنطقة تبذل جهوداً لتطوير نُظُم المنافسة وأنّ بعض البلدان تعتمد سياسات أفضل تساهم في بناء ثقافة مستدامة وعادلة في مجال المنافسة.

28- وشفافية المالية العامة، المقترنة بمشاركة المواطن، هي عنصر أساسي للمساعدة في الوفاء بالوعد بتحقيق نتائج إنمائية أفضل[24]. وسجلت المنطقة العربية أدنى درجة من حيث شفافية الميزانية والمساءلة. فبالإضافة إلى انعدام مستندات المالية العامة المتاحة للجمهور، فإن أغلب البلدان تتيح قدراً ضئيلاً من الرقابة الفعالة من قبل المؤسسات المعنية بالمساءلة كالبرلمان وأجهزة الرقابة العليا، فضلاً عن تقليص فرص مشاركة الجمهور في عملية وضع الميزانية. وتطرح التدفقات المالية غير المشروعة والتلاعب بالفواتير التجارية تعقيدات هيكلية، واجتماعية - اقتصادية، وحوكمية، وأمنية خطيرة على الاقتصادات العربية. كما أنها تمثل تسربات كبيرة في الإيرادات المحلية كان من الممكن تسخيرها لإيجاد حيز مالي لتمويل التنمية على نحو مستدام[25].

29- ويمكن أن تساهم الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تحسين الخبرات والقدرات في القطاعات الحيوية مثل النقل والطاقة المتجددة. وتتطلب بيئة الأعمال السليمة قيام القطاع العام بتوفير البنية التحتية اللازمة. كما أن سيادةَ القانون وحمايةَ حقوقِ الملكية والحقوقِ التعاقدية شرطان رئيسيان لنجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وينبغي للجهات المشارِكة من القطاع الخاص أن تكون واثقة من أنها تتعاقد كأطراف متساوية مع الدولة بموجب القانون. وينبغي وضع قواعدَ واضحةٍ وقابلةٍ للتنبؤ وشفافةٍ لتسوية المنازعات من أجل حلّ الخلافات بين الأطراف المتنازعة العامة والخاصة. وينبغي أن يتمتع موظفو الخدمة المدنية بالمهارات والمعارف اللازمة لهيكلة المعاملات وإدارة العقود. ومن المسلَّم به أن المهارات المطلوبة للشراكات بين القطاعين العام والخاص تختلف عن المهارات الموجودة تقليدياً في الخدمة العامة[26]. وينبغي أن يكون القطاع العام قادراً على اجتذاب الشراكات مع القطاع الخاص وإظهار التزامه بها من خلال توفير نظراء مَهَرة، وتحديث الهياكل التنظيمية، ودعم سيادة القانون.

30- وينبغي بذل المزيد من الجهود لوضع خطة وطنية للحكومة الإلكترونية بغية إحداث تغييرات حقيقية على طريقة إنتاج الخدمات والمعلومات وتقديمها، مثل تعزيز المعاملات الشبكية، وإدراج المشاورات الإلكترونية، واتخاذ القرارات بوسائل إلكترونية، مما يتيح التفاعل الحيوي والآمن بين الحكومة والناس. وتؤدي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دوراً محورياً في تحسين التفاعل والتواصل بين الحكومة والجمهور. ومن شأن تحسين استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتقنيات الناشئة، مثل استخدام تكنولوجيات الواقع الممتد، مع زيادة الاعتماد على البيانات في عملية الحوكمة، أن ييسِّر وصول المواطنين إلى المعلومات والخدمات، ويشجع بالتالي على مشاركتهم في صنع القرار وتقديم الخدمات التي تركز على المواطنين. وينبغي تعزيز برامج بناء القدرات وتطوير البنى التحتية لأن بعض البلدان العربية لا تستغِّل التقنيات الرقمية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات استغلالاً تاماً لتحسين نُظُمها الإدارية.

---

(24) رينو سيليغمان وليدا بتديني، "الشفافية المالية في العالم العربي: أين تذهب الأموال؟"، 11 نيسان/أبريل 2018. متاح في https://blogs.worldbank.org/arabvoices/fiscal-transparency-arab-world-where-money-going.

(25) E/ESCWA/EDID/2018/TP.1، ص. 5.

(26) انظر Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Public Private Partnership in the Middle East and North Africa: A Handbook for Policymakers (n.d.). Available at https://www.oecd.org/mena/competitiveness/PPP%20Handbook_EN_with_covers.pdf.

31- وفيما يتعلق بإصلاح الخدمة العامة، ينبغي أن ينصب التركيز على الكفاءات المؤسسية والشفافية. وينبغي أن يكون لدى المؤسسات ما يكفي من الخبرات والموارد والأدوات للتعامل على نحو ملائم مع المهام الموكلة إليها. كما ينبغي تعزيز مبدأ التعاون وإدماجه في المؤسسات العامة. وينبغي إنشاء هيئات رقابة مستقلة تعمل وفقَ اعتبارات مهنية صارمة. وكما ورد في "التقرير الرابع حول الحوكمة في الدول العربية" الصادر عن الإسكوا[27]، ينبغي تنفيذ ممارسات الحوكمة الرشيدة استناداً لسياسات شاملة وخاضعة للمساءلة تضمن المساواة والشمول والعدالة الاجتماعية لمنع نشوب النزاعات العنيفة. ويمكن للنُهُج المؤقتة والمجزأة إزاء الإصلاحات أن تقدِّم حلولاً سريعة لكنها مؤقتة ولا تستطيع تحقيق السلام الاجتماعي والاستقرار السياسي المستدامين. ولا بدّ كذلك من إنشاء هياكل حوكَمية محلية ووطنية قادرة على التخفيف من أثر شتى أنواع الصدمات مثل الأوبئة، والعنف، والصعوبات الاجتماعية والاقتصادية من أجل تحقيق مصالحة وسلام مستدامين في المنطقة[28].

32- وستقوم الإسكوا، في إطار جهودها الرامية إلى دعم البلدان العربية في الحدّ من تحديات التنمية التي تواجهها، ولا سيما فيما يتعلق بالحوكمة والمؤسسات، بإعداد مجموعة أدوات لتحديات التنمية، متاحة على شبكة الإنترنت، تتضمن تحديثات منتظمة لدليل تحديات التنمية. كما ستقوم أيضاً بتنظيم دورات تدريبية إقليمية بشأن دليل تحديات التنمية وستساعد الدول الأعضاء المهتمة على وضع أدلة تحديات التنمية وتقارير التقييم المصممة خصيصاً لسياقاتها الوطنية.

---

(27) E/ESCWA/CL6. GCP/2021/1.

(28) E/ESCWA/CL6. GCP/2020/TP.6.