

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الحكم السليم:

تحسين الإدارة الكلية في منطقة إسكوا

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ED/2000/7
17 January 2001
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الحكم السليم:

تحسين الإدارة الكلية في منطقة إسكوا

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٣

03-0175

المحتويات

الصفحة

ز	..... خلاصة تنفيذية
ك	..... التوصيات
١	..... مقدمة
	الفصل
٤	..... أولاً- نماذج الحكم السليم الناشئة في عالم يتوحد
٥	..... ألف- الحكم العالمي
٦	..... باء- الحكم على مستوى الدولة
١٠	..... جيم- الاتجاهات الحديثة نحو دعم ممارسات الحكم الفعالة
١٥	..... ثانياً- عملية الحكم في بلدان إسكوا
١٧	..... ألف- تطور الهياكل السياسية في عالم يتوحد
١٨	..... باء- الحكم السياسي في منطقة إسكوا
٢٩	..... ثالثاً- مؤسسات الدولة وآلياتها وعملياتها: الحكم الإداري في منطقة إسكوا
٢٩	..... ألف- مؤسسات الدولة
٣٧	..... باء- فعالية الإدارة الكلية: قدرة الحكومة على إنفاذ الحكم السليم واستعدادها لذلك
٤٦	..... رابعاً- الحكم الاقتصادي والتنمية المستدامة
٥٣	..... خامساً- الحكم والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة
٥٩	..... سادساً- الاستنتاجات والتوصيات
٦٢	..... المراجع

قائمة الجداول

٧	..... ١- نموذج هيكل الحكم على مستوى الدولة من أجل التنمية في عالم يتوحد
١٩	..... ٢- التسلسل الزمني للهياكل السياسية العالمية في القرن العشرين
١٩	..... ٣- الهياكل السياسية وأشكال الحكم في منطقة إسكوا، خلال الفترة ١٩٠٠-٢٠٠٠
٢٣	..... ٤- رتب بلدان إسكوا في مجال الحكم السياسي، ١٩٧٢-١٩٧٣ إلى ١٩٩٩-٢٠٠٠
٤٧	..... ٥- تقدير مخاطر الائتمان في بلدان مختارة أعضاء في إسكوا، ١٩٩٦ و ١٩٩٨
٥٠	..... ٦- ترتيب القدرة التنافسية العامة لبعض بلدان إسكوا، ١٩٩٥-١٩٩٩

المحتويات (تابع)

الصفحة

٧	ترتيب بلدان مختارة أعضاء في إسكوا، وفقاً لمؤشر القدرة التنافسية، ١٩٩٥-١٩٩٩.....	٥١
٨-	معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مختارة أعضاء في مجلس التعاون الخليجي، ١٩٧٦-١٩٩٥.....	٥٣
٩-	معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مختارة من أعضاء إسكوا ذات الإقتصادات الأكثر تنوعاً، ١٩٧٦-١٩٩٥.....	٥٥
١٠-	معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان إسكوا، ١٩٩٦-٢٠٠١.....	٥٥
١١-	معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في لبنان، ١٩٩١-٢٠٠٠.....	٥٦

قائمة الرسوم

٨-	نموذج مفاهيمي للحكم السليم.....	٨
٢-	حق التعبير والمساءلة.....	٢٦
٣-	حكم القانون في منطقة إسكوا، ١٩٩٧-١٩٩٨.....	٢٧
٤-	الاستقرار والعنف في منطقة إسكوا، ١٩٩٧-١٩٩٨.....	٢٨
٥-	فعالية الحكم في منطقة إسكوا، ١٩٩٧-١٩٩٨.....	٣١
٦-	الأردن: بعض مؤشرات الحكم المختارة، ١٩٩٧-١٩٩٨.....	٤٠
٧-	الضفة الغربية وقطاع غزة: بعض مؤشرات الحكم المختارة، ١٩٩٧-١٩٩٨.....	٤١
٨-	لبنان: بعض مؤشرات الحكم المختارة، ١٩٩٧-١٩٩٨.....	٤٥
٩-	العبء التنظيمي في بلدان إسكوا، ١٩٩٧-١٩٩٨.....	٤٨
١٠-	معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مختارة أعضاء في مجلس التعاون الخليجي، ١٩٧٦-١٩٩٥.....	٥٤
١١-	معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ١٩٩٦-٢٠٠١.....	٥٧
١٢-	معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في لبنان، ١٩٩١-٢٠٠٠.....	٥٨

قائمة الأطر

٩-	ما هو الحكم السليم؟.....	٩
١٠-	قضايا الحكم داخل منظومة الأمم المتحدة.....	١٠
١١-	نهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الحكم.....	١١
١٢-	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: برنامج للحكم اللامركزي.....	١٢

المحتويات (تابع)

الصفحة

١٢	صندوق النقد الدولي يعتمد مبادئ توجيهية حول قضايا الحكم	-٥
١٣	برنامج البنك الدولي للحكم	-٦
٢٠	التصنيف النمطي للبلدان استناداً الى ممارساتها السياسية	-٧
٣٥	القيود المفروضة على الحكم السليم في الأراضي الفلسطينية	-٨
٣٦	دعم الحكم الإداري والاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة	-٩

خلاصة تنفيذية

تتوافق الآراء، على الصعيد العالمي، على أهمية الحكم السليم باعتباره حجر الأساس في النموذج الناشئ للتنمية الإقتصادية والاجتماعية في القرن الحادي والعشرين. ويستلزم النهوض بهذا الحكم مزيداً من التفاعل بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتحديد التوازن الصحيح الذي تحتاجه التنمية المستدامة.

وتحلل هذه الدراسة قضايا الحكم والإدارة الكلية في بلدان اللجنة الإقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا). وهي تستخدم مؤشرات سياسية وإقتصادية وإدارية لتحليل تلك القضايا ومدى قدرة الدول على تعزيز الحكم السليم في المنطقة، ومدى استعدادها لذلك. وهي، إذ تجري هذا التحليل، تركز خصوصاً على الأردن ولبنان والأراضي الفلسطينية، نظراً لتوافر بيانات مفصلة عنها.

ويعرّف الحكم بأنه مجموع المؤسسات والعمليات والآليات الموجودة لممارسة السلطة في إقتصاد ما. وضمن هذا السياق، تستخدم الدراسة القياسات الإجمالية للمؤشرات الكمية والنوعية والمعيارية حسبما قدرتها منظمات دولية مختلفة.

وقد كان النموذج العام للحكم في منطقة إسكوا، ولا يزال حتى الآن في بعض الحالات، هو نموذج التنمية الذي يتوجّه بتوجيه الدولة ويتركز فيها ويخضع لأنظمتها.

وفي فترة السبعينات، ارتفع معدل النمو في المنطقة وأتبع نموذج حكم شهد حصول فائض في الدولارات النفطية (أو الدولارات النفطية المعاد تدويرها) صحبه استئثار الدولة بحصة كبيرة في الإقتصاد، وقد وُجه هذا الفائض نحو الرعاية الاجتماعية. وأثناء تلك الفترة، كان نموذج الحكم المعتمد في معظم البلدان الأعضاء قوي الشبه بنموذج دولة الرعاية. وكانت الحكومات توزع الإيرادات المستمدة من مصادر متنوعة، أهمها النفط. وكان القطاع العام ضخماً، والقسط الأكبر من عبء توزيع الدخل يقع على الدولة التي تضطلع به من خلال نظام معقد يشمل الإعانات الاستهلاكية ومدفوعات الرعاية الاجتماعية.

وفي فترة التسعينات، ظهرت عدة عوامل خارجية على مسرح الأحداث العالمية والإقليمية. فقد استلزمت عملية العولمة، وتشكيل منظمة التجارة العالمية، واتفاقات المشاركة المبرمة في إطار الشراكة الأوروبية-المتوسطية، إجراء تغييرات واقتضت بذل المزيد من الجهود في مجالات التكيف الهيكلي والتحرير التجاري والخصخصة، كما تطلبت إجراء إصلاحات في السياسات التجارية والمالية لبلدان الشرق الأوسط.

وأحدثت هذه التغييرات تحولاً في نماذج الحكم. ففي السنوات الأخيرة، طرأ تغير تدريجي على نموذج الحكم الإقتصادي في المنطقة تمشياً مع ظاهرة العولمة ومع متطلبات التنمية الوطنية. إلا أن بلدان المنطقة المختلفة لا تزال في مراحل مختلفة من عملية اعتماد هذه النماذج الجديدة للحكم السياسي والإقتصادي والاجتماعي.

وكان التقدم الذي أحرز في مجال الحكم السياسي في بلدان إسكوا متفاوتاً في العقود الأخيرة. ولو نُظر إلى الهياكل السياسية وأشكال الحكم على أنها تمثل "رؤية استراتيجية للتنمية المستدامة"، لبدت بلدان إسكوا متخلفة عن ركب التقدم الذي حققه المجتمع الدولي، ولأظهرتها بعض مؤشرات الحكم القابلة للقياس متخلفة عن كثير من البلدان النامية في مجال تنفيذ شكل تشاركي من أشكال الحكم.

ومع أن وجود هيكل سياسي ديمقراطي لا يضمن في حد ذاته الديمقراطية أو احترام حقوق الإنسان، فإن هذه الاتجاهات تقدمت معاً خلال هذا القرن. وتشير الدروس المستفادة من مناطق أخرى في العالم

إلى ان "الرؤية الاستراتيجية"، في تمثيلها للحكم السياسي السليم، ترتبط في العادة ارتباطاً إيجابياً بالتنمية المستدامة.

وبينما تشهد المؤسسات والآليات التقليدية للحكم والمساءلة تغيراً سريعاً في كثير من البلدان النامية ذات الموقع الطبيعي بين البلدان التي تعترف بأهمية الحكم السليم، لا تشهد مؤسسات المنطقة العربية إلا تقيفاً بطيئاً مع الواقع الجديد. ولا تزال حكومات العديد من بلدان إسكوا تحتكر مؤسسات التفكير النقدي ووسائل الإعلام.

لكن بعض بلدان إسكوا أحرزت تقدماً كبيراً في مجال الحكم الإقتصادي. واستناداً إلى مؤشرات الحكم السليم، تبين الدراسة ان الأردن وعمان وقطر والبحرين والمملكة العربية السعودية ومصر تأتي في مقدمة بلدان إسكوا التي تستخدم ممارسات الحكم السليم، ويبدو ان لديها "عبئاً تنظيمياً" أخف وطأة، و"سيادة للقانون" أعلى مستوى، و"ثقافية" و"كفاءة حكم" أكثر. والواقع ان هذه البلدان تحتل مرتبة أعلى مقارنة بسائر البلدان النامية في العالم، بل إن مستواها قريب جداً من مستوى البلدان الصناعية المتقدمة.

والأردن هو في طبيعة البلدان التي اعتمدت برامج إصلاحية لتحقيق الحكم السليم. وهو يتميز عن بقية البلدان من حيث مؤسساته العامة. وفي السنوات الأخيرة، وخاصة بعد توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٩٤، شرع هذا البلد في تنفيذ برنامج لفتح إقتصاده من أجل اجتذاب الاستثمار الأجنبي والنهوض بالتجارة والسياحة، وكان من التدابير التي استلزمها ذلك إدخال تغييرات على هيكله التنظيمية والإدارية الخاصة بالحكم.

وفي لبنان، أحرز الكثير من التقدم، خلال السنوات القليلة الماضية، في إنشاء آليات وإجراءات الحكم السليم. غير انه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به، نظراً لإعطاء الأولوية لعملية الاعمار في البلد، وهي عملية تمس الحاجة إليها.

أما الجهود الرامية إلى تعزيز الحكم السليم في الأراضي الفلسطينية فهي تشكل حالة خاصة. فقد تولت السلطة الوطنية الفلسطينية مسؤولياتها في ظروف صعبة ومعقدة للغاية، من خصائصها وجود الاحتلال واستمرار مفاوضات السلام. وكان ينتظر من السلطة ان تقوم، في تلك الظروف، ببناء مؤسسات عامة قادرة على تعزيز الحكم السليم، وإنشاء نظام سياسي ديمقراطي ومجتمع مدني تعددي وإقتصاد سوقي حر. وبعبارة أخرى، كان المطلوب منها ان تحقق تطلعات الشعب الفلسطيني وان تواصل، في الوقت ذاته، التفاوض بكفاءة من أجل دولة فلسطينية مستقلة.

وقد سجلت السلطة التنفيذية الفلسطينية نجاحات كبيرة خلال السنوات الخمس التي مرت منذ إنشائها. فقد أنشأت مجلس وزراء؛ ونظمت انتخابات عامة للرئاسة والمجلس التشريعي؛ وقدمت خدمات التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية؛ وجددت نظام جباية الضرائب؛ وأعدت قوانين لتنظيم الإدارة العامة والأنشطة الإقتصادية والتجارية الخاصة؛ ووسعت نطاق الحكم المحلي من خلال إنشاء بلديات ومجالس قروية جديدة؛ وحافظت على الأمن والسلامة في البلاد.

وأنشأت السلطة الفلسطينية الإطار القانوني والتنظيمي والسياسي اللازم لتنمية القطاع الخاص وللاستثمار الأجنبي المباشر والتبادل التجاري مع البلدان الأخرى. كما أوجدت عدداً من الوزارات والوكالات الرفيعة المستوى من أجل تعزيز الإدارة الكلية. وبعض هذه المؤسسات الجديدة يضاهي نظيراته في أنحاء أخرى من العالم من حيث القدرة على الأداء والكفاءة.

ولكن، رغم التقدم الذي حققته مؤخراً بعض بلدان إسكوا، لا يزال يلزم عمل الكثير في المنطقة. فالعديد من البلدان المذكورة يعاني من قصور في سياسته الاقتصادية وأطره المؤسسية. وحجم القطاع العام لا يزال كبيراً، بوجه عام، قياساً بالقطاع الخاص، لا سيما في مجالي العمالة والنشاط الاقتصادي. ونظم التجارة والاستثمار تتسم بارتفاع التعريفات وعدم تكافئها، وكذلك بارتفاع تكاليف المعاملات، مما يعيق عملية التنويع ونمو الصادرات غير النفطية واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. كما أن بطء التقدم في إجراء الإصلاحات الهيكلية، وخاصة في قطاع الصناعة التحويلية، يعيق إجراء التغييرات اللازمة المطلوبة على المستوى المحلي لمواكبة التطورات السريعة في الاقتصاد العالمي السريع التغير.

وهناك ترابط وتشابك وثيق بين العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على النمو والتنمية الإقتصاديين. ولا يمكن التوصل إلى علاقة سببية بين الحكم السليم والنمو الإقتصادي نظراً للترابط القائم بين عدد كبير من المتغيرات. غير أنه يتضح من تقييم نمط النمو الإقتصادي في المنطقة خلال العقود الأخيرة أن عدم إحراز تقدم على مستويات الحكم السياسي والإقتصادي والإداري في بلدان إسكوا يعيق الجهود التي تبذلها هذه البلدان من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

التوصيات

يشير نموذج التنمية الناشئ، استناداً إلى الدروس المستمدة من التجارب التي أجريت في بلدان أخرى، إلى أن تحقيق التنمية المستدامة في منطقة إسكوا يتطلب إعادة النظر في أنماط الحكم السياسي والاقتصادي السائدة حالياً.

ولا بد، للحد من الآثار السلبية للعولمة، من إعادة النظر في الاستراتيجيات الوطنية الشاملة الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة. ومثل هذا النهج ينبغي أن يكون ذا طابع شمولي وأن يضم تغيرات السياسة العامة والتنفيذ من حيث علاقتها بأنماط الحكم السياسي والاقتصادي والإداري القائمة. وهو يقتضي، بصفة خاصة، الابتعاد عن نموذج التنمية الذي يقوم بتوجيه الدولة ويرتكز فيها ويخضع لأنظمتها، والذي كان متبعاً في الماضي.

ولا بد من إعادة النظر في دور الحكومة، وخاصة في القواعد التنظيمية المطبقة في بلدان إسكوا، لمواكبة التغيرات السريعة في الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي. فمن المفترض، مع تحقق العولمة واللامركزية، أن يتضاءل، بمرور الزمن، دور الحكومة المباشر في التثبيت الاقتصادي ومراقبة الاقتصاد الكلي، وأن يزيد، مقابل ذلك، دورها في النهوض بالقطاع الخاص، وتأمين الحماية الاجتماعية، والتعليم، والتدريب، ورفع مستوى المهارات، والتنسيق، والإشراف. ولذلك تدعو الحاجة إلى إعادة النظر في النظم والمؤسسات الدستورية والقانونية.

ويتطلب تحسين الحكم الإداري في بلدان إسكوا الابتعاد عن مجموعات القواعد التي تنظمها الدولة وتشرف عليها، واعتماد مجموعة قواعد أكثر انفتاحاً وشفافية ومساءلة توفر إطاراً تنظيمياً ملائماً لعمليات القطاع الخاص والسوق المالية.

ويتطلب نجاح سياسات الحكم السليم، على الصعيد الوطني، وجود حكومة قوية وسريعة الاستجابة ومسؤولة. وهذا يعني أن تحسين الإدارة الكلية وإعادة توجيه السياسات نحو أفضل ممارسات الحكم السليم في منطقة إسكوا يحتاجان إلى رفع مستوى القدرة المؤسسية والكفاءة، وإلى قدر من التطور والنزاهة في رصد الإعلام والتمويل ونظم الحسابات والمراجعة يفوق ما هو مطلوب في نظام مركزي.

كما أن من الأمور ذات الأهمية الحاسمة لإصلاح الحكم في البلدان النامية تقليص مشاركة القطاع العام، التي لا تزال ضخمة، في الاقتصاد، وإلى تغيير الذهنية البيروقراطية بحيث تصبح مراعية للمساءلة عن النتائج.

كذلك تدعو الحاجة إلى أن تجرى بعزم والتزام جديدين، ورغم الصعوبات، إصلاحات للخدمة المدنية غايتها إنشاء آلية جديدة تكفل توظيف وترقية الموظفين الحكوميين وفقاً لمعايير مقبولة من الشفافية والإنصاف. وينبغي، لتشجيع تقديم الخدمات، أن يكون الهيكل المنقح مستنداً إلى الأداء.

ويعتمد نجاح النموذج الجديد للحكم السليم والتنمية على مشاركة المواطنين وتوفير البيئة الملائمة. وتحسين تسير الأمور الاقتصادية هو أمر ضروري لمنطقة إسكوا الآن، وهو يتطلب تعجيل وتيرة برامج الإصلاح الاقتصادي، بما في ذلك فتح الأسواق، وتسهيل التجارة وتدفقات رأس المال، واعتماد تكنولوجيا المعلومات المتقدمة. والأهم من ذلك أنه يستلزم إنشاء المؤسسات والآليات والعمليات اللازمة لتنفيذ برامج الإصلاح المذكورة.

وأخيراً، يمكن ان تدعو الحاجة إلى اعتماد نموذج من الحكم السياسي تزداد فيه المشاركة والانفتاح. وينبغي ان يستند الشكل التشاركي للتنمية إلى هيكل منصف، داخل المجتمع، يفتح الفرص ويسهل فرص المشاركة للجميع.

ونظراً للخلفية المجتمعية والثقافية الغنية للشرق الأوسط، فلا شك ان المفهوم الجديد للحكم سيُستقبل، بكل طيبة خاطر، لدى كثير من بلدان إسكوا.

مقدمة

تواجه بلدان العالم النامية، على عتبة القرن الحادي والعشرين، عهداً جديداً من الإقتصاد العالمي يتسم بسرعة تغير نماذج التنمية. وقد أدت عولمة الإقتصاد العالمي والثورة العالمية في مجال المعلومات والتكنولوجيا إلى تركيز شديد على نماذج التنمية التجارية والإقتصادية التي تتماشى مع الإقتصاد السياسي العالمي الجديد.

وتزخر المؤلفات بنظريات حول دور الدولة في تعزيز النمو والتنمية الإقتصاديين وحول تشجيع الاستثمار والإنتاجية. وفي الفترة الأخيرة، أخذت الدراسات تنصب على نماذج الحكم السليم من حيث تأثيرها على النمو والتنمية، ولا سيما بالنظر إلى العولمة السريعة للإقتصاد في جميع المناطق.

ومن أهم محددات التفاوت في النمو والتنمية الإقتصاديين بين بلدان إسكوا: نظم الإدارة الكلية التي تطبقها.

لقد كانت هناك، في الماضي، قواسم مشتركة بين الاستراتيجيات السياسية والإقتصادية والاجتماعية المتبعة في بلدان إسكوا. فبالإضافة إلى نظم الحكم السياسي المركزي التي توجهها الدولة، ترتبط نظم السياسة الإقتصادية في معظم بلدان إسكوا، ارتباطاً وثيقاً، بالقطاعات الدورية في الإيرادات النفطية، ومن خصائص هذه النظم اضطلاع القطاع العام بدور واسع في الإقتصاد، ومراقبة أسعار السلع الأساسية، وفرض أسعار ثابتة للصرف، وتطبيق نهج الرعاية الاجتماعية في مجال التنمية. أما نمط الحكم فهو نمط تنمية توجهها الدولة وتنظمها وتراقبها.

وتحلل هذه الدراسة قضايا الحكم والإدارة الكلية في بلدان إسكوا. وهي تستكشف ماهية النماذج الناشئة للحكم السليم، ونمط الحكم السياسي والإقتصادي والإداري في بلدان إسكوا، والعلاقة بين النمو والتنمية الإقتصاديين، من جهة، وتعزيز الإدارة الكلية والحكم السليم، من جهة ثانية.

والدراسة مقسمة إلى عدة فصول: الفصل الأول يتضمن استعراضاً لنماذج الحكم والتنمية الناشئة؛ والفصل الثاني يبحث تجربة منطقة إسكوا في الحكم السياسي ضمن سياق عالمي؛ أما الفصل الثالث فهو يتعمق في تحليل الحكم والإدارة الكلية في بلدان إسكوا وينظر في القضايا المتعلقة بالحكم الإداري، وخاصة المؤسسات والآليات والعمليات. ويتضمن الفصل الرابع تحليلاً لنماذج الحكم الإقتصادي في المنطقة؛ ويحدد الفصل الخامس العلاقات القائمة بين الحكم السياسي والإقتصادي والإداري، من ناحية، ونمط النمو والتنمية في المنطقة من ناحية أخرى. وأخيراً يعرض الفصل السادس الاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بتحسين الإدارة الكلية في المنطقة.

ألف- إطار الدراسة

١- تعريف

يعرّف الحكم في هذه الدراسة بأنه مجموع المؤسسات والعمليات والآليات الموجودة لممارسة السلطة في إقتصاد ما^(١).

وهذه الدراسة هي الأولى في سلسلة من الأوراق ذات الصلة بقضايا الحكم أعدتها إدارة قضايا التنمية الاقتصادية وسياساتها في إسكوا، وهي تستخدم بعض المؤشرات المختارة للحكم السياسي والاقتصادي والإداري من أجل تحليل قضايا الحكم وقدرة الدول على تشجيع الحكم السليم في منطقة إسكوا ومدى استعدادها لذلك. وتستكشف الدراسة ما يلي:

- (أ) عملية الحكم السياسي والإداري والاقتصادي في بلدان إسكوا؛
- (ب) وجود مؤسسات قادرة على تعزيز الإدارة الكلية في المنطقة ومستعدة لذلك؛
- (ج) فعالية المؤسسات والآليات والعمليات التي ترصد النظام وتحكمه؛
- (د) العلاقات بين الحكم والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

٢- المنهجية والبيانات

يمكن ان تكون قياسات الحكم كميّة ونوعية أو وصفية. ومن أجل التوصل إلى نوع من القياس الكمي لإجراء تحليل شامل لقضايا الحكم، يشمل إجراء مقارنات بين البلدان وتحليل السلاسل الزمنية، استحدثت عدة مؤشرات تشمل الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية في إطار نموذج الحكم السليم الناشئ.

وتستخدم أيضا بعض المقاييس الموحدة للنمو والتنمية الإقتصادييين كمؤشرات للحكم السليم. فعلى سبيل المثال، تدل حصة الدولة/القطاع العام في الاقتصاد الإجمالي، وكذلك حصة الدعم الحكومي في الميزانية، على مدى اشتراك الحكومة في الاقتصاد. غير أن معظم مقاييس الحكم وصفية أو نوعية.

وللقياسات الوصفية محتوى معياري محدود، وهي تصف الترتيبات السياسية والإدارية السائدة - مثل أجور موظفي الخدمة المدنية، وتواتر الانتخابات، والهيكل التنظيمي، وحجم الحكومة. أما القياسات التقييمية فهي ذات قيمة معيارية وتتضمن حكما على نوعية الحكم.^(١)

وتستخدم هذه الدراسة قياسات إجمالية لمؤشرات كمية ونوعية ومعيارية أجرت حساباتها منظمات دولية مختلفة لقياس القضايا المتصلة بالحكم.

وفي السنوات الأخيرة، وسّعت منظمات خاصة دولية عديدة نطاق عملها ليشمل البيانات النوعية والمعيارية المستمدة من مجموعة مسوح كبيرة. ومن أمثلة ذلك خدمات تقييم المخاطر التي تتدرج ضمنها Political Risk Services و Standard and Poor's و Economist Intelligence Unit. والبيانات التي تقدمها هذه المنظمات مستمدة من آراء افرقة خبراء يجرون تقييمات للبلدان (أو لمؤسسات داخل بلدان) باستخدام مجموعة محددة من المعايير. ويفسح استخدام معايير مشتركة مجالا للمقارنة بين البلدان والفترات، غير ان التقييم يظل مرهونا بتفسير الخبراء للمعايير وبرؤيتهم الذاتية لوضع البلد المعني.

وتعتمد منظمات أخرى - مثل Davos World Competitiveness Report و Gallup International و Political and Economic Risk Consultancy - على مسوح المشاركين التي من مزاياها انها تعكس آراء كثير من الشركات أو المواطنين الذين لديهم صلة وثيقة بالبلدان الجاري تقييمها. إلا ان الكثير من تلك المسوح

() D. Kaufmann, A. Kraay, and P. Zoido-Lobato, "Governance matters", World Bank Policy Research Working Paper 2196, October 1999, the World Bank, Washington, D.C.

يعتمد على الإجابة الاختيارية وتطرح أسئلة غامضة قد يسيئ المجيب فهمها، مما يحد من قابلية المقارنة بين البلدان.

ويجدر بالذكر أن المؤشرات المعيارية أو النوعية للحكم تستند إلى مسوح تبرز آراء المواطنين وأصحاب المشاريع والمستثمرين الأجانب والمسؤولين الحكوميين وغيرهم حول نوعية الحكم في بلدانهم أو في بلدان أخرى، أو إلى آراء خبراء يطلب منهم تقييم نوعية المؤسسات الحكومية وكفاءتها. وهي، بهذه الصفة، تنطوي على حكم تقييمي.

أولاً- نماذج الحكم السليم الناشئة في عالم يتوحد

لا أحد في العالم ينكر أهمية الحكم السليم باعتباره حجر الزاوية في النموذج الناشئ للتنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال القرن الحادي والعشرين. ومن أسباب الاعتراف بالصلة الوثيقة بين الحكم السليم والتنمية المستدامة ان النهج التي قامت، فيما مضى، على السياسة العامة والبرامج لم تعتمد نظرة أوسع شمولاً في إطار السعي إلى النهوض بالتنمية المستدامة. وفي الأغلب، ترجع السرعة التي اعتمد بها نموذج التنمية الجديد إلى الواقع الذي نشأ على مستوى الدولة نتيجة للتغول المتزايد للإقتصاد في كل مكان.

وتبين الدروس المستمدة من النهج الإنمائية التي جربت في مختلف أنحاء العالم ان النهج البرنامجي المتبع في أواخر الستينات والسبعينات قصر قصوراً شديداً عن تحقيق أهداف التنمية للجميع. وأدى سقوط نظرية "التناضح" في السبعينات، وما تلاه من أزمة الديون في العالم النامي خلال الثمانينات، إلى بداية عهد إصلاحات التكيف الهيكلي ونهج السياسة العامة في مجال التنمية أثناء ذلك العقد. وحسبما يفهم من المصطلح، كانت برامج التكيف الهيكلي تركز على تحسين بيئة السياسة العامة في البلدان النامية. فالقروض التي تقدمها مؤسسات تمويل التنمية أعيد توجيهها إلى دعم جهود بلدان إسكوا الرامية إلى تنظيم إطار للسياسة الاقتصادية الكلية يتسم بالكفاءة والإنصاف. وتوالى التركيز، في كل البلدان، على إشاعة الاستقرار في الإقتصاد الكلي، مع رصد عجز الميزانية، والتضخم، وسعر الصرف، وميزان المدفوعات، باعتبارها مؤشرات رئيسية.

وقد حقق نهج السياسة العامة/النهج البرنامجي نجاحاً جزئياً في بعض بلدان إسكوا، إلا أنه ترك فجوات لم يمكن سدها إلا من خلال اعتماد نهج إنمائي على نطاق منظومة الأمم المتحدة كلها. وهو نهج لا يتطلب شمل السياسات والبرامج فحسب، بل كذلك إنشاء المؤسسات والآليات التشغيلية اللازمة لتنفيذ السياسات/البرامج وعمليات المجتمع المدني التي تتكون هذه المؤسسات والآليات في إطارها وتتفاعل معها.

غير أن ذلك تغير الآن. فمع بداية القرن الجديد، يجري تكميل النهج القديم من خلال الاعتراف بالحاجة إلى نهج كلي للتنمية المستدامة - نهج يتطلب إدراك الترابط بين مختلف الجهات الفاعلة على مستوى الدولة وعلى مستوى المجتمع المدني. وخلاصة القول أن هذا النهج يتطلب التسليم بالدور المتغير للدولة، ومن ثم بالأهمية المتزايدة لفن الحكم.

وقد تعزز هذا الإدراك نتيجة للتغيرات التي جرت على المستوى العالمي في التسعينات. وأصبحت عبارة العولمة، تستخدم، بالدرجة الأولى، لوصف الجوانب الرئيسية للتحويلات الأخيرة التي حصلت في النشاط الإقتصادي العالمي. وكان من العوامل التي ساهمت في نشوء ظاهرة السوق العالمية المتكاملة التقدم السريع الذي أحرز في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، وظهور نظام تجاري عالمي، والتعمق والتوسع المتزايدان لنشاط أسواق رأس المال الدولية. وأدى تغير أنماط النمو الإقتصادي خلال العقود القليلة الماضية إلى نشوء أقطاب نشاط جديدة.

وتفتح العولمة للبلدان النامية فرصاً لخلق الثروة من خلال النمو القائم على التصدير، ولتوسيع التجارة الدولية في السلع والخدمات، كما تزيد من فرص حصولها على الأفكار والتكنولوجيات والمعارف الجديدة. وهي تتجلى في نمو تكتلات إقليمية تتعاون في مجالات مثل إنشاء الأطر التجارية والقانونية، وكذلك في نفوذ هيئات حكومية دولية مثل منظمة التجارة العالمية، وفي انتشار الشركات عبر الوطنية.

غير ان العولمة تنطوي أيضاً على مشاكل وتوترات لا بد من معالجتها بالطريقة المناسبة. ونظراً لشدة التكامل بين الأسواق المالية، تنتقل المشاكل بسرعة من بلد إلى آخر. وقد تؤدي العولمة إلى تفاقم أزمات

الإقتصاد الكلي والأزمات المالية من خلال ازدياد الفقر والتوترات الاجتماعية، وهذا أمر يمكن ان يزعزع الاستقرار السياسي، خصوصا من حيث تفرعاته الاجتماعية. وفي هذا السياق، يكتسب الحكم السليم أهمية متزايدة.

ويمكن تعريف الحكم بأنه مجموع الأساليب التي يدير بها الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة شؤونهم المشتركة.^(٣) وتحسين الحكم السليم عملية متواصلة يمكن من خلالها التوفيق بين المصالح المتعارضة أو المتنوعة واتخاذ إجراءات تعاونية.

وتقع ضمن إطار الحكم المؤسسات الرسمية والنظم المكلفة بإنفاذ الامتثال للقوانين، فضلا عن الترتيبات غير الرسمية التي توافق عليها الناس أو التي يعتبرون انها في صالحهم. وتدرج ضمن جهات فاعلة على المستوى العالمي وعلى مستوى الدولة/الوطن وعلى مستوى القاعدة الشعبية.

ويشمل نموذج الحكم الجديد نهجا متعدد الفروع ذا ثلاثة مستويات:

- (أ) الحكم العالمي؛
- (ب) الحكم على مستوى الدولة/الحكم الوطني؛
- (ج) الحكم على مستوى القاعدة الشعبية(أي المجتمع المدني).

ألف- الحكم العالمي

في تعريف الحكم العالمي الذي تقدمه لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحكم العالمي ضمن تقريرها المعنون "Our Global Neighbourhood" أنه "الطريقة التي ندير بها الشؤون العالمية، والكيفية التي نرتبط فيها بعلاقاتنا فيما بيننا، والأسلوب الذي نتبعه في اتخاذ قرارات تؤثر على مستقبلنا المشترك". ويشدد التقرير على ان الحكم العالمي لا يعني وجود حكومة عالمية، لأن ذلك لن يكون من شأنه إلا تعزيز دور الحكومات، بل إنه يعني جعل البشر محور الشؤون العالمية. ويؤكد ان الحكم العالمي يعني، بحكم التعريف، نظاما لامركزيا يقوم على أساس مجموعة من القيم المشتركة.

وهذا المفهوم ينبثق من العولمة المتزايدة ويتعزز بها. وفي الماضي، كان ينظر إلى التنمية الإقتصادية أو الاجتماعية، أول ما ينظر، من زاوية العلاقات الحكومية الدولية. أما في دنيانا المعولمة اليوم، فالحكم لم يعد يقتصر على الحكومات والمؤسسات الحكومية الدولية، بل أصبح يشمل أيضاً المنظمات غير الحكومية، وحركات المواطنين، والشركات المتعددة الجنسيات، وأسواق رؤوس الأموال العالمية، ووسائل الإعلام الجماهيري العالمية.

وتتضمن الجهات الفاعلة العالمية هيئات يتجاوز نطاق عملها الحدود الجغرافية، مثل الأمم المتحدة والشركات المتعددة الجنسيات. وتستطيع الشركات عبر الوطنية ان تؤثر على التنمية في جميع أنحاء العالم، متجاهلة الحكومات الوطنية في كثير من الأحيان، وذلك بفضل ما لديها من إمكانيات فيما يخص الحصول على رأس المال وتكنولوجيا المعلومات. وفي هذا السياق، تحل الفجوة التكنولوجية، أو الرقمية، محل الفجوة الفاصلة بين الشمال والجنوب. ويحتمل، في مثل هذه الظروف، أن يشمل إطار الحكم العالمي قضايا مثل المعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالاحترار العالمي والقوانين الدولية التي تنظم هجرة الأيدي العاملة. ويشمل المجتمع المدني،

() Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance. United Nations, 1995, chapter one

الذي يحتل مركزاً وسطاً بين الفرد والدولة، أفراداً ومجموعات (منظمة أو غير منظمة) تتفاعل اجتماعياً وسياسياً وإقتصادياً وتخضع لقواعد وقوانين رسمية وغير رسمية. وتضم منظمات المجتمع المدني عدداً كبيراً من الجمعيات التي ينظم المجتمع من خلالها نشاطه طوعية، ومن ضمنها نقابات العمال؛ والمنظمات غير الحكومية؛ والجماعات المعنية بالأنوع الاجتماعي والثقافة والديانة؛ والمؤسسات الخيرية؛ واتحادات أصحاب الأعمال؛ والنوادي الاجتماعية والرياضية؛ والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمع المحلي؛ والجماعات البيئية؛ والرابطات المهنية؛ والمؤسسات الأكاديمية والمعنوية بالسياسات؛ ووسائل الإعلام. كما تشمل الأحزاب السياسية، مع أن هذه الأخيرة تتأرجح في تأييدها بين المجتمع المدني والدولة إذا كانت ممثلة في البرلمان.

وفي مثل هذه البيئة، تنشأ، على نحو أساسي، ثلاثة أدوار تحتاج إلى مشاركة من جانب الحكومة: (أ) التفكير الاستراتيجي لتحقيق التنمية المستدامة؛ (ب) التنظيم؛ (ج) القيام بدور الوسيط في إجراء التحويلات الاجتماعية التي يستلزمها التوزيع العادل للثروة والموارد.

وفي إطار هذه البيئة المعولمة المتغيرة، يتزايد الاعتراف بأن دور الدولة يتمثل فيما يلي:

- (أ) توفير التصور الاستراتيجي اللازم للتنمية المستدامة الطويلة الأجل؛
- (ب) تجديد وإصلاح واستدامة الآليات التنظيمية والمؤسسات والعمليات المطلوبة لإيجاد شراكة فعالة بين القطاعين العام والخاص في الإقتصاد؛
- (ج) السهر على تحويل الموارد الاجتماعية إلى الفئات المهمشة.

وفي سياق إقتصاد معولم تشهده كل البلدان، وفي سياق حكم عالمي، يمثل الحكم السليم على مستوى الدولة رابطاً هو في منتهى الأهمية للتنمية المستدامة في المستقبل. ولهذا السبب تركز هذه الدراسة على قضايا الحكم في منطقة إسكوا على مستوى الدولة.

باء- الحكم على مستوى الدولة

الحاجة إلى الحكم السليم ينجم عن إخضاع الحكومات لمزيد من التقصيات وإلزامها بتحسين الإدارة واتباع سياسات إقتصادية تنسم بقدر أكبر من المسؤولية. وفي البلدان المتقدمة والنامية على السواء، تمارس على الدولة ضغوط لإجبارها على إعادة تحديد دورها في المجالين الاجتماعي والإقتصادي. وبالإضافة إلى ضغوط العولمة الإقتصادية، أو ربما بسببها، يحتاج القطاع الخاص إلى بيئة أنسب وإلى توازن أفضل بين الدولة والسوق. وفي الوقت ذاته، يزداد إدراك الناس للحاجة إلى مزيد من المساءلة والاستجابة واللامركزية في السلطة الحكومية وترتفع أصواتهم للتعبير عن هذه الحاجة، كما أنهم يطالبون لأنفسهم بدور أكبر في عملية صنع القرار.

ومع أن الدول والحكومات لا تزال هي الجهات الفاعلة الرئيسية، فإنها لا تتحمل وحدها عبء الحكم. فقد تغير دورها، في عصر العولمة هذا، من دور السلطة الإدارية إلى دور قيادي في بيئة حكم متعددة المراكز. وتشهد ثقافة الحكم، هي الأخرى، تحولاً من أسلوب العمل البيروقراطي إلى الأسلوب التشاركي؛ ومن إعطاء الأوامر والإشراف إلى المحاسبة على النتائج؛ ومن الاعتماد على القدرات الداخلية إلى

الاعتماد على القدرة التنافسية والابتكار؛ ومن الانغلاق والبطء إلى الانفتاح والسرعة؛ ومن عدم تحمل المخاطرة إلى ترك الناس يفشلون أو ينجون^(٤).

وتحدث العولمة أثراً عميقاً في الحكم على مستوى الدولة. وأول هذه الآثار هو أنها تؤدي إلى زيادة تهميش بعض الفئات السكانية. فمن لا يستطيعون الاستفادة من ثورة التكنولوجيا/المعلومات معرضون لأن ينضموا إلى إحدى الطبقات المستضعفة. والأثر الثاني هو تقلص سيادة الدولة لأن الهيئات عبر الوطنية تتوسط، أكثر فأكثر، لمعالجة المشاغل الوطنية وتطالب بسن قوانين عالمية. والأثر الثالث هو العولمة المتزايدة لمشاكل اجتماعية وإقتصادية مثل الجريمة، والمخدرات، والأمراض المعدية، وهجرة الأيدي العاملة. وأخيراً، يتزايد إفلات رأس المال والتجارة الدوليين من سيطرة الدول ذات السيادة^(٥).

الجدول ١ - نموذج هيكل الحكم على مستوى الدولة من أجل التنمية في عالم يتوحد

المنط التقليدي	متطلبات الحاضر
وحدوي	إتحادي/كونفدرالي
مركزي	معلوم ومحلي
الإدارة للمركز	التوجيه للمركز
بيروقراطي	تشاركي
مسائلة من القمة إلى القاعدة	مسائلة من القاعدة إلى القمة
تركز على القواعد والإجراءات	مرونة إدارية إنما مع محاسبة على النتائج
تعيينات لمدى الحياة في الخدمة المدنية	نظام التعاقد
القيادة والإشراف	مستجيب وقابل للمساءلة
تبعية داخلية	تنافسية
مغلق وبطيء	منفتح وسريع
عدم تحمل المخاطرة	حرية الفشل/النجاح
تركيز على الحكومة	تركيز على الحكم

المصدر: Anwar Shah, "Governing for results in a globalized and localized world", paper presented in the Mahbub ul Haq Memorial Lecture Series and published in *The Pakistan Development Review*, vol. 38, No. 4, Winter 1999, Pakistan Institute of Development Economics, Islamabad, Pakistan.

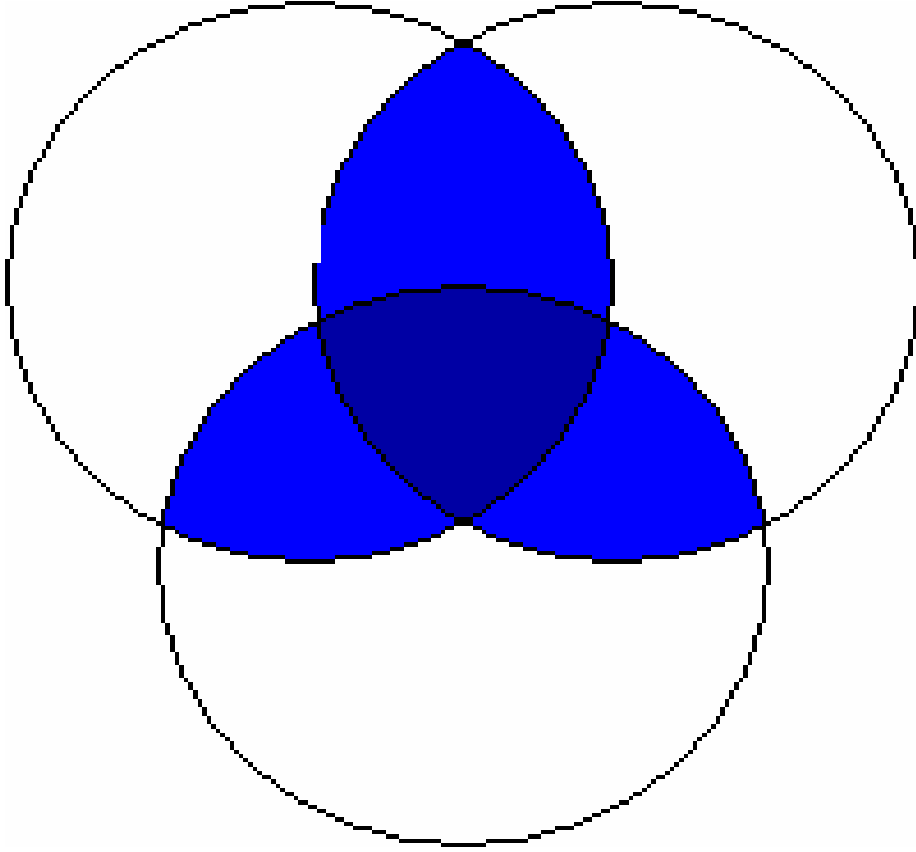
ويتطلب النهوض بالحكم السليم قدراً أكبر من التفاعل بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتحديد التوازن الملائم بين هذه الجهات الفاعلة بغية تحقيق تنمية مستدامة تتمحور حول الإنسان. ولأن التغير عملية مستمرة، لا بد من أن تُبنى، في المجالات الثلاثة، القدرة على التفاعل والتكيف باستمرار لضمان الاستقرار الطويل الأجل^(٦).

() Anwar Shah, "Governing for results in a globalized and localized world", paper presented in the Mahbub ul Haq Memorial Lecture Series and published in *The Pakistan Development Review*, vol.38, No.4, Winter 1999, Pakistan Institute of Development Economics, Islamabad, Pakistan.

() <http://www.magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>

() UNDP Governance Policy Paper. <http://www.magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>

الرسم البياني ١ - نموذج مفاهيمي للحكم السليم



المصدر: الحكم من أجل التنمية البشرية المستدامة، وثيقة سياسة عامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

والتحدي الذي يواجه كثيرا من البلدان النامية اليوم يكمن في استحداث نظام حكم يقيم بين الدولة ومختلف الجهات الفاعلة روابط تساهم في تحقيق التنمية المستدامة على المدى الطويل الأجل. ويتمثل الدور الجديد للدولة^(٧) في تحقيق التوازن بين الاستفادة من العولمة وإيجاد بيئة اجتماعية وإقتصادية محلية مطمئنة ومستقرة.

ينبغي أن يكون هدف مبادرات الحكم تطوير القدرات اللازمة لتحقيق تنمية تعطي الأولوية للفقراء، وتنهض بالمرأة، وتدعم البيئة، وتفتح ما يلزم من فرص العمل وموارد الرزق الأخرى.

مبادرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من أجل التغيير، ١٩٩٤

وفي الوقت الحاضر، تغيّر العولمة الإقتصادية الأساليب التي تعمل بها الصناعات والمؤسسات التجارية. ومع ان نماذج التنمية الحالية تدعم قيام القطاع الخاص بدور قيادي في التنمية الإقتصادية، تدعو الحاجة أيضا إلى زيادة الشفافية والقدرة التنافسية في السوق الدولية. والقطاع الخاص، بحد ذاته، قد لا يشجع النمو المنصف

والتوازن بين الجنسين والحفاظ على البيئة في كثير من البلدان النامية. وينبغي ان يكون دور الحكم على مستوى الدولة، في هذا السياق، دوراً تنظيمياً يعزز التنمية المستدامة للقطاع الخاص من خلال ما يلي:

- (أ) إنفاذ حكم القانون؛
- (ب) إيجاد بيئة اقتصاد كلي مستقرة؛
- (ج) المحافظة على القدرة التنافسية للأسواق؛
- (د) ضمان تسهيل حصول الفقراء (وخاصة الفقيرات) على الائتمانات؛
- (هـ) دعم المؤسسات التي تولد أكبر عدد من الوظائف والفرص؛
- (و) اجتذاب الاستثمار والمساعدة في نقل المعارف والتكنولوجيات، لا سيما إلى الفقراء؛
- (ز) توفير حوافز لتنمية الموارد البشرية؛
- (ح) حماية البيئة والموارد الطبيعية^(٨).

وفي هذا السياق، يكتسب تعزيز الإدارة الكلية والحكم السليم أهمية كبيرة (انظر الإطار ١).

الإطار ١ - ما هو الحكم السليم؟

يتناول الحكم السليم تشجيع سياسة الإدماج والتوفيق والتسامح. وتشكل الديمقراطية، بهذا المعنى، إحدى دعائم الحكم السليم، وهي تتعلق بالاشتغال السليم للمجالس النيابية والسلطات القضائية والهيئات الانتخابية والمؤسسات التي تدعم دستور البلد وتحمي جميع المواطنين. وهذه الهيئات تقوم بدور حاسم في إيجاد وحفظ بيئة مواتية للتنمية العادلة.

ويقتضي الحكم السليم ان تكون الدولة عامل تسهيل وقوة حفز يتيحان تقاسم المسؤوليات على نحو مبتكر وإيجاد بيئات توفر الحوافز وتدعم الناس والشركاء في سعيهم إلى بلوغ أهدافهم المشروعة.

ويتمحور الحكم السليم حول الإدارة العامة الفعالة والكفوءة؛ وهو يتطلب مستوى عالياً من النزاهة. ولا بد من أن تنمى، على المستويين المركزي والمحلي، القدرة الوطنية على توضيح الأهداف والسياسات والاستراتيجيات، مع التركيز على العمليات التي تحظى بدعم وتوافق واسع النطاق على المستوى الوطني.

والحكم السليم لا يحتاج فقط إلى حكومات مركزية ومحلية قوية؛ بل يحتاج أيضاً إلى مشاركة جهات فاعلة أخرى، ضمن المجتمع المدني والقطاع الخاص، تعمل يداً بيد مع الحكومات على كافة المستويات. وبناء القدرات في مجالات الحكم الثلاثة جميعها – الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص – أمر ذو أهمية حاسمة لتحقيق التنمية المستدامة.

ويتيح الحكم السليم للمجتمع المدني والقطاع الخاص ان يصبحا شريكين رئيسيين للحكومات المركزية والمحلية في عملية الانتقال إلى أشكال أفضل من الحكم المحلي بواسطة اللامركزية. والقطاع الخاص وحده قادر على توفير الوظائف وخلق الثروة، بينما توفر الدولة بيئة مواتية يستطيع ان يعمل فيها بفعالية. ووجود المجتمع المدني المزدهر أمر ضروري لوجود حكم نشيط وخالق وسريع الاستجابة، يقام من خلال توجيهه وتعبئة مشاركة الناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ومن خلال تنظيمهم بطريقة يمكن ان تؤثر على السياسات العامة وتوفر إمكانية الحصول على الموارد العامة.

المصدر: استناداً إلى الورقة التي أعدتها شعبة تطوير الإدارة والحكم، مكتب تطوير السياسة العامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيسان/أبريل ١٩٩٨.

جيم- الاتجاهات الحديثة نحو دعم ممارسات الحكم الفعالة

تخصص منظمات دولية عديدة موارد متزايدة لدراسة وتعريف وتحليل مختلف جوانب الحكم. ومن هذه الوكالات الدولية: الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والاتحاد الأوروبي. وإضافة إلى ذلك، اخذ عدد لا يحصى من منظمات القطاع الخاص في تخصيص موارد هامة لدراسة الحكم والإدارة الكلية من خلال إجراء المسوح، وجدولة البيانات المتعلقة بمؤشرات الحكم، وإصدار المنشورات، وعقد الحلقات الدراسية. وتشمل هذه المنظمات غير الحكومية مؤسسات Freedom House و Transparency International، و Gallup International، و World Economic Forum. وتقوم شركات أخرى تابعة للقطاع الخاص، مثل Standard and Poor، و Economic Intelligence Unit، و Wall Street Journal، بإجراء مسوح خاصة بها ونشر تقارير عن بعض القضايا المتعلقة بالحكم. ويتضمن الإطار ٢ قائمة بوكالات/إدارات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وتركز على قضايا الحكم.

وبينما تتوافق الآراء، إجمالاً، على التعريف العام للحكم السليم، تركز عدة مؤسسات على جانب واحد معين أو عدة جوانب معينة من الحكم. ويعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم بأنه "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية في تسيير شؤون بلد ما على جميع المستويات"، ويشمل ذلك الآليات والعمليات والمؤسسات التي يؤدي من خلالها التفاعل بين الدولة ومختلف الجهات الفاعلة إلى اتخاذ إجراءات يمكن وصفها بأنها مستدامة ومنصفة وتشاركية. ويشمل الحكم السليم، بهذا المعنى، التفاعل بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني (انظر الإطارين ٣ و ٤).

الإطار ٢ - قضايا الحكم داخل منظومة الأمم المتحدة

- ١ - الأمانة العامة للأمم المتحدة: المساعدة الانتخابية (إدارة الشؤون السياسية)؛ إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.
- ٢ - اللجان الإقليمية:
- (أ) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي، الإدارة الاستراتيجية وإصلاح الدولة؛
- (ب) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، إدارة قضايا التنمية الاقتصادية وسياساتها.
- ٣ - البنك الدولي: الحكم وإصلاح القطاع العام؛ مكافحة الفساد؛ التنمية الاجتماعية؛ التنمية الحضرية.
- ٤ - صندوق النقد الدولي: الشفافية المالية.
- ٥ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: الحكم التشاركي؛ بناء القدرات.
- ٦ - مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع: الحكم السليم.
- ٧ - صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (اليونيفيم): توليد الحكم والقيادة.
- ٨ - متطوعو الأمم المتحدة: المشاركة المجتمعية؛ المساعدة الانتخابية؛ عمليات السلام؛ الديمقراطية؛ حقوق الإنسان؛ التنمية الحضرية.
- ٩ - جامعة الأمم المتحدة: السلام والحكم؛ Global Governance (مجلة معنية بالعلاقات المتعددة الأطراف والمنظمات الدولية؛ Human Rights and Comparative Foreign Policy (منشور).
- ١٠ - مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان: حقوق الإنسان.

المصدر: أعد استناداً إلى United Nations Index to Economic and Social Development, November 2000, <http://www.un.org/esa/subindex/fd10.htm>

والحكم يشمل الدولة لكنه يتخطاها لأنه يضم منظمات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وله ثلاثة جوانب تُعرّف كما يلي:

(أ) فالحكم السياسي هو عملية اتخاذ القرارات المتصلة بصياغة السياسة العامة؛

(ب) والحكم الإقتصادي يشمل عمليات اتخاذ القرارات التي تؤثر على الأنشطة الإقتصادية للبلد وعلاقاته مع الإقتصادات الأخرى. ومن الواضح ان له أثرا هامة على الإنصاف والفقر ونوعية المعيشة؛

(ج) والحكم الإداري هو نظام تنفيذ السياسات.

وهذه الجوانب الثلاثة مشمولة كلها بالحكم السليم وتحدد العمليات والهيكل التي توجه العلاقات السياسية والاجتماعية الإقتصادية^(١).

أما سائر المؤسسات المالية الإنمائية الدولية فينصبّ اهتمامها، بالدرجة الأولى، على المجالات التي تركز فيها عملياتها. وتعريفاً صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للحكم أضيق من تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فمهمة صندوق النقد الدولي تقتصر، بحكم ولايته، على تعزيز الحكم السليم في المجال الإقتصادي - أو في مجالات يمكن أن يكون لها تأثير على الأداء الإقتصادي للبلد. أما البنك الدولي، فتركيزه أكبر على إدارة القطاع العام، بما في ذلك مكافحة الفساد.

الإطار ٣ - نهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الحكم

إذا لم يكن هناك حكم سليم، فلن تنتقل التنمية المتمحورة حول الناس الطيبين من الوعد إلى الواقع

جيمس غوستاف سبيث، مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يتمثل التحدي الذي يواجهه كل المجتمعات في إنشاء نظام حكم يعزز ويدعم التنمية البشرية ويضمن استمرارها - وخصوصا تنمية أفقر الفئات والفئات المهمشة في المجتمع.

ومن خصائص الحكم السليم المشاركة والشفافية والمساءلة، وكذلك الفعالية والإنصاف ودعم سيادة القانون. ويضمن الحكم السليم ان تكون الأولويات السياسية والاجتماعية والإقتصادية قائمة على توافق آراء واسع النطاق في المجتمع، وأن يؤخذ رأي الفئات الفقيرة والضعيفة لدى اتخاذ القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية.

ويقوم الحكم السليم على مبادئ أساسية عامة تشمل احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق المرأة والطفل؛ واحترام حكم القانون؛ والانفتاح السياسي والمشاركة والتسامح؛ والمساءلة والشفافية؛ والقدرة والكفاءة الإداريتان والبيروقراطيتان. وهناك تآزر وتكامل بين جميع هذه المبادئ.

المصدر: إدارة تطوير الإدارة والحكم، مكتب تطوير السياسة العامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

الإطار ٤ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: برنامج للحكم اللامركزي

برنامج الحكم اللامركزي هو أحد البرامج العالمية التي تديرها شعبة تطوير الإدارة والحكم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمساندة عمل المنظمة في مجال اللامركزية. ويهدف هذا البرنامج إلى المساهمة في عملية تعلم الطرائق التي يمكن بها تعزيز قدرات مختلف الجهات الفاعلة ضمن القطاعين العام والخاص وضمن المجتمع المدني، وعلى المستوى المناسب: البلد أو المقاطعة أو القضاء أو البلدية أو المجتمع المحلي - في مجالات صياغة السياسة العامة، وإدارة الموارد، وتقديم الخدمات أو الحصول عليها، من أجل القضاء على الفقر وتحقيق التنمية البشرية المستدامة.

ويعتمد هذا البرنامج على الخبرة التي اكتسبها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تصميم وتنفيذ مشاريع بناء القدرات في مجال الحكم اللامركزي خلال السنوات الأخيرة. ومن أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة بسرعة على مستوى البلدان، تتمثل الأهداف المباشرة لبرنامج الحكم اللامركزي فيما يلي:

- (أ) تصميم مشاريع مركزة وملائمة، ضمن إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، استناداً إلى الاحتياجات والأولويات الوطنية والمحلية؛
- (ب) زيادة معرفة ووعي وفهم تأثير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالات المانحة الأخرى على الجهود الرامية إلى تحقيق الحكم اللامركزي؛
- (ج) زيادة تبادل الخبرات على المستوى العالمي وإمكانات الحصول على المعلومات المتصلة بفعالية الحكم اللامركزي؛
- (د) ابتكار منهجية مرنة وفعالة لتعزيز الجهود الرامية إلى تحقيق لامركزية الحكم على المستويات الوطنية المناسبة وأتاحتها لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وللجهات المانحة المعنية الأخرى، وكذلك للحكومات الوطنية والمحلية والمنظمات غير الحكومية.

المصدر: شعبة تطوير الإدارة والحكم، مكتب تطوير السياسة العامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيسان/أبريل ١٩٩٨.

ويساهم صندوق النقد الدولي في النهوض بالحكم السليم في البلدان الأعضاء من خلال المشورة التي يسديها في مجال السياسة العامة باستحداث نظم تحد من إمكانية اتخاذ قرارات لخدمة مصالح أو منافع خصوصية أو لمنح معاملة تفضيلية غير مرغوب فيها لأفراد أو منظمات. وفي هذا الصدد، يشجع الصندوق السياسات الرامية إلى تحرير نظم التبادل والتجارة والتسعير وإلى إلغاء مخصصات الائتمان المباشر. ثانياً، تستطيع البلدان الأعضاء، بفضل المساعدة الفنية التي يقدمها إليها الصندوق، تحسين قدرتها على تصميم وتنفيذ السياسات الإقتصادية، وإنشاء مؤسسات فعالة لتقرير السياسة، وتشديد مساءلة القطاع العام. ثالثاً، يشجع الصندوق الشفافية في المعاملات المالية المتعلقة بالميزانية الحكومية، والبنك المركزي، والقطاع العام بوجه عام، ويقدم المساعدة اللازمة لرفع مستوى المحاسبة ومراجعة الحسابات والأجهزة الإحصائية. وهو، بكل هذه الطرق، يساعد البلدان على تحسين الحكم والحد من فرص الفساد وزيادة الكشف عن حالات سوء الإدارة (انظر الإطار ٥).

الإطار ٥ - صندوق النقد الدولي يعتمد مبادئ توجيهية حول قضايا الحكم

نظراً للأهمية المتزايدة التي يوليها أعضاء صندوق النقد الدولي لقضية الحكم، اعتمدت اللجنة المؤقتة للصندوق، خلال الاجتماع الذي عقده في ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ في واشنطن العاصمة، إعلاناً بشأن "الشراكة من أجل النمو المستدام" اعتبرت فيه "تشجيع الحكم السليم بجميع جوانبه، بما في ذلك ضمان حكم القانون، وزيادة كفاءة القطاع العام وتشديد مساءلته، ومحاربة الفساد" عنصراً أساسياً ضمن الإطار الذي يمكن للإقتصادات أن تزدهر فيه.

الإطار ٥ (تابع)

والغرض من المبادئ التوجيهية هو تشجيع الصندوق على زيادة اهتمامه بقضايا الحكم، ولا سيما من خلال ما يلي:

(أ) معالجة أكثر شمولاً، في سياق المشاورات المنصوص عليها في المادة الرابعة والبرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي، لقضايا الحكم التي تدخل ضمن ولاية الصندوق وخبرته؛

(ب) نهج أشد إحكاماً في الدعوة إلى اتباع السياسات وإنشاء مؤسسات ونظم إدارية تغلق فرص الرشوة والفساد والاحتيايل في إدارة الموارد العامة؛

(ج) معالجة عادلة للقضايا المتصلة بالحكم في جميع البلدان الأعضاء؛

(د) زيادة التعاون مع المؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى، وخاصة مع البنك الدولي، للإفادة على نحو أفضل من مجالات الخبرة المكتملة.

وبما أن صندوق النقد الدولي معني أساساً باستقرار الإقتصاد الكلي وبقابلية الاستثمار بفضل عناصر خارجية، وبالنمو الإقتصادي المنظم في البلدان الأعضاء، فمشاركته في الحكم تقتصر على الجوانب الإقتصادية للحكم. ومساهمة في الحكم السليم (بما في ذلك منع الفساد)، من خلال المشورة التي يسديها في مجال السياسة العامة، من خلال تقديمه المساعدة الفنية حيث تلزم، تظهر أساساً في المجالين التاليين:

(أ) تحسين إدارة الموارد العامة عن طريق إصلاح مؤسسات القطاع العام (مثلاً: الخزينة، والبنك المركزي، والمؤسسات العامة، والخدمة المدنية، وجهاز الإحصاءات الرسمي). وهذا يشمل الإجراءات الإدارية (مثل مراقبة الإنفاق وإدارة الميزانية وتحصيل الإيرادات)؛

(ب) دعم نشوء واستمرار بيئة إقتصادية وتنظيمية شفافة ومستقرة تساهم في أداء القطاع الخاص لأنشطته بفعالية (مثلاً: نظم التسعير وأسعار ونظم أسعار الصرف، والنظم التجارية، والنظم المصرفية وما يتصل بها من أنظمة).

المصدر: International Monetary Fund News Brief No. 97/15, 4 August 1997.

<http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/NB9715.htm>

وفي مقابل ذلك، يعرف البنك الدولي الحكم بأنه "التقاليد والمؤسسات التي تمارس السلطة من خلالها في بلد ما من أجل الصالح العام. وذلك يشمل عملية اختيار المسؤولين ومراقبتهم واستبدالهم؛ وقدرة الحكومة على إدارة مواردها بفعالية وعلى تنفيذ سياسات سديدة؛ واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تنظم تفاعلهم الإقتصادي والاجتماعي"^(١٠) (انظر الإطار ٦).

الإطار ٦ - برنامج البنك الدولي للحكم

تستند أهداف مجموعة القطاع العام التابعة للبنك الدولي إلى الرأي القائل بأن البنك يجب أن يركز جهوداً أكبر على بناء مؤسسات عامة فعالة ومسؤولة، بدلاً من الاكتفاء بأن يسدي، بطريقة مستقلة، المشورة في مجال السياسة العامة. وبين أهم الدروس المستمدة من تجربة شرقي آسيا (ومن تجربة روسيا إلى حد ما) أن السياسات السليمة لا تكفي - وأن البنك لا يستطيع أن يغض الطرف عندما تكون البلدان مبتلاة بمؤسسات عامة مختلة الوظائف تضع حدوداً للمساءلة، وتوجد قواعد مشوّهة للعمل، وتقتصر عن تحقيق التنمية المستدامة.

الإطار ٦ (تابع)

وهدف برنامج الحكم، الذي يضطلع به بالتعاون مع بقية مجموعة البنك الدولي ومع شركاء خارجيين آخرين، هو مساعدة البلدان في وضع برامج فعالة لتحسين إدارة مؤسساتها العامة، بما في ذلك بناء القدرات وزيادة كفاءة الأداء وتقديم

الخدمات. وتستند البرامج المترابطة إلى فكرة أنه ينبغي للقطاع العام لكي يعمل بطريقة سليمة، ان يركز على احتياجات الزبائن. ويتوجّه وجهه توفير الخدمات، ويساهم في إيجاد بيئة أعمال مفتوحة وتنافسية وشفافة، ويحافظ على مستويات عالية من المساءلة والشفافية.

وقد ظهر في العقد الماضي مفهوم بعيد الأثر هو مفهوم "إعادة اختراع الحكم" من خلال معاملة أفراد الجمهور كزبائن وتكييف الخدمات مع احتياجاتهم وتوقعاتهم. وتولّد من مساعي الإصلاح المختلفة التي بذلتها البلدان الصناعية والبلدان النامية على السواء إنشاء بنك للمعارف المتصلة بأفضل الممارسات الحالية. ويقوم برنامج البنك الدولي الحكم، في الوقت الحاضر، بنشر هذه المعارف القيّمة من خلال دورات دراسية وتدريبية متنوعة.

المصدر: <http://www1.worldbank.org/publicsector>

وتشمل بحوث البنك الدولي في مجال الحكم أسباب الفساد ونتائجه، وتقليل القطاع العام، والإصلاح القانوني والقضائي، ودور المجتمع المدني.

ومن مجالات التركيز الرئيسية لبرنامج الحكم: الفساد. فالبنك يسدي المشورة في مجال السياسة العامة ويقدم إلى الحكومات المساعدة الفنية التي تلزمها لوضع برامج مكافحة الفساد. وهناك برنامج شامل لمكافحة الفساد يدرس، على نحو تام، نهج الحكومات في مجال الحكم، وهو يعالج الفساد معتبراً إياه عارضاً مرضياً، ويساعد مباشرة في التصدي لتشوهات النظام التي يتسبب بالفساد. ويشمل هذا البرنامج مجموعة واسعة من المشاركين - تضم الهيئات التنفيذية والقضائية والنيابية، وهيئات إنفاذ القوانين ومختلف الهيئات الرقابية (كأمين المظالم والمراجع العام للحسابات، مثلاً)، فضلاً عن المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والبلديات، والحكومات المحلية.

والفساد يعيق النمو الإقتصادي ويثبط الاستثمار العام والخاص ويؤدي إلى تفاقم الفقر. ويعتبر البنك ان الحد من الفساد هو جزء أصيل من إطار تنموي يهدف إلى مساعدة البلدان على إزالة الفقر. ويقوم برنامج البنك الدولي للحكم بدور ريادي في وضع نهج تجريبي لمكافحة الفساد^(١). وهو يصمم أدوات لمسوح تشخيصية تجمع في إطارها المعلومات من الأسر والمؤسسات والمسؤولين الحكوميين وتستهدف قياس الكلفة الإقتصادية والاجتماعية للفساد، ونوعية أداء الخدمات العامة وبيئة الأعمال، وتحديد أسباب مواطن الضعف المختلفة في القطاع العام^(٢). ويركز هذا النهج التجريبي نقاش السياسة العامة على المؤسسات وليس على الافراد، ويحدد أولويات للإصلاح ومعايير لقياس فعالية الإصلاحات القادمة. ويدعى ممثلون عن الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص للمشاركة في ورشات العمل التي تنظمها مجموعة الحكم والتمويل والتنظيم التابعة لمعهد البنك الدولي لمناقشة نتائج المسوح والمساعدة في صياغة خطط عمل لمعالجة المشاكل التي تُنبئ بواسطة المسوح. والغرض من المسوح وورش العمل هو زيادة وعي قضية الحكم، وبناء توافق الآراء، وتحديد الأولويات المتعلقة ببرامج الإصلاح.

وبجدر بالإشارة ان صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، باعتبارهما المؤسستين الرئيسيتين اللتين تقدمان قروضاً للبلدان الواقعة في أزمات مالية، قادران على ان يعالجا معاً هذا الموضوع الشديداً الحساسية، وكل منهما يكمل ما يقدمه من مشورة في مجال السياسة العامة باجراء بحوث كمية ونوعية حول جوانب مختلفة من الفساد على مستوى الدولة والمجتمع المدني.

ثانياً- عملية الحكم في بلدان إسكوا

مع بداية القرن الحادي والعشرين، يجد الإقتصاد العالمي نفسه وقد دخل عهداً جديداً تتغير فيه نماذج التنمية بسرعة. فعولمة الإقتصاد، الممتدة بتأثيرها الى كل البلدان، والمرتبطة بالثورة عبر الوطنية التي تشهدها المعلومات والتكنولوجيا في القرن الحاضر، تؤدي الى تركيز شديد على نماذج التجارة والتنمية الإقتصادية التي تتمشى مع الإقتصاد السياسي العالمي الجديد.

وينبىء تقييم التطورات الإقتصادية التي حصلت في منطقة إسكوا خلال السنين الـ ٢٥ الماضية بأداء يجمع بين الجيد وغير الجيد ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بتقلبات الإيرادات النفطية. فارتفاع هذه الإيرادات خلال السبعينات ثم في الثمانينات مهد السبيل، في بلدان مجلس التعاون الخليجي^(١٣)، لعهد من الازدهار الإقتصادي ازدادت فيه التدفقات التجارية بسرعة، وساهمت الصادرات النفطية بأكثر من ثلاثة ارباع التجارة بمجملها، بينما طرأت زيادة كبيرة على الاستثمار الحكومي في الهياكل الأساسية البشرية والمادية. وقد بنيت، خلال السبعينات، موانئ وطرق ومرافق للاتصالات السلكية واللاسلكية ومستشفيات ومدارس. كما احرزت بلدان إسكوا تقدماً كبيراً في مجال تنمية الموارد البشرية خلال العقدين الأخيرين. وساهم الدعم الحكومي لتلبية الاحتياجات الأساسية في ارتفاع متوسط العمر المتوقع، وازدياد معرفة القراءة والكتابة، وتحسن الأحوال الصحية، فارتفعت مستويات المعيشة لدى عدد كبير من السكان يشمل النساء.

وكان للتحويلات والمنح والقروض التي تلقتها البلدان ذات الإقتصادات الأكثر تنوعاً^(١٤) آثار جانبية هائلة أدت كذلك إلى ارتفاع كبير لمعدلات النمو الإقتصادي في تلك البلدان. واصبحت السياسات المالية التوسعية، المتناسبة مع الزيادة الحادة في السيولة المحلية، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالعائدات النفطية في المنطقة، وذلك بالنسبة لبلدان مجلس التعاون الخليجي وللبلدان ذات الإقتصادات الأكثر تنوعاً على السواء.

وقد كان النموذج العام للحكم في منطقة إسكوا، ولا يزال في بعض الحالات، نموذج تنمية يتوجه بتوجيه الدولة ويتركز فيها ويخضع لأنظمتها. واتسمت فترة السبعينات بارتفاع طرأ على معدلات النمو في منطقة إسكوا واقترن بنموذج للحكم اندمج في اطاره فائض دولارات نفطية (أي الدولارات التي وُظفت بطريقة جديدة) بحصة كبيرة للدولة في إقتصاد موجه نحو الرعاية الاجتماعية. وكانت البنى السياسية المنتشرة في المنطقة، وقد اتخذت شكل نظم ملكية تقليدية او نظم حزب واحد، هي التي سهلت نشوء هذا النموذج وأدت الى ظهوره.

وخلال هذه الفترة، كان نموذج الحكم المتسم بتدخل الدولة والسائد في معظم بلدان إسكوا هو نموذج دولة الرعاية. فالحكومات توزع الإيرادات التي تحصل عليها من مجموعة مصادر متنوعة، أهمها النفط؛ والقطاع العام ضخمة، والدولة هي التي تتحمل عبء توزيع المداخل بوساطة نظام معقد يشمل الاستهلاك ومدفوعات الرعاية الاجتماعية.

ونتيجة لانخفاض أسعار النفط، خلال العقد التالي، أصبحت الثمانينات فترة انكماش في معظم بلدان إسكوا، فتوجب تخفيض الانفاق الحكومي وإعادة توجيه الإقتصاد نحو مزيد من التنويع والانتاجية والكفاءة. ولكن، توجهاً للحفاظ على زخم النمو الإقتصادي، واصل كثير من بلدان إسكوا تطبيق سياسات مالية توسعية تكمل في إطارها التدفقات المالية بالاقتراض الخارجي والداخلي، فازداد عبء الديون واختل ميزان المدفوعات.

ومع انخفاض أسعار النفط، أصبح الجزء الأكبر من التسعينات فترة انكماش في المنطقة، وظهرت اختلالات هيكلية كان لا بد معها من إعادة توزيع الموارد لتحقيق استخدامات أكثر إنتاجية وكفاءة.

وأدى عدم تكيف نماذج الحكم السياسي أو الإقتصادي في عدد من بلدان إسكوا الى نشوء دولة ومجتمع مدني تكثر فيهما المؤسسات العامة الكبيرة وغير الفعالة وتضعف، أو تنعدم، الآليات أو العمليات الرسمية الفعالة المختصة بتقديم الخدمات. وساهمت مشاكل الإدارة الكلية المتسمة بالإفراط في التنظيم المفرط، ومراقبة الأسعار، واتباع سياسات منغلقة على ذاتها، وبلوغ مستويات للاقراض الحكومي غير قابلة للاستمرار - في ظهور انماط حكم غير مستدامة وفي تباطؤ الإنتاج والنمو.

وساهمت عدة عوامل في تشكيل البيئة السياسية والإقتصادية والاجتماعية في الشرق الأوسط في بداية التسعينات.

فمع انتهاء الحرب الباردة وظهور عالم أحادي القطب، ازداد الاتجاه، في كافة أنحاء العالم، نحو العولمة ونحو التكامل الإقتصادي وما يتصل به من نماذج التنمية. واقترن بذلك تركيز على اهمية الشركات عبر الوطنية والقطاع الخاص باعتبارهما مصدرا لتدفقات الاستثمار في المستقبل، وأصبح هذا التركيز عاملاً خارجياً مهماً يؤثر على الانماط التقليدية للحكم في بلدان إسكوا مثلما هو الحال في سائر البلدان النامية.

وفي هذا السياق، شكل اطار منظمة التجارة العالمية، الذي يفرض على الدول تخفيض الحواجز الجمركية بالتدريج من خلال عمليات الاصلاح، ظاهرة خارجية ثانية تستلزم تحولا في انماط الحكم التقليدية في منطقة إسكوا. كما شكلت عملية الشراكة الأوروبية المتوسطية (التي بدأت في المنطقة في التسعينات) والتي تدعم برامج الاصلاح الإقتصادي الرامية الى إنشاء منطقة للتجارة الحرة، تطورا آخر يؤثر على المناخ الإقتصادي العام.

وعلى المستوى الوطني، شرعت معظم بلدان إسكوا، منذ التسعينات، في اصلاحات تختص بالتكيف الهيكلي وتستهدف زيادة استقرار الإقتصاد الكلي من خلال ازالة الاختلالات الهيكلية وتحسين النمو والكفاءة في المجال الإقتصادي. وعلى المستوى الإقتصادي، تطلب ذلك تحولا هاما في نموذج الحكم الإقتصادي: من تنمية توجهها الدولة الى إقتصاد سيقوم، مستقبلاً، على السوق الحرة. واستلزم ذلك اجراء تغييرات في قطاعي التجارة والمالية، وتحرير الإقتصاد، والخصخصة، كما استلزم اعتماد اصلاحات مؤسسية وتنظيمية.

واحدثت هذه العوامل الخارجية والداخلية تحولا في نماذج الحكم. ففي السنوات الأخيرة، أخذ نموذج الحكم الإقتصادي في منطقة إسكوا يتغير شيناً فشيناً، بالتوافق مع الظاهرة العالمية واحتياجات التنمية الوطنية. وبلدان إسكوا تجتاز الآن مراحل مختلفة من تحديث نماذج الحكم السياسي والإقتصادي والاجتماعي.

وكانت المرحلة الأولى (التقليدية) هي المشاركة الواسعة للقطاع العام في الإقتصاد من حيث انتاج السلع والخدمات الصالحة للتداول والمتصفة، أساساً، بأنها ذات قدرة تنافسية، كما هي الحال في الصناعات التحويلية والخدمات المصرفية وغيرها من الخدمات. وبلدان إسكوا التي لا تزال في مرحلة السلع الصالحة للتداول هي الجمهورية العربية السورية واليمن، والى درجة أقل، مصر والأردن. وقد بدأت الاصلاحات التي اجريت خلال التسعينات تحولاً نمط الحكم الإقتصادي من التدخل المباشر للدولة في الإقتصاد الى دور يغلب عليه الجانب التنظيمي. وفي الوقت الحاضر تنتقل بعض بلدان إسكوا الى المرحلة الثانية - مرحلة تفكيك وخصخصة شركات القطاع العام الضخمة والعديمة الكفاءة (بما في ذلك الهياكل الأساسية والخدمات)، وحتى الآن خصصت بعض شركات الكهرباء والنقل والاتصالات. أما المرحلة الثالثة المرتقبة فستشمل خصخصة الخدمات الاجتماعية التي

منها، مثلاً، الرعاية الصحية والتعليم؛ ومشاركة المجتمع المدني في عملية الحكم؛ والتعاون بين الدولة والقطاع الخاص والشعب في تقرير مسار التنمية مستقبلاً.

ألف- تطور الهياكل السياسية في عالم يتوحد

يتوجب على الدولة في هذه الأيام، أن تبذل جهوداً كبيرة في الحفاظ على استقرار بيئة الإقتصاد الكلي، وحشد الموارد لتوفير الخدمات العامة والهياكل الأساسية اللازمة، ولصون النظام والامن والوثام الاجتماعي. ومطلوب أيضاً من مؤسسات الدولة أن تساند تمكين الناس - بفتح فرص متساوية لهم وضمان وصولهم الى الموارد على المستوى السياسي والإقتصادي والاجتماعي. غير ان تمكين الناس يستلزم تضافر السلطة التشريعية والعملية الانتخابية والنظم القانونية والقضائية في عمل كفوء يفضي الى المساواة. ثم ان وجود النظام القانوني والقضائي الفعال يحمي حكم القانون وحقوق الجميع. أما الانتخابات الحرة فتعني اكتساب ثقة الجمهور واطمئنانه، وبالتالي تأمين الشرعية السياسية. وتزايد الضغوط على الدول من أجل اعتماد نظم غير مركزية للحكم السياسي تستجيب لاحتياجات المواطنين على نحو افضل.

وخلال العقود الماضية، احرز تقدم كبير في النظم والهياكل السياسية العالمية. ويعتبر هذا التقدم، الذي حققته بلدان نامية عديدة في كافة انحاء العالم، تحسناً في نظام الحكم السياسي. فمن ناحية، يتزايد اعتبار حقوق الانسان (المنصوص عليها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٤٨) حقوقاً عالمية النطاق، ويتجلى هذا التزايد في اتساع الممارسات الديمقراطية في معظم أنحاء العالم. وكما ان الأفراد نالوا قدراً أكبر من الاستقلال، توصلت شعوب وأمم كثيرة كانت محرومة من حقوقها الى ان تصبح دولاً.

وتتضمن دراسة اجرتها مؤسسة Freedom House^(١٥) لأنواع النظم السياسية التي كانت تحكم العالم، مركزة فيها على ثلاث محطات من القرن العشرين تتساوى في تبايدها عن بعضها، ايضاحاً للمبادئ التنظيمية التي تحكم البلدان والطريقة التي يختار بها قادة هذه البلدان. ويبين الجدول ٢ توسع الحكم الديمقراطي خلال القرن، ويصنف الإطار ٧ البلدان على اساس ممارساتها السياسية. ويقابل الاتجاه الديمقراطي أيضاً تقدم إقتصادي هام يرتبط بتوسع الإقتصادات السوقية، خصوصاً في الفترة اللاحقة للحرب الباردة. وفي منتصف القرن، كان هناك ٢٢ دولة ديمقراطية يشكل سكانها ٣١ في المائة من سكان العالم، الى جانب ٢١ دولة تعتمد ممارسات ديمقراطية مقيدة وتمثل ١١ في المائة من سكان العالم. وبحلول عام ٢٠٠٠، حصلت زيادة كبيرة في عدد الدول التي تطبق ديمقراطية ليبرالية^(١٦) وانتخابية، فأصبح هذا الشكل من التنظيم السياسي هو المهيمن. ويبلغ عدد الدول الديمقراطية الانتخابية الآن ١٢٠ من أصل البلدان الـ ١٩٢ الموجودة، وهي تشكل ٦٢ في المائة من سكان الأرض؛ وضمن هذه النسبة ٨٥ دولة تمارس ديمقراطية ليبرالية وتمثل ٣٨ في المائة من سكان العالم.

ورغم وجود تفاوت ملحوظ بين البلدان، فالاتجاه العام بَيّن ويدل دلالة واضحة على ان شعوب العالم ازدادت، خلال القرن الماضي، رفضاً للاضطهاد واختياراً للانفتاح والحرية.

() Democracy's century: A survey of global political change in the 20th century. <http://www.freedomhouse.org>.

باء- الحكم السياسي في منطقة إسكوا

نماذج الحكم الإقتصادي في منطقة إسكوا أخذت في التغير، لكن الجوانب المختلفة للحكم السياسي ليست كذلك. وحسبما ذكر سابقا، يتطلب الحكم، ليكون فعالاً، تحولاً في كل الجوانب الإقتصادية والسياسية والاجتماعية للإدارة الكلية. وبهذا المعنى، ينبغي ان يقتزن تقدم الحكم الإقتصادي بتقدم الحكم السياسي. وبما ان من المهام الرئيسية للدولة وضع تصور استراتيجي للتنمية المستدامة، فلا بد من أن تساهم نماذج الإقتصاد السياسي في دعم النمو الذي يستحثه القطاع الخاص وفي ضمان مشاركة الجهات الفاعلة ضمن المجتمع المدني.

ولم يكن التقدم المحرز في الحكم السياسي في بلدان إسكوا متكافئاً خلال العقود الاخيرة. ولو اعتبرت الهياكل السياسية وأشكال الحكم بديلاً عن "الرؤية الاستراتيجية"، يظهر ان بلدان إسكوا لم تواكب التقدم الذي احرزه المجتمع الدولي.

ويوفر المنشور المعنون *Annual Survey of Freedom Country Scores, 1972-1973 to 1999-2000* تقييماً سنوياً لحالة الحرية في كل بلد من بلدان العالم على اساس تصنيفها في احدى الفئات الثلاث التالية: "حر" و"حر جزئياً" و"غير حر" (انظر الجدول ٤). والتقييمات الكمية مستمدة من المسوح والاستبيانات. والعدد الاجمالي للنقاط الأولية هو العامل الحاسم في تحديد المركز النهائي للبلد. فالبلدان والاقاليم التي يتراوح مجموع نقاطها الأولية بين ٣٠ و ٥٩ نقطة هي "حر جزئياً"؛ وتلك التي يتراوح مجموع نقاطها بين ٦٠ و ٨٨ نقطة هي "حر". ويؤخذ المتوسط الخاص بكل بلد استناداً الى تقييمه في مجالي الحقوق السياسية والحريات المدنية، ثم يُطبق التصنيف. والخصائص التي تمثل النقاط المتعلقة بكل سنة هي، من اليمين الى اليسار، الحقوق السياسية، والحريات المدنية، وحالة الحرية. وكل من الفئتين الأوليين تقاس على مقياس يتدرج من ١ الى ٧ ويمثل فيه الرقم ١ أعلى درجة للحرية والرقم ٧ ادنى درجة. والبلدان التي يتراوح فيها مجموع متوسط الحقوق السياسية والحريات المدنية بين ١ و ٢ تصنف "حر"؛ وتلك التي يتراوح فيها المتوسط بين ٣ و ٥ تصنف "حر جزئياً"؛ وتلك التي يتراوح فيها المتوسط بين ٥ و ٧ تصنف "غير حر". والخط الفاصل بين "حر جزئياً" و"غير حر" يقع عادة ضمن المجموعة التي يبلغ متوسط تقييماها ٥ في المائة. ومن الأمثلة على ذلك أن البلدان التي تحرز درجة ٦ بالنسبة للحقوق السياسية ودرجة ٥ للحريات المدنية، أو ٥ للحقوق السياسية و ٦ للحريات المدنية، يمكن ان تعتبر إما "حر جزئياً" او "غير حر" (١٧).

ومع ان وجود هيكل سياسي ديمقراطي لا يضمن تطبيق الديمقراطية ولا احترام حقوق الانسان، فإن هذين الاتجاهين تعززاً معاً، بوجه الإجمال، خلال القرن الماضي. وتشير الدروس المستمدة من انحاء أخرى من العالم الى ان الهيكل السياسي الديمقراطي، باعتباره بديلاً عن التصور الاستراتيجي، يرتبط، عادة، ارتباطاً ايجابياً بالتصور الاستراتيجي المطلوب لتحقيق التنمية المستدامة.

الجدول ٢- التسلسل الزمني للهياكل السياسية العالمية في القرن العشرين (بالنسبة المئوية)

السكان (بالملايين)	دول ذات سيادة ومستعمرات

١٩٠٠	١٩٥٠	٢٠٠٠	١٩٠٠	١٩٥٠	٢٠٠٠	
٠ (٠.٠%)	٧٤٣ر٢	٣٤٣٩ر٤	٠ (٠.٠%)	٢٢ (١٤٣%)	١٢٠ (٦٢٥%)	دولة ديمقراطية
٢٠٦٦ر٦	٢٨٥ر٩	٢٩٧ر٦	٢٥ (١٩٢%)	٢١ (١٣٦%)	١٦ (٨٣%)	دولة تمارس فيها
٢٩٩ر٣	٧٧ر٩	٠ (٠.٠%)	١٩ (١٤٦%)	٩ (٥٨%)	٠ (٠.٠%)	مقيدة
٢٢ر٥	١٦ر٤	٥٨ر٢	٦ (٤٦%)	٤ (٢٦%)	١٠ (٥٢%)	ملكية دستورية
٦١٠ر٠	١٢ر٥	٠ (٠.٠%)	٥ (٣٨%)	٢ (١٣%)	٠ (٠.٠%)	ملكية تقليدية
٠ (٠.٠%)	١٢٢ر٠	١٩٦٧ر٧	٠ (٠.٠%)	١٠ (٦٥%)	٣٩ (٢٠٣%)	ملكية مطلقة
٠ (٠.٠%)	٨١٦ر٧	١٤١ر٩	٠ (٠.٠%)	١٢ (٧٨%)	٥ (٢٦%)	نظام سلطوي
٥٠٣ر١	١١٨ر٤	٠ (٠.٠%)	٥٥ (٤٢٣%)	٤٣ (٢٧٩%)	٠ (٠.٠%)	نظم توتاليتارية
٢٦ر٥	٢٠٣ر٣	٠ (٠.٠%)	٢٠ (١٥٤%)	٣١ (٢٠١%)	٢ (١٠٠%)	مستعمرة محمية
١٦٦٨ر٠	٢٣٩٦ر٣	٥٩٠٩ر٦	١٣٠	١٥٤	١٩٢	المجموع
٠ (١٠٠.٠%)	٠ (١٠٠.٠%)	٠ (١٠٠.٠%)	٠ (١٠٠.٠%)	٠ (١٠٠.٠%)	٠ (١٠٠.٠%)	

المصدر: Freedom House, "Democracy's century: A survey of global political change in the 20th century".
<http://www.freedomhouse.org>

الجدول ٣- الهياكل السياسية وأشكال الحكم في منطقة إسكوا، خلال الفترة ١٩٠٠-٢٠٠٠

١٩٠٠	١٩٥٠	٢٠٠٠	البلد
مستعمرة محمية	مستعمرة محمية	ملكية تقليدية	بلدان مجلس التعاون الخليجي
مستعمرة محمية	مستعمرة محمية	ملكية تقليدية	الامارات العربية المتحدة
Empire	ملكية مطلقة	ملكية تقليدية	البحرين
مستعمرة محمية	مستعمرة محمية	ملكية تقليدية	المملكة العربية السعودية
مستعمرة محمية	مستعمرة محمية	ملكية تقليدية	الكويت
			قطر
			البلدان ذات الإقتصادات الاكثر تنوعاً
E	نظم توتاليتارية	دولة تمارس فيها	الأردن
E	RDP	ODPS	الجمهورية العربية السورية
E	نظم توتاليتارية	ODPS	العراق
E	RDP	دولة تمارس فيها	لبنان
نظم توتاليتارية	نظم توتاليتارية	دولة تمارس فيها	مصر
ملكية تقليدية	ملكية تقليدية	دولة تمارس فيها	اليمن

المصدر: استنادا الى معلومات مستمدة من Freedom House, "Democracy's century: A survey of global political change in the 20th century".
<http://www.freedomhouse.org>

ومع ان الإطار المفاهيمي المطبق هو، أساساً، إطار النموذج الغربي للحرية والديمقراطية، الذي قد لا يكون مناسباً تماماً للثقافات الأخرى، فإن محاولة القياس الكمي لبعض خصائص الحكم التي هي نوعية في جوهرها ينبغي أن تعتبر خطوة أولى. ووفقاً للمسح، تصنف بلدان إسكوا عموماً في فئة "غير حرة" أو "حرة جزئياً" فيما يتعلق بالحقوق السياسية والحريات المدنية للشعب. ومعظم البلدان اعطيت درجة ٥ أو ٦ أو ٧ في

مجال الحقوق السياسية والحريات المدنية. والنتيجة هي أن مؤشر الحرية، المركب من الفئتين، يوضح الى انها كانت ضمن فئة "غير حرة" في سنة ١٩٩٩-٢٠٠٠. وكان الأردن والكويت هما البلدان الوحيدان اللذان صنفا ضمن فئة "حرة جزئياً" وفقاً لمؤشر الحرية العام في سنة ١٩٩٩-٢٠٠٠.

الإطار ٧- التصنيف النمطي للبلدان استناداً الى ممارساتها السياسية

دول ديمقراطية. وهي ذات نظم سياسية ينتخب قادتها بواسطة عمليات يتنافس ويشارك فيها عدة أحزاب وعدة مرشحين وتكون فيها لأحزاب المعارضة فرصة حقيقية للوصول الى السلطة أو المشاركة فيها.

دول ذات ممارسات ديمقراطية مقيدة. أهم ما في هذه الدول هي أنها ذات نظم يمك فيها الحزب الحاكم المهيمن بزمam السلطة، بما في ذلك وسائل الاعلام والعملية الانتخابية، بطريقة لا تدع مجالاً لتحديد حقيقي لهيمنتها السياسية. وخلال النصف الأول من القرن العشرين، كانت الدول ذات الممارسات الديمقراطية المقيدة تشمل البلدان التي ترفض منح حق التصويت للنساء والأقليات العرقية والفقراء ومن لا يملكون أرضاً.

دول ملكية. تنقسم نظمها الى ثلاث فئات: ملكية دستورية، يحدد فيها الدستور سلطات الملك ويسمح بتفويض بعض السلطة الى المجالس التشريعية المنتخبة والى هيئات أخرى؛ وملكية تقليدية؛ وملكية مطلقة تمارس فيها السلطة الملكية بشكل استبدادي.

الدول ذات النظم السلطوية. تكون هذه، عادة، دول حزب واحد تتسم، نمطياً، بانتهاك حقوق الإنسان.

الدول ذات النظم التوتاليتارية. هي دول يطبق فيها نظام الحزب الواحد، وتسيطر سيطرة فعلية على معظم جوانب الاعلام، وتقوم بانشطة دعائية، وتراقب الحياة المدنية، وتتدخل في الشؤون الخاصة للناس. والأنماط التي تمثلها هي النظم الماركسية-اللينينية ونظم الاشتراكية الوطنية.

المستعمرات. هذه أقاليم كانت تخضع لسيطرة الامبراطوريات الضخمة التي هيمنت في النصف الأول من القرن الماضي.

المحميات. هذه بلدان طلبت، بمحض إرادتها، حماية دولة مجاورة أقوى منها، أو هي تحت الحماية المؤقتة للمجتمع الدولي.

المصدر: Freedom House, "Democracy's century: A survey of global political change in the 20th century" <http://www.freedomhouse.org>

ويقدم الرسم البياني ٢ قيم مؤشر الحكم السياسي في مجال "حق التعبير عن الرأي والمساءلة" في بلدان إسكوا. وبحسب الرقم القياسي الكلي، المستند إلى الأرقام الأولية، بالنسبة لجميع بلدان العالم، ثم يرتب في شكل وحدات قياسية تتراوح قيمتها بين -٢٥ و ٢٥؛ وكلما ارتفعت قيمتها كانت نتيجة الحكم أفضل^(١٨). ويتضمن مؤشر حق التعبير عن الرأي والمساءلة عدداً من المؤشرات التي تقيس مختلف جوانب العملية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية. ويبدو أن قيمة المؤشر الخاص ببلدان إسكوا تقع في موقع وسط على الخط الجامع بين كل البلدان.

ويسترعي الانتباه الى أن مفهوم "الديمقراطية" هنا يفترض ضمناً ان مستوى وشكل وهيكل المجتمع المدني كما يظهر في النموذج الغربي هو الوحيد الذي يصلح للتنمية، وأن التنمية هي، في نظر الجميع تقريباً، إضافة تعزز بها الرفاهية المادية للفرد. وقد لا يكون هذا النموذج صالحاً للتطبيق على جميع البلدان بالتساوي.

وتختلف القيم والاخلاق والمعايير الثقافية بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية (مثلما تختلف ضمن مجموعات البلدان ذاتها). وثمة أيضاً اختلاف كبير في الموارد المتوفرة لدى تلك المجموعات، فينجم عن ذلك اختلاف في مستوى التنمية.

والديمقراطية لا تضمن وجود الحرية، كما أن الديمقراطية والحرية لا تمثلان شرطاً أساسياً للتنمية المستدامة. وقد احرز تقدم هام في مجالات النمو الإقتصادي والدخل الفردي وتخفيف الفقر في عدة بلدان نامية مصنفة ضمن فئة "حرة جزئياً" وفقاً للتصنيف الغربي.

والهيكل السياسي للبلد لا يشكل فقط جزءاً من الحكم العام، بل يشكل أيضاً العمود الفقري للحكم السليم. غير أن مؤشرات الحكم السياسي الأخرى تبين أن بلدان إسكوا تكون أحسن حالاً ضمن الهياكل السياسية ذاتها. ويقدم الرسمان البيانيان ٣ و ٤ ترتيب بلدان إسكوا، في مقابل بقية العالم، بالنسبة لمؤشري "حكم القانون" و"الاستقرار/العنف".

وقد عدت جميع البلدان التي تتوفر عنها بيانات بالترتيب التصاعدي وفقاً لمؤشر الحكم وعلى المحور الأفقي. أما نطاق القيم المحتملة احصائياً لمؤشر الحكم بالنسبة لكل بلد (فاصل الثقة المقترن بذلك، والبالغ ٩٠ في المائة)، مبين على المحور العمودي في شكل خط عمودي. وتبين الخطوط العمودية التخينة بكل بلد وضع هذا البلد مقارنة ببقية بلدان العالم. وتقاس مؤشرات الحكم في وحدات تتراوح قيمتها بين -٢٥ و ٢٥ تقريباً، وكلما ارتفعت القيمة كانت نتيجة الحكم أفضل.

ومؤشر "حكم القانون" هو مؤشر كلي يقيس مدى ثقة الموظفين المعنيين بالقواعد ومدى مراعاتهم لها، وضمن ذلك تقديمهم بالقواعد فيما خص الجرائم العنيفة وغير العنيفة، وكفاءة النظام القضائي، وتيسر التكهات بشأنه، وإمكان انفاذ العقود^(١٩).

أما مؤشر "الاستقرار/العنف"، فهو قياس مركب لـ... الطريقة التي يُنظر بها الى احتمالات زعزعة استقرار الحكومة في السلطة او احتمالات الاطاحة بها بوسائل غير دستورية... واحتمالات حدوث تغييرات عنيفة لا تحدث فقط تأثيراً مباشراً في استمرارية السياسات، بل تضعف أيضاً، في العمق، قدرة المواطنين على اختيار المسؤولين واستبدالهم بالوسائل السلمية^(٢٠).

وتمثل البيانات المستخدمة في حساب مؤشري "حكم القانون" و"الاستقرار/العنف"... تجميعاً احصائياً للنظرة الى نوعية الحكم لدى عدد كبير من الأشخاص والجهات الذين شملهم المسح في البلدان الصناعية والنامية، وبينهم المنظمات غير الحكومية ومؤسسات تقدير مخاطر الأعمال التجارية، ومجموعات استنباط الأفكار. غير أنها لا تمثل، بأي حال، الموقف الرسمي للأمم المتحدة أو البنك الدولي أو البلدان الممثلة فيهما. ويتضح من الرسم البياني ٣ أن بلدان إسكوا متقدمة كثيراً عن معظم بلدان العالم في مجال حكم القانون، إذ يحتل كل من قطر وعمان مرتبة قريبة جداً من مرتبة الولايات المتحدة. وبالمثل، تحتل معظم بلدان إسكوا مرتبة جيدة على مستوى الاستقرار وفي مقدمتها قطر وعمان، تليهما الكويت والمملكة العربية السعودية.

ويبدو أن في معظم البلدان النامية اليوم ترابطاً عكسياً بين الحرية السياسية والحریات المدنية، من جهة، وحكم القانون والاستقرار/العنف، من جهة أخرى. فالدول ذات النظام الملكي أو نظام الحزب الواحد قد لا

تأعي الحرية السياسية أو الحريات المدنية غير أنها، بطبيعتها، شديدة التمسك بحكم القانون ومستقرة سياسياً. ومنطقة إسكوا لا تستثنى من ذلك.

الجدول ٤

الجدول ٤ : (تابع)

الجدول ٤ : (تابع)

الرسم البياني ٢

الرسم البياني ٣

الرسم البياني ٤

ثالثاً- مؤسسات الدولة وآلياتها وعملياتها: الحكم الإداري في منطقة إسكوا

ألف- مؤسسات الدولة

بالرغم من ان مؤسسات وآليات الحكم والمساءلة التقليدية تخضع في الوقت الحاضر لعملية تغيير سريع في بلدان نامية عديدة لها موقع طبيعي في الاعتراف بأهمية الحكم السليم، فإن المؤسسات المعنية الموجودة في منطقة إسكوا لا تتكيف مع الواقع الجديد إلا ببطء. كما وثمة حالات أخرى يحول فيها دور الدولة، المتغلغل في كافة المجالات، دون إجراء تحليل نقدي للسياسات والمؤسسات العامة. فالحكومات لا تزال تسيطر على مؤسسات الفكر النقدي وعلى وسائل الإعلام في كثير من بلدان إسكوا.

ومن القضايا الهامة في منطقة إسكوا استمرار القطاع العام على ضخامته وحصول التحول المؤسسي بطريقة لا تعدو أن تكون تدريجية. وكما ذكر سابقاً، فإن النموذج التقليدي للحكم في منطقة إسكوا مشابه لنظام الرعاية الاجتماعية الذي يتوجه بتوجيه الدولة ويتركز فيها ويخضع لأنظمتها، والذي يتطلب توفير وظائف حكومية ومقارنة بمناطق نامية أخرى حيث كانت حصة العمالة الحكومية، في أوائل التسعينات، تتراوح بين ٦ و ٩ في المائة من مجموع العمالة، كان متوسط الحصة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تتوافر بيانات عنها يبلغ ١٧ في المائة. وكان الرقم المقابل بالنسبة لحصة أجور الحكومة المركزية ضمن الناتج المحلي الإجمالي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يبلغ ١٠ في المائة، أي ما يقارب ضعف المعدل العالمي^(٢١). وكان لنمط الحكم الإداري دور رئيسي في خلق أكبر عدد من الوظائف (للمواطنين) في إقتصادات الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر واليمن وبلدان مجلس التعاون الخليجي خلال العقود الثلاثة الماضية.

وكان للعديد من الوظائف التي أوجدت صلة مباشرة بضخامة القطاع العام. ومع مرور الزمن، ومع التحول التدريجي نحو إعطاء دور اكبر للقطاع الخاص، أدى الابقاء على عدد كبير من الموظفين الحكوميين الى الاضرار بالانتاجية. وقد أحدثت السياسات الحكومية المتبعة في توظيف الخريجين الشباب تشوهات إقتصادية من بينها انخفاض الانتاجية وتدهور نوعية الخدمات التي يقدمها الموظفون الحكوميون والقطاعات الاجتماعية، فضلاً عن تناقص الاجور الحقيقية بسبب ضغط الاجور على مر الايام^(٢٢).

وتؤدي ضخامة القطاع العام الى عدم الكفاءة في توزيع موارد الميزانية - إذ يخصص جزء كبير منها للنفقات الجارية، بما في ذلك المرتبات والاجور. وحتى في البلدان السبّاقة الى اعتماد الحكم السليم، لا يزال حجم القطاع العام كبيراً مقارنة بمستوى الأنشطة الإقتصادية المحلية.

وفي مجرى العادة، تضرر ضخامة القطاع العام بعملية تقديم الخدمات بسبب الافتقار الى تحديد واضح لصلاحيات الموظفين الذين يفيض عددهم عن الحاجة، وكذلك بسبب التداخل بين توصيف الوظائف والمسؤوليات. كما يساهم قصور الحكم الإداري في ازدياد الفساد وتراجع المساءلة في الدوائر الإدارية والخدمات الاجتماعية، حيث لم تعد المرتبات تكفي لتأمين مستوى معيشي لائق. ومع أن بعض بلدان إسكوا شرعت في إجراء إصلاحات إدارية، لا تزال المحاولات المبذولة في هذا السبيل محدودة.

Economic Research Forum. Economic Trends in the MENA Region 2000. http://www.erf.org.eg/html/economic_00.html/f_main.html November 2000.

()

()

وبوضح الرسم البياني ٥ فعالية الحكم في بلدان إسكوا مقارنة به في بلدان أخرى في العالم. وثمة مؤشر مركب لفعالية الحكم وفقاً لنتائج المسوح النوعية يتكون من آراء الأشخاص المشمولين بهذه المسوح في نوعية الخدمة العامة المقدمة؛ ونوعية البيروقراطية؛ وكفاءة الموظفين الحكوميين وعدم خضوعهم للضغوط السياسية؛ ومصداقية التزام الحكومة بالسياسات^(٢٣).

ويشير الرسم البياني إلى أن العبء التنظيمي في الأردن والبحرين وعمان وقطر أخف منه في بقية بلدان إسكوا. وتدل المرتبة الأعلى نسبياً لتلك البلدان، حسبما يظهرها الخط البياني الصاعد لتقديرات القيم في جميع بلدان العالم، على ازدياد فعالية النظام القضائي وإنفاذ العقود؛ واتجاه الآراء إلى حصول تحسن في نوعية الخدمات التي تقدمها الحكومة؛ وعلى كفاءة الموظفين الحكوميين واستقلالهم.

والأردن من بلدان إسكوا التي تقوم بدور ريادي في اعتماد برامج الإصلاح بهدف تحقيق الحكم السليم. ومؤسساته هي من أفضل المؤسسات في المنطقة، مع أنه مصنف ضمن الملكيات التقليدية من الناحية السياسية. وقد شرع في السنوات الأخيرة، وخصوصاً بعد توقيع اتفاق السلام مع إسرائيل في عام ١٩٩٤، في فتح إقتصاده لاجتذاب الاستثمار الاجنبي وتحسين النشاط التجاري والسياحي. وكان مما استلزمه ذلك إجراء تغييرات فيما لديه من هياكل التنظيم والحكم.

والى جانب التقدم السريع الذي أحرزه الأردن في برنامج التكيف الهيكلي من حيث تخفيض عجز الميزانية وتسوية سعر الصرف وإيجاد بيئة إقتصاد كلي مستقرة، بذل هذا البلد جهداً خاصاً لتنقيح قوانينه الاستثمارية وإطارة التنظيمي. فقد صدر في أوائل عام ١٩٩٥ قانون خاص بالاستثمار بسط إجراءات الاستثمار وقدم حوافز للمستثمرين، فأوضح للمستثمرين المتمثلين أن الأردن "جاهز لمباشرة العمل معهم". كما منح قانون تشجيع الاستثمار حوافز سخية للمستثمرين المحليين والدوليين شملت الإعفاء من الرسوم الجمركية، والإعفاء المؤقت من الضرائب، والإعفاء من ضريبة الدخل، والحق في تحويل رأس المال والأرباح بدون قيود. وثبت القانون، تنبيهاً لا رجوع عنه، المساواة بين المستثمرين الأردنيين والأجانب. ونجم عن ذلك ازدياد الاستثمار الاجنبي المباشر إلى أكثر من أربعة أضعافه، إذ ارتفع من ٣ ملايين دولار في عام ١٩٩٤ إلى ١٣ مليوناً في عام ١٩٩٥، وتعززت تدفقاته إلى الأردن في السنوات اللاحقة، فبلغت ٢٢٣ مليون دولار في عام ١٩٩٨^(٢٤).

وإضافة إلى ذلك، أجريت إصلاحات أخرى تهدف إلى تحرير نظام أسعار الصرف وتشجيع التصدير. كما عدلت الحكومة قانون ضريبة الدخل وقانون ضريبة المبيعات العامة لجعلها أكثر مطاوعة لمبادرات القطاع الخاص؛ وبسّطت الشروط المعقدة لتراخيص الاستيراد وخففت نظام التعريفات الجمركية وأعادته هيكلته، وخففت ضريبة الدخل وبسّطت الإجراءات المتعلقة بالضرائب لتشجيع ورود الاستثمارات الأجنبية وإجراء الاستثمارات المحلية. وعلاوة على ذلك، سنّت قوانين جديدة في مجالات العمالة والكهرباء والاتصالات، بغية فتح تلك القطاعات أمام استثمار القطاع الخاص وتشجيع التنافس في جو من المساواة. وفي عام ١٩٩٧، رفعت كل القيود عن تدفقات العملات الأجنبية بغية اجتذاب الاستثمار. ولا يزال إصلاح الإطار التنظيمي للاستثمار مستمراً ويشهد تحولات تدريجية. لكن إصلاح الحكم الإداري، ولا سيما في مجال إدارة الموظفين الإداريين الكثر، أمر أصعب.

الرسم البياني ٥

() D. Kaufmann, et al., "Governance Matters". World Bank Policy Research Working Paper 2196. October 1999. The World Bank. Washington, D.C., p. 8.

() "Appraisal of the Middle East and North Africa Economic Conferences". United Nations ESCWA, E/ESCWA/ED/1999/15, p. 37.

أما في لبنان، فبالرغم من اختلاف الوضع عما هو عليه في الأراضي الفلسطينية، انصب الجهد الرئيسي في التسعينات على اعمار البلد في أعقاب الحرب، وشمل ذلك إعادة بناء المؤسسات الحكومية وتنشيطها وإحياء آليات وعمليات الحكم السليم الفعالة. وقد أنشأت الحكومة مجلس الإعمار والإئتماء في أوائل التسعينات ليشرّف على الخطط الإنمائية في البلد، كما أنشئت مؤسسات أخرى، وعززت مختلف الوزارات، وسُنّت قوانين لتشجيع الأعمال التجارية.

لبنان- الأهمية التاريخية للحكم الإداري والإصلاح

"ان الحكومة تريد أن يشعر بنعمة الاستقلال كل فرد من اللبنانيين في كل مرافق الحياة فيلمس مميزاته في حسن الإدارة واستقامة العمل وشيوع المساواة وازدهار الإقتصاد الوطني، من أجل ذلك، سنعمد في الإدارة الى إدخال إصلاحات جمّة، أقلها توسيع صلاحيات الحكام الإداريين، محافظين وقائمين بحيث يصبح قضاء مصالح الناس سريعاً قليل الكلفة".

رياض الصلح

رئيس وزراء لبنان

بيان أمام مجلس النواب، ٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٣

وفي السنوات الأخيرة، اعتمدت الحكومة خطة خمسية للتكيف المالي لمواجهة العجز المالي الضخم والدين العام المتزايد. وتهدف تلك الخطة، التي أقرّت في عام ١٩٩٩، الى تخفيض عجز الميزانية واسعار الفائدة ونسبة مجموع الدين الى الناتج المحلي الاجمالي، ومن المتوقع ان تؤدي الى اصلاح وتحديث هيكل ونظام الضرائب والى ترشيد النفقات العامة وبدء عملية الخصخصة واعطاء دور اكبر للقطاع الخاص في تطوير الهياكل الأساسية.

واعتمدت وزارة المالية برنامجاً فعالاً يهدف الى زيادة الشفافية والمساءلة وتحسين كفاءة الإدارة المالية. ويشمل الاصلاح المتوخى تصفية الملفات الضريبية المعلقة؛ وتوسيع شبكة الضريبة؛ وتبسيط الإجراءات المالية للقضاء على الفساد؛ واصلاح وتوحيد الحسابات الحكومية لتعكس الالتزامات السنوية على نحو افضل؛ وإنشاء نظام منصف وفعال وشفاف لإدارة الاملاك العامة؛ وتحسين إجراءات المشتريات؛ وتحسين عمليات مراقبة النفقات.

وأقرت في عام ١٩٩٩ خطة صناعية رباعية تستهدف تشجيع التنمية الصناعية؛ وتحسين نوعية المنتجات وقدرتها التنافسية؛ وزيادة التصدير؛ وتعزيز بناء القدرات والحكم السليم. كما أقرت خطة ثانية ترمي الى تحديث قطاع النقل وخصصته. ووزارة الإقتصاد والتجارة هي الوكالة الرئيسية التي تقوم بتشجيع المبادرات الرامية الى وضع قوانين لتحديث الهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات. وثمة مبادرة جديدة تهدف الى إنشاء منطقة للتكنولوجيا الناشئة في بيروت، وغايتها تطوير الصناعات القائمة على تكنولوجيا المعلومات. ودعمًا لهذا الجهد، أقر مجلس النواب، في عام ٢٠٠٠، قوانين بشأن حقوق الملكية الفكرية وبراءات الاختراع.

وانشئ مجلس أعلى للخصخصة أنيطت به مهمة اعداد مشاريع قوانين لخصخصة عدة خدمات عامة. وفي أيار/مايو ٢٠٠٠، أقر مجلس النواب قانون الخصخصة الذي حدد الإجراءات الأساسية الملزم اتباعها في مجال الخصخصة. ومن المرافق العامة التي يتوقع أن تشملها عملية الخصخصة: الكهرباء، والمياه، والاتصالات، والنقل.

وسعيًا الى تحسين الحكم الإداري، خُفض عدد الإدارات الوزارية من ٢٥ الى ١٨ بواسطة دمج عدة وزارات. وفي أيار/مايو ٢٠٠٠، تناول مجلس الوزراء قضية تبسيط الإجراءات الإدارية باتخاذ مبادرات جديدة، كما بحث مشكلة الكثرة المفرطة للموظفين في الدوائر الحكومية.

ويمول الاتحاد الأوروبي برنامجاً للمساعدة الفنية في لبنان يهدف الى دعم القدرات الإدارية لمجلس الاعمار والإئتماء في البلد والى مساعدة بعض الوزارات في تنفيذ برنامج الإصلاح. منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، تضطلع وحدة إدارة البرنامج، التابعة للمجلس، باعداد الإجراءات الإدارية المشتركة بين عناصر برنامج الإصلاح بمجمله، ولا سيما فيما يتعلق بإدارة العقود، وإجراءات الدفع، ونظم المعلومات الداخلية. وبالتوازي مع وحدة إدارة البرنامج، انشئت في الوزارات والادارات العامة وحدات للتنفيذ القطاعي ولتقديم خدمات استشارية للدعم الإداري، وذلك بتمويل من الاتحاد الأوروبي^(٢٥).

ويمول الاتحاد الأوروبي أيضاً، في شكل منحة، برنامجاً للإصلاح الإداري تبلغ كلفته ٣٨ مليون يورو. ويشتمل المشروع على تقديم المساعدة الفنية الى مكتب وزير الدولة المكلف بالإصلاح الإداري وكذلك الى ١٥ إدارة يشملها برنامج الإصلاح. وهو يستهدف خصوصاً تحسين الإجراءات الإدارية واستحداث نظم معلومات حديثة للادارات المعنية، ويشمل ايضاً تدريب الموظفين الحكوميين. وقد منح مكتب وزير الدولة المكلف بالإصلاح الإداري العقد الاول، وبدأ، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، توفير الخدمات التي تتصل بذلك والتي ستمتد على ثلاث سنوات.

وتقوم وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية بمساعدة المؤسسات الحكومية في دعم الحكم السليم. وقد كان النظام اللبناني دائماً شديد المركزية، ولم تجر انتخابات بلدية منذ عام ١٩٦٣. وأدى نجاح برنامج اشترك فيه مجلس النواب وثلاث هيئات مراقبة هامة، واضطلع به من خلال جامعة ولاية نيويورك/مركز تطوير التشريع (SUNY/CLD)، الى ورود طلبات من وزارة البلديات والشؤون الريفية للمساعدة في تنفيذ اللامركزية. وقد مُوّل البرنامج في أوائل عام ١٩٩٨ باتفاق تعاوني أبرم مع مركز تطوير التشريع وبلغت كلفة تنفيذه ٣٤ ملايين دولار. وفي الوقت ذاته، تساعد وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية ٦٨ بلدية في مجال الإدارة العامة. وهذه الجهود مرتبطة مباشرة بنشاط مجموعات التنمية الأهلية الريفية التي انتخب ضمنها نحو ١٥٠ من أعضاء اللجان المحلية المعنية بالبرنامج لعضوية المجالس البلدية في أيار/مايو ١٩٩٨. وتهدف أنشطة المشروع الى الترويج للقيم الديمقراطية الأساسية كالمشروعية والمساءلة والاستقلال والفعالية.

وعلاوة على ذلك، بدأ برنامج وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في لبنان تنفيذ برنامج لمكافحة الفساد يتضمن مبادرة قوامها اربعة عناصر لدعم الاطراف الرئيسية في المجتمع اللبناني - أي هيئات الحكم المحلية، ووسائل الاعلام والمجتمع المدني - في جهودها الرامية الى مكافحة الفساد. والعناصر الاربعة هي: القيام بحملة إعلامية لمكافحة الفساد، والتدريب على التحقيقات الصحفية، ومساعدة الحكومات المحلية، وإنشاء آلية لتقديم المنح الصغيرة.

وتتعاون وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية مع الحكومة اللبنانية في إنشاء هيئة تنظيمية للإشراف على الاسواق المالية واسواق رأس المال، على غرار هيئة لسوق الاوراق المالية. وقد اشتملت المرحلة الاولى من هذا المشروع، التي انجزت في عام ١٩٩٨، على صياغة تشريعات جديدة، وإنشاء هيكل، ووضع لوائح وانظمة، وتحديد إجراءات للهيئة التنظيمية التي سُميت المجلس الوطني لسوق الاوراق المالية في لبنان. وفي انتظار سنّ التشريعات اللازمة، تعمل الوكالة، بالتعاون مع مصرف لبنان، لتنفيذ المرحلة الثانية التي تقوم على

تقديم المساعدة في تعزيز وظائف الترخيص والتسوية والإيداع في سوق الأوراق المالية في لبنان، وذلك من خلال تصميم وتوريد برمجيات وأجهزة الحاسوب الملائمة^(٢٦).

وتوخياً للمساعدة في إحياء النشاط الإقتصادي والتجارة والاستثمار في لبنان، تقدم وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية الى الحكومة اللبنانية المساعدة اللازمة من أجل التهيؤ للانضمام الى منظمة التجارة العالمية. ومنذ أيار/مايو ٢٠٠٠، تعمل مؤسسات Price/Waterhouse/Coopers و Services Group مع عدة وزارات ومع القطاع الخاص لإذكاء الوعي بالمسائل المتعلقة بمنظمة التجارة العالمية ولتحديد مختلف القوانين والسياسات والانظمة المطلوب اعتمادها للانضمام الى منظمة التجارة العالمية. وقد اعتمدت الحكومة "خطة الانضمام الرئيسية"، وستبدأ قريباً محادثات مع منظمة التجارة العالمية في جنيف حول نظام التجارة الخارجي. وينتظر ان ينضم لبنان الى المنظمة في عام ٢٠٠٢^(٢٧).

وتمثل جهود تعزيز الحكم السليم في الأراضي الفلسطينية حالة خاصة.

فقد تولت السلطة الفلسطينية مسؤولياتها في ظروف صعبة ومعقدة للغاية تتلخص في وجود حالة الاحتلال واستمرار مفاوضات السلام (انظر الإطار ٨). وكان ينتظر منها أن تقوم، في تلك الظروف، ببناء مؤسسات عامة قادرة على تشجيع الحكم السليم وإنشاء نظام سياسي ديمقراطي ومجتمع مدني تعديدي وإقتصاد سوق حرة. وكان مطلوباً منها، في الواقع، تحقيق آمال الشعب الفلسطيني مع مواصلة المفاوضات من أجل دولة فلسطينية مستقلة.

وانشئت معظم المؤسسات الفلسطينية من لا شيء.

وبانتهاء الفترة الانتقالية المقررة، في أيار/مايو ١٩٩٩، أصبحت السلطة الفلسطينية تتولى المسؤولية عن القضايا السياسية والإقتصادية والاجتماعية وعن انفاذ القانون بالنسبة لـ ٩٥ في المائة من السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء المقيمين في القدس الشرقية. وكان قد توجب استحداث القسم الأكبر من هيكل السلطة التنفيذية وعمليات صنع القرار ورسم السياسات فيها بعد أيار/مايو ١٩٩٤، عندما انشئت السلطة الفلسطينية. وبناء على الاتفاق المؤقت الذي أبرم في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، أصبح للسلطة الحق في تحديد إجراءات خاصة بها في مجال التنظيم الداخلي وأساليب خاصة بها في مجال صنع القرار. وانشىء المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية، التي تسمى أيضاً مجلس الوزراء. ومن المجموع الذي يتألف من المجلس التشريعي الفلسطيني، والرئاسة، ومجلس الوزراء، والسلطة القضائية، وسائر الوزارات والمؤسسات التنفيذية، يتشكل ما يسمى السلطة الفلسطينية^(٢٨).

الإطار ٨- القيود المفروضة على الحكم السليم في الأراضي الفلسطينية

بحلول عام ١٩٩٩، ورغم اتفاق السلام، كانت إسرائيل لا تزال تسيطر تماماً على أكثر من ٧١ في المائة من الضفة الغربية وعلى ٣٠ في المائة من قطاع غزة، وضمن ذلك على حركة الناس والسلع بين المنطقتين وداخلهما. كما كانت إسرائيل

<http://www.usaidlebanon.org.lb/html/objectives.htm>

()

()

“Strengthening Palestinian public institutions”, Council on Foreign Relations, June 1999 ()

<http://www.cfr.org/public/pubs/palinstfull.htm>

تتولى مسؤولية الأمن العام في نسبة ١٩ في المائة إضافية من الضفة الغربية كانت تحت السيطرة الإقليمية والوظيفية للسلطة الفلسطينية ويقوم فيها نصف السكان الفلسطينيين المحليين تقريباً.

ولم ينقل الحكم العسكري الإسرائيلي المسؤولية عن القطاعات الاقتصادية الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى السلطة الفلسطينية إلا في نهاية آب/أغسطس ١٩٩٥، وفقاً لإطار أوسلو. كما خلف هذا الحكم للسلطة الفلسطينية قوانين وأنظمة ونظاماً إدارية لا تصلح لإدارة اقتصاد حديث ولا تتيح مجالاً يذكر لزيادة التبادل الحر مع الأسواق الخارجية. وثمة مشاكل أخرى ترجع إلى الآثار التي أحدثتها السياسات وقوى السوق الإسرائيلية على مدى ٢٧ عاماً من الاحتلال. ولا يزال لسياسات الحكومة الإسرائيلية تأثير قوي على الاقتصاد الفلسطيني، نظراً للتكامل الوثيق بينه وبين الاقتصاد الإسرائيلي.

وترك الاحتلال الإسرائيلي وراءه عجزاً كبيراً في الهياكل الأساسية. فخلال الفترة الممتدة من السبعينات إلى أوائل التسعينات، لم تتفق الحكومة العسكرية والإدارة المدنية الإسرائيلية سوى ١٥ في المائة من الميزانية على الهياكل الأساسية والخدمات العامة. ومن الأمثلة على النتائج التي أدى إليها ذلك أن الطرق لم تحظ إلا بقدر قليل من الصيانة أو لم تحظ بصيانة على الإطلاق منذ عام ١٩٦٧، وأن نصيب الفرد من امدادات الكهرباء وعدد خطوط الهاتف كان أقل بكثير منه في البلدان العربية المجاورة، وأن الضفة الغربية وقطاع غزة يعتمدان اعتماداً كبيراً على إسرائيل في مجال الهياكل الأساسية.

ولا سيطرة للسلطة الفلسطينية على الموارد الأساسية التي منها، مثلاً، الأرض والمياه، كما أن أراضيها ليست متلاصقة. وليس لها سلطة حصرية على النظامين القانوني والإداري. ولا يزال جزء كبير من ميزانيتها التشغيلية يعتمد على الضرائب والرسوم التي تجبها إسرائيل نيابة عنها ثم تحولها إليها، والتي بلغت ٤٠ في المائة من الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٨.

ولا يزال الاقتصاد الفلسطيني يعتمد على إسرائيل في مجال التجارة الخارجية. فجميع السلع التي يشملها التبادل بين الأسواق الفلسطينية والأسواق الأخرى لا بد من أن تمر عبر موانئ إسرائيلية أو عبر نقاط دخول وخروج تسيطر عليها إسرائيل في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويعتمد جزء كبير من القوة العاملة الفلسطينية على العمل في إسرائيل. وأخيراً، لا يزال الاقتصاد الفلسطيني يتأثر تأثراً شديداً بالظروف السائدة في الاقتصاد الإسرائيلي، بما في ذلك سياسات الاقتصاد الكلي ومعدلات التضخم وانخفاض قيمة العملة.

ومن العوامل الأخرى التي تقيد التنمية والنمو الإقتصاديين في فلسطين: السيطرة الإسرائيلية المستمرة على الأراضي والمياه وعوامل الإنتاج الأخرى في الأراضي الفلسطينية، وعدم وجود ممر آمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أن السيطرة الإسرائيلية على استخدام الأراضي خارج المناطق الخاضعة لسيطرة فلسطينية تامة تؤدي إلى إعاقة البناء، وارتفاع الأسعار، وانخفاض مستوى الأقرض المصرفي بسبب الافتقار إلى الضمانات وقلة عائد رأس المال.

وبسبب هذه الظروف، تظل الأسواق الفلسطينية محلية ومجزأة. ثم إن صعوبة وصول الفلسطينيين إلى القدس الشرقية تمثل مشكلة خطيرة، لأن المدينة تضم معظم مرافق التسويق الفلسطينية؛ والكثير من الإمكانات السياحية للضفة الغربية يعتمد على المعالم الدينية للمدينة؛ والطرق الرئيسية التي تربط شمال الضفة الغربية بجنوبها تمر عبر المدينة.

ومن الواضح أن شدة التأثير بالصدمات الخارجية أوجدت حالة قلق مستمر لدى المؤسسات الفلسطينية العامة التي تتولى إدارة الاقتصاد. وأدى هذا الضعف إلى زيادة العبء المالي نتيجة لارتفاع معدل البطالة وتكاليف الضمان الاجتماعي. ومنذ عام ١٩٩٣، أخذت الصدمات الناجمة أساساً عن تدابير الإغلاق والتضييق التي تفرضها إسرائيل على الحركة تحدث تحولاً جذرياً: إقتصاد قائم على الأجور إلى قطاع غير نظامي يتسم بزيادة سريعة في الأنشطة الهامشية ذات الإنتاجية المنخفضة والقليلة للدخل.

المصدر: "Strengthening Palestinian public institutions", Council on Foreign Relations. Report of an independent task force, June 1999. <http://www.cfr.org/public/pubs/palinstfull.html>.

وقد أحرزت السلطة التنفيذية الفلسطينية نجاحات كبيرة خلال السنوات الخمس التي مضت منذ تأسيسها. فقد أنشأت مجلساً للوزراء، ونظمت انتخابات عامة للرئاسة والمجلس التشريعي، ووفرت الخدمات التعليمية والرعاية الصحية وخدمات أساسية أخرى، ونشّطت نظام جباية الضرائب؛ وأعدت مشاريع قوانين للإدارة العامة وللأنشطة الإقتصادية والتجارية الخاصة؛ ووسّعت نطاق الحكم المحلي من خلال إنشاء بلديات ومجالس قروية جديدة؛ وأشاعت الأمن والنظام العام.

وأنشأت السلطة الفلسطينية الإطار القانوني والتنظيمي والسياسي اللازم لتنمية القطاع الخاص والاستثمار الاجنبي المباشر والتبادل التجاري مع الإقتصادات الأخرى. كما أنها أنشأت من لا شيء فيما يتعلق بالإدارة الكلية، عددا من الوزارات والوكالات من ضمنها وزارة الإقتصاد والتجارة، ووزارة الصناعة، ووزارة الزراعة، والمركز الوطني للبحوث الزراعية، ووزارة الإسكان، ووزارة العمل، والمجلس الإقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار، ووزارة الأشغال العامة، ووزارة النقل، وسلطة الطيران المدني، ووزارة الاتصالات السلكية واللاسلكية، ووزارة التموين، وسلطة الطاقة الفلسطينية، وسلطة المياه الفلسطينية، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ومؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، وزارة البيئة، وسلطة البيئة الفلسطينية، بالإضافة الى وزارة المالية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة العدل، وسلطة النقد الفلسطينية.

الإطار ٩- دعم الحكم الإداري والإقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة

في عام ١٩٩٥، أنشئت، ضمن برنامج تقديم المساعدة الى الشعب الفلسطيني التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، وحدة الحكم والقطاع العام التي تصب اهتمامها، بالدرجة الأولى، على تقديم المعونة الرأسمالية للسلطة الفلسطينية الناشئة. وفي أواخر عام ١٩٩٦، بدأ تنفيذ برنامج دعم الحكم والإدارة العامة بهدف تحسين القدرات التنظيمية والإدارية للسلطة الفلسطينية. وقد حوّل هذا البرنامج بمنحة من الحكومة اليابانية قدرها مليون دولار وبالموارد الأساسية لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ولشعبة تطوير الإدارة والحكم التابعة له، وأخذ يركز على دعم المؤسسات العاملة في مجال الإدارة العامة وعلى بناء قدرات الوزارات المعنية بواسطة تزويدها بما تحتاجه من مساعدة فنية وتدريب. وبينما يواصل برنامج تقديم المساعدة الى الشعب الفلسطيني توفير الدعم اللازم لبناء القدرات في مجال الإدارة العامة، وسع هذا البرنامج خطته بحيث تشمل التطوير المؤسسي للمجلس التشريعي ووزارة العدل في فلسطين. وعن طريق برنامج نقل المعرفة من خلال المواطنين المغتربين، يوظف برنامج تقديم المساعدة الى الشعب الفلسطيني مهندسين فلسطينيين مغتربين ذوي مؤهلات عالية لمدد قصيرة كمستشارين يقدمون الخبرة الفنية والمشورة المتعلقة بالسياسة العامة الى العديد من الوزارات والمؤسسات التابعة للسلطة الفلسطينية. ويساعد هذا البرنامج على إبطال الآثار الضارة الناجمة عن خسارة فنيين فلسطينيين من المنطقة، ويعمل على بناء القدرات في المؤسسات الفلسطينية. ومنذ إنشاء هذا البرنامج، قدم أكثر من ١٥٠ شخصا مساعدة استشارية الى هيئات السلطة الفلسطينية، بما في ذلك وزارات المالية والعدل والتخطيط والتعاون الدولي والصحة.

المصدر: TOKTEN Programme Booklet , prepared by UNDP/PAPP, Jerusalem, April 2000. كتيب برنامج نقل المعرفة من خلال المواطنين المغتربين، الذي أعده برنامج تقديم المساعدة للشعب الفلسطيني، نيسان/أبريل ٢٠٠٠.

وبشكل إنشاء هذه المؤسسات المختلفة، في ظروف صعبة، إنجازاً هاماً. وقد تفاوضت وزارة الإقتصاد والتجارة بشأن مجموعة متنوعة من الاتفاقات التفضيلية واتفاقات التجارة الحرة مع عدة أطراف خارجية من بينها الاتحاد الاوروبي، والولايات المتحدة، والبلدان الاعضاء في رابطة التجارة الحرة الاوروبية، والأردن ومصر. وبالنيابة عن السلطة الفلسطينية، وقعت منظمة التحرير الفلسطينية اتفاقات شراكة مع الاتحاد الاوروبي وهيئات أخرى، وأيضاً مع دول ذات سيادة. وأنشئت إدارات متخصصة لرصد تنفيذ بروتوكول باريس والاتفاقات الأخرى المبرمة مع إسرائيل، وذلك من خلال اللجنة الاقتصادية المشتركة.

وعلى الرغم من قلة الاستثمار، أحرز بعض التقدم في تسجيل عدد كبير من الشركات منذ عام ١٩٩٤. فقد ارتفع عدد البنوك ومجموع الودائع ارتفاعاً كبيراً. وشهد قطاع البناء، وخصوصاً بناء المساكن، ازدهاراً سريعاً ما لبث أن قُتر بسبب إغلاق الحدود واعتماد هذا القطاع على استيراد الإسمنت والحديد من إسرائيل. وحققت وزارة السياحة الفلسطينية تقدماً ملموساً في الترخيص لفنادق ومطاعم جديدة وفي تسهيل عمل منظمي الرحلات ومشاركة المؤسسات السياحية الفلسطينية في المعارض الدولية، رغم العوائق التي تطرحها التحديات الخارجية والداخلية.

ويتضح من إعداد خطة للتنمية الفلسطينية تمتد على عدة سنوات ان عملية بناء توافق الآراء بين الوزارات والوكالات المعنية تحظى بتشجيع متواصل.

كذلك أحرز تقدم في وضع إطار تنظيمي. ففي عام ١٩٩٧، أقر المجلس التشريعي الفلسطيني "القانون الأساسي" الذي يدعم إنشاء ديمقراطية برلمانية تركز على حكم القانون وبعض الفصل بين السلطات، ويؤكد أهمية مراعاة الحقوق والحريات المدنية الأساسية، وينص على إنشاء هيئة تشريعية قوية ينتخبها الشعب مباشرة، وتتناط بها مهمة التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية، ويتمتع أعضاؤها بالحصانة، ويكون لهم أيضاً حق منح أو سحب الثقة من الهيئة التنفيذية، فضلاً عن حق النظر في ميزانيتها المقترحة وإقرارها. ويدعم مشروع القانون الأساسي استقلال السلطة القضائية ويسعى إلى إضفاء الطابع المؤسسي على الضمانات التي تحمي من انتهاك حقوق المواطنين؛ ويشتمل أيضاً على قوانين لحماية الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية وحرية الصحافة^(٢٩).

وسعيًا لتنشيط الإقتصاد الفلسطيني، صيغت قوانين جديدة ونُقحت وحُدثت القوانين النافذة. وبين تلك القوانين قانون سلطة النقد وقانون تشجيع الاستثمار وقانون الملكية المشتركة. وتتصل القوانين الأخرى بضريبة الدخل، وتسجيل الشركات، والأعمال المصرفية، والتأمين، والاستثمار، والشركات اللاقليمية، والأوراق المالية، والأقراض المضمون والإجارة، والتحكيم، والمناطق الصناعية، والوكالات التجارية، والمحاسبة ومراجعة الحسابات، والمعاشات التقاعدية، واليد العاملة، والملكية الثقافية.

باء- فعالية الإدارة الكلية: قدرة الحكومة على إنفاذ الحكم السليم واستعدادها لذلك

تشير الدروس المستخلصة من التجارب السابقة إلى ان الإصلاح الإقتصادي والتكيف الهيكلي من أجل التحول إلى إقتصاد سوقي يجب أن يكمل بإدارة فعالة من جانب الحكومة ومؤسساتها. وقد تمكنت البلدان التي لديها بيئة سياسية وإقتصادية ومؤسسية متآزرّة العناصر من تحقيق معدلات للنمو الإقتصادي والتنمية أعلى مما حققته البلدان التي تنسم مؤسساتها الإقتصادية والسياسية والاجتماعية بعدم الفعالية وبالتنافر.

وخلال العقد الأخير، كانت الإصلاحات التي قامت بها الدول في منطقة إسكوا تهدف إلى تحسين الكفاءة الإقتصادية والنمو وقد شملت قضايا مثل سعر الصرف، والسياسات المالية والتجارية، والخصخصة، وإلغاء القيود التنظيمية. غير ان كثيراً من هذه الإصلاحات لم يقترن بفحص دقيق وشامل للمؤسسات. كما ان الإصلاحات المؤسسية الرامية إلى الحد من التنظيم المفرط وإلى تحسين الخدمات الإدارية وأداء الموظفين الحكوميين واعادة توجيه الخدمات الاجتماعية تتم ببطء.

وعلى الرغم من التقدم الذي أحرز مؤخراً، يعاني كثير من بلدان إسكوا من عيوب في سياساته الإقتصادية وأطره المؤسسية. فحجم القطاع العام لا يزال كبيراً مقارنة بحجم القطاع الخاص، وخصوصاً في مجالي العمالة والنشاط الإقتصادي. كما ان نظامي التجارة والاستثمار يتسمان بارتفاع وتفاوت التعريفات الجمركية وتكاليف المعاملات، الأمر الذي يعيق عملية التنويع ونمو الصادرات غير النفطية واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. ثم فإن بطء التقدم في إجراء الإصلاحات الهيكلية، ولا سيما في مجال

الصناعة التحويلية، يعرقل إحداث التغييرات على المستوى المحلي لمواكبة التطورات السريعة التي يشهدها الاقتصاد العالمي.

وفي الأردن، أدت ضخامة القطاع العام في الماضي الى عجز هائل في الميزانية. ومن مجالات التثبيت الرئيسية في برنامج التكيف الهيكلي للأردن، الذي يدعمه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تخفيض العجز المالي بواسطة اتخاذ تدابير لتقليل النفقات الجارية وتوسيع قاعدة الإيرادات. ومع انه أحرز بعض التقدم في السنوات الأخيرة، لا يزال نظام الجباية يفتقر الى الكفاءة.

ولا يزال يلزم عمل الكثير في مجال تعزيز الإدارة الكلية في الأردن. فنفايات المؤسسات الحكومية تمثل نحو ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما تمثل الإيرادات الحكومية (باستثناء المنح الخارجية) ٣٠ في المائة تقريباً من هذا الناتج^(٣٠). ومع ان نوعية الخدمات التي يقدمها القطاع العام جيدة نسبياً (خاصة في المناطق الحضرية) والمؤشرات الاجتماعية المتعلقة بمعرفة القراءة والكتابة، والتغذية، والأحوال الصحية، تبعث على الاطمئنان (بالنظر الى توفر الموارد، وتسارع النمو السكاني وتحسن التوقعات)، يتعرض القطاع العام لضغوط متزايدة تستلزم منه تقديم المزيد: من حيث كمية ونوعية الخدمات الاجتماعية، وكذلك من حيث الدعم التنظيمي لتنمية القطاع الخاص.

ويبين الرسم البياني ٦ مركز الأردن، على أساس النسبة المئوية، فيما يتعلق ببعض مؤشرات الحكم. وقد أدرجت جميع البلدان التي تتوفر عنها بيانات بالترتيب التصاعدي وفقاً لمؤشر الحكم على المحور الأفقي. وتشمل مؤشرات الحكم ما يلي:

(أ) حكم القانون. مدى ثقة موظفي الشرطة بالقانون والتزامهم به، ومدى انتشار الجرائم العنيفة وغير العنيفة، وكفاءة النظام القضائي وتيسر إجراء التكهات بشأنه، وإمكان إنفاذ العقود؛

(ب) الاستقرار السياسي. الطريقة التي ينظر بها الى احتمالات زعزعة استقرار الحكومة في السلطة أو احتمالات الإطاحة بها بوسائل غير دستورية، مما سيكون له تأثير مباشر على استمرار السياسات وسيمعن في إضعاف قدرة المواطنين على اختيار الحكام واستبدالهم بالوسائل السلمية؛

(ج) كفاءة الحكم. الطريقة التي ينظر بها الى نوعية الخدمات العامة المقدمة؛ ونوعية البيروقراطية؛ ومدى أهلية الموظفين الحكوميين وعدم تعرضهم للضغوط السياسية؛ ومصادقية التزام الحكومة بالسياسات؛

(د) عدم وجود عبء تنظيمي. مدى تأثير قوى السوق غير المؤاتية التي فيها، مثلاً، ضوابط الأسعار وعدم كفاية الإشراف على المصارف، والطريقة التي ينظر بها الى التنظيم المفرط في مجالي التجارة الخارجية وتطوير الأعمال؛

(هـ) الحق في إبداء الرأي والمساءلة. يشملان مختلف جوانب العملية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية^(٣١).

وكما يتبين، يحتل الأردن رتبة عالية، على أساس النسبة المئوية، بين البلدان التي يشملها التقييم. فهو، من حيث حكم القانون وكفاءة الحكم، يحظى بمركز "أفضل" من ٧٠ و ٧٥ في المائة، على التوالي، من بلدان العالم. كما انه يتفوق على نحو ٦٥ في المائة من بلدان العالم الأخرى في مجال مكافحة الفساد.

() UNDP, Advisory Note for Jordan. <http://www.undp-jordan.org/programmes.html>.

() Daniel Kaufmann, et al., "Governance matters", World Policy Research Working Paper

والأردن ملتزم سياسياً بتقوية اندماجه في الإقتصاد العالمي، ولكنه غير مهياً من الناحية المؤسسية لأجراء التغييرات الداخلية اللازمة لذلك وللتعامل مع البيئة التجارية الجديدة التي يشهد فيها التنافس. وتُبدل الجهود في الوقت الحاضر لتسهيل عملية الاندماج من خلال بناء القدرة المؤسسية اللازمة لتمكين هذا البلد من التكيف مع إقتصاد العولمة الناشئ. وسيكون من الجوانب المهمة في ذلك بذل المزيد من الجهود المكثفة لأجراء اصلاحات في مجال الحكم الإداري، بما في ذلك اصلاح إدارة القطاع العام.

وقد حققت السلطة الفلسطينية انجازاً مهماً في مجال إنشاء المؤسسات، لأنها انطلقت في ذلك من لا شيء. وزيادة على ذلك، لا ينبغي ان تغيب عن الأذهان العوامل الخارجية التي سبقت الإشارة إليها (كإعدام السيادة وعدم السيطرة على التراب الوطني)، فضلاً عن القضايا السياسية والإقتصادية والاجتماعية التي لم تسو بعد مع إسرائيل والتي تتصل بالوضع النهائي للأراضي الفلسطينية. وكل هذه العوامل تضعف كثيراً نفوذ السلطة الفلسطينية وقدرتها المؤسسية على انفاذ الحكم السليم.

ويكشف الرسم البياني ٧، الذي يبين رتبة الضفة الغربية وقطاع غزة، بالنسبة المئوية، فيما يتعلق ببعض مؤشرات الحكم المختارة، أن الوضع في الضفة الغربية وقطاع غزة أقل اشراقاً بكثير مما هو عليه في الأردن. فرتبة الحكومة في مجال فعالية الحكم وحق إبداء الرأي والمساءلة والاستقرار السياسي تقارب ٥٠ في المائة، وهذا يدل على ان مركز الأردن افضل من مركز ٥٠ في المائة من بلدان العالم. ولكن على افتراض أن فاصل الثقة يبلغ ٩٠ في المائة، يكون ٨٥ في المائة من بلدان العالم في مركز افضل من مركز الضفة الغربية وقطاع غزة في مجال فعالية الحكم.

ورغم ما ورد آنفاً، فالأهم بالنسبة لأغراض هذه الورقة هو تحليل قدرة المؤسسات الفلسطينية على انفاذ الحكم السليم واستعدادها لذلك. ولا شك وأول ملاحظة في هذا الصدد هي أن للملكية السياسية دوراً حاسماً في نجاح الحكم السليم. فاستحداث الاصلاحات والعمليات والآليات وتملكها يفضيان الى تحسين أداء القطاع العام.

وفي الأراضي الفلسطينية التباس شديد بين الهياكل الدستورية ومنظمة التحرير الفلسطينية الخاضعة لسلطة الرئيس، الذي اشرف على المفاوضات التي أدت الى اتفاق أوسلو ولا يزال مسؤولاً عن التفاوض مع إسرائيل حول الوضع النهائي للأراضي الفلسطينية. وفي اقتناع منظمة التحرير الفلسطينية والهيئات التي تتكون منها (أي المجلس الوطني الفلسطيني، والمجلس المركزي، واللجنة التنفيذية، والرئيس) أن مشروعيتها أعلى من مشروعية السلطة الفلسطينية ومؤسساتها (المجلس التشريعي الفلسطيني ومجلس الوزراء والرئيس)^(٣٢).

الرسم البياني ٦

الرسم البياني ٧

وهذا يؤدي الى بعض الإلتباس في تحديد المهام والى تداخل السلطات بين مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية، وبحول دون تحقيق الشفافية والمساءلة وحكم القانون وسائر عناصر الحكم السليم.

والمفترض أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو الهيئة التي تحدد السياسة العامة وتوافق على الميزانية، ومن ثم تراقب اداء مجلس الوزراء. غير ان السلطة التنفيذية تستأثر، في الواقع، بصياغة وتنفيذ وتقييم السياسات الحكومية. وكثيراً ما يوافق الوزراء على حضور جلسات الاستماع التي تعقدها لجان المجلس التشريعي الفلسطيني للردّ على الاسئلة، ولكن لا يوجد نص واضح يلزم السلطة التنفيذية بذلك، وقد سبق لبعض الوزراء أن رفضوا الحضور^(٣٣).

ثانياً، ينبغي جعل الصلاحيات لامركزية وإلغاء القيود التنظيمية المرتبطة بها. ففي حالة السلطة الفلسطينية، أصبحت المركزية هي السمة الرئيسية التي تهيمن على الجانب الأكبر من تقرير السياسة. ويبدو ان هناك عزوفاً واضحاً عن تفويض السلطة وميلاً الى الحد من الاستقلال الداخلي للوزارات والوكالات الحكومية.

ونظام السلطة مستمد من المسؤولين القداماء في منظمة التحرير الفلسطينية، الذين لديهم دراية بالإدارة السياسية ولكن تنقصهم الخبرة في مجال الإدارة الاجتماعية والاقتصادية. ومع ان ذلك أضفى على السلطة الفلسطينية، في البداية، مشروعية سياسية مكنتها من مراقبة وإدارة المؤسسات العامة القائمة في الأراضي الفلسطينية على نحو سريع نسبياً، فقد اقترن أيضاً بممارسات كانت سابقاً لمنظمة التحرير في المنفى ولم تكن تساهم دائماً في الحكم السليم، وأصبحت الآن تشكل عقبة رئيسية أمامه.

وهذا الأمر يثير مشاكل كبيرة للمؤسسات الاقتصادية، لأنه يؤثر مباشرة على الانفاق العام، وبالتالي على النمو الاقتصادي، وإن كان يتعذر أحياناً قياس ذلك التأثير. ومن أمثلة ذلك أنه يجوز لوزارة المالية عدم صرف الاعتمادات للوزارات والوكالات الحكومية وفقاً لجدول زمني محدد، حتى لو أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني. وكثيراً ما يضطر الوزراء ورؤساء الوكالات الى التماس موافقة الرئيس بالذات. ويؤدي ذلك الى مشاكل في السيولة، والى تشجيع الاقتراض المحلي، وتراكم المتأخرات، والتكؤ في تقديم الخدمات. وبالإضافة الى ذلك، يشوب عملية إعداد الميزانية شيء من الفوضى.

ومن العوائق الأخرى التي يصطدم بها اصحاب المشاريع والمستثمرون الفلسطينيون: عدم وضوح بيئة الاعمال في إطار السلطة الفلسطينية. فالقوانين المتعلقة بالملكية والاستثمار ونظام الضرائب لا تزال غير واضحة بما فيه الكفاية. ثم ان الإقتصاد المحلي ضعيف جداً في مواجهة الصدمات والقيود الخارجية، ولهذا السبب بالتحديد لا بد للسلطة الفلسطينية من ان توفر بيئة تنظيمية وقانونية ملائمة، وهذا شرط أساسي للإدارة الكفوءة للموارد الاقتصادية والمالية المحدودة. كما ان مثل هذه البيئة امر ضروري لاجتذاب الاستثمار من المصادر المحلية والاجنبية، ومنها المغتربون الفلسطينيون. وما لم يُجرَ تغيير جذري في الأطر السياسية والمؤسسية وأطر تخطيط السياسة العامة السائدة، فلن يستطيع مقرررو السياسة الفلسطينيون تحقيق الاهداف الإقتصادية الطموحة التي يتطلع اليها الشعب الفلسطيني.

ثالثاً، يشكل تحديد وإقامة بيئة تنظيمية فعالة امراً لا بد منه لتدفق الاستثمار الاجنبي المباشر والتجارة ولاشتغال القطاع الخاص بحرية. وقد ورثت السلطة الفلسطينية من الإدارة المدنية التي كانت تشرف عليها إسرائيل كثيراً من الادارات والوكالات، كما ورثت منها قواعدها الداخلية وانظمتها وإجراءاتها التنفيذية. ولكن،

بما ان المسؤولين الإسرائيليين كانوا يرأسون الإدارة المدنية على كافة مستويات صنع القرار، لم تنتج للموظفين الحكوميين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة فرصة لاكتساب خبرة رفيعة المستوى؛ وهذا ينطبق بصفة خاصة على تقرير السياسة والتخطيط وتحديد الأولويات. والنتيجة هي أن هؤلاء يفتقرون الى الدراية بمتطلبات مجلس وزاري فعال، ويتطوير الإدارة العامة وسن قوانين التنمية الاجتماعية والإقتصادية.

غير انه لا يزال هناك قدر كبير من التداخل بين الاختصاصات والازدواجية في الوظائف، ينشأ من عدم تحديد المسؤوليات بوضوح. ويعرقل صياغة السياسة العامة والتخطيط وتحديد الأولويات، بما في ذلك التنفيذ والتقييم. فعلى سبيل المثال، تضطلع وزارة الإقتصاد والتجارة ووزارة التموين، كلاهما، بتنظيم الاسواق الداخلية، بينما تضطلع وزارة الإقتصاد والتجارة ووزارة العدل، كلاهما، بتسجيل الشركات. وثمة ايضاً تداخل شديد بين وزارة الإقتصاد والتجارة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي في مجال التخطيط.

ومن الأمثلة العديدة الأخرى التي يمكن أن تذكر في هذا الصدد أن السياسات المتعلقة بالاستثمار الصناعي والاجنبي وتشجيع التصدير والعمالة موزعة على عدة وزارات. ومما يزيد المشكلة تعقيداً عدم وجود آليات رسمية فعالة للتشاور والتنسيق والتعاون. فإن افرقة العمل القطاعية والاستراتيجيات القطاعية هي إما غير موجودة او غير كافية، والحاجة ماسة الى تجميع الوزارات والوكالات.

وبالاضافة إلى انعدام التحديد الواضح للمسؤوليات وما يؤدي إليه من ازدواجية في العمل، تشوب بعض الوزارات والوكالات عيوب في الإدارة الداخلية والإجراءات والأداء. كما ان تراتبية السلطة ليست واضحة دائماً، والتحايل عليها مستمر، مما يضعف استقلال الادارات، وخصوصاً بسبب عدم وجود تحديد جيد للمهام التنفيذية. ثم ان قلة تفويض السلطة تثبط روح المبادرة وتحول دون تحسين الأداء. وفي بعض الحالات، تكون السلطة كلها مركزة في يد الشخص الذي يتولى أمر الوزارة أو الوكالة. ويحصل أحياناً ان الانظمة الداخلية والالتزامات تُتجاهل عندما لا تكون متفقة مع أولويات أو مزاج الوزير أو الرئيس، والحصول على المعلومات كثيراً ما يكون رهناً باعتبارات شخصية وسياسية.

وفي لبنان، يكثر ألا تنفذ الانظمة تنفيذا كاملاً. ومن أهم أسباب ذلك التوزيع الاجباري للوظائف الحكومية على أسس طائفية. ويؤدي ذلك، في كثير من الحالات، الى انتشار ممارسات ادارية فاسدة تتعارض تماماً مع الحكم السليم.

ويتضح من الرسم البياني ٨، الذي يظهر مركز لبنان، بالنسبة المؤوية، فيما يتعلق بكل من مؤشرات الحكم، ان هذا البلد أعلى مرتبة من ٦٠ في المائة من البلدان الأخرى من حيث فعالية الحكم، وأفضل من نحو ٦٥ في المائة بالنسبة لحكم القانون. غير ان هذين التقييمين ينخفضان الى نحو ٣٧ في المائة و٤٨ في المائة، على التوالي، إذا اجري التقييم على أساس أن فاصل الثقة يبلغ ٩٠ في المائة.

وبوجه عام، يفتقر الحكم وإدارة القطاع العام في لبنان الى الكفاءة أيضاً. وبعض هذه القضايا مهم، خصوصاً في الإطار الأوسع للتنمية المستدامة. وهناك قضية بالغة الأهمية ولكنها مهملة الى حد ما، وهي عدم وجود مراقبة في مجال البيئة. ومن أمثلة ذلك أن سوء إدارة القطاع الزراعي أدى الى ازدياد تآكل التربة وساهم في تكاثر الترسب في الانهار وتدهور نوعية المياه السطحية. وفي الوقت ذاته، أفضى الرعي المفرط الى تدهور المراعي. وثمة افراط في استخدام المياه السطحية والجوفية لاجراض الري - إذ ان نسبة الثلثين من هذه المياه تستخدم، فعلاً، في الري بينما تتراوح نسبة الفاقد منها بين ٢٠ و ٤٠ في المائة - كما ان الافراط في حفر الآبار يؤدي الى زيادة ملوحة التربة.

ومن العوامل الأخرى التي تزيد الضرر البيئي الناجم عن حرب الـ ١٥ عاماً أن الأنظمة البيئية السارية في لبنان تكاد تكون متجاهلة تماماً. فمع أن التشريعات النافذة تفرض قيوداً على عدد من الأنشطة التي تتراوح بين نهب الممتلكات على الجبهة البحرية وإلقاء المواد السامة والاستغلال غير المشروع للمقالع، فإن القوانين والأنظمة لا تراعى، وكثيراً ما يحصل ذلك بموافقة ومباركة مقاولين من ذوي النفوذ. وتترتب على السجل البيئي غير المرضي للبنان تكاليف بشرية وإقتصادية باهظة. وتتراوح مصادر الأخطار التي تهدد الصحة العامة بين الاستخدام الاعتيادي للمبيدات الحشرية في الزراعة، وإنشاء مواقع غير مشروعة للنفايات السامة في المناطق المأهولة. وكثيراً ما تُلقى نفايات صناعية وزراعية-صناعية غير معالجة في البحر أو الأنهار، كما أن الانبعاثات الصناعية نادراً ما تُصفى. وفي بعض المدن، يعاني كثيرون من مشاكل التنفس بسبب تلوث الهواء^(٣٤).

وقد حذت الحرب الاهلية من قدرة الحكومة على إنفاذ القوانين البيئية. وبسبب المكاسب المادية الكبيرة المحتمل تحقيقها، أدت جهود الإعمار في فترة ما بعد الحرب الى تفاقم هذا الإتجاه. ومن أمثلة ذلك استغلال المقالع غير الخاضعة لأي مراقبة، الذي أتاح لبعض الافراد الاستفادة من الطلب الكبير على مواد البناء.

والمسؤولية المؤسسية عن تنفيذ القوانين البيئية غير واضحة. فقبل الحرب، كانت وزارة الداخلية هي الوكالة الوحيدة المسؤولة عن ذلك، ولم تُنشأ وزارة البيئة إلا في عام ١٩٩٠. وبما أن البيئة ليست من أولويات الحكومة، فلا يوجد، حتى الآن، هيكل واضح المعالم للإدارة والحكم البيئيين الفعالين. ولا يزال كثير من اللبنانيين غافلين عن الفوائد الإقتصادية التي تنطوي عليها الإدارة الفعالة للموارد. بل إن منظمي المشاريع العمرانية في البلد يعتبرون القوانين البيئية، في كثير من الأحيان، عقبات تحول دون زيادة أرباحهم.

() "Lebanon Regulations: Corruption Seeps into Environment", 25 March 1998, EIU Viewswire website. <http://www.viewswire.com>

الرسم البياني ٨

رابعاً- الحكم الإقتصادي والتنمية المستدامة

في أوائل التسعينات، أثرت عدة عوامل خارجية على الأسواق الإقليمية، وكان لذلك نتائجه في النمو الإقتصادي والتنمية في كثير من بلدان منطقة إسكوا. واستلزمت موجة العولمة، وإطار منظمة التجارة العالمية، واتفاقات الشراكة الأوروبية-المتوسطية، بذل المزيد من الجهود من أجل التكيف الهيكلي والتحرير والخصخصة، بما في ذلك إجراء تغييرات في السياسات التجارية والمالية في بلدان الشرق الأوسط.

وعلى مستوى الإقتصاد الكلي، حققت منطقة إسكوا، خلال التسعينات، أداء جيداً في مجال التثبيت الإقتصادي ظهر في تدني مستويات التضخم وعجز الميزانية وفي استقرار أسعار الصرف. غير أن استئناف النمو في أعقاب التكيف الهيكلي كان أبطأ وأضعف من المتوقع، لأن أداء المتغيرات الكلية الرئيسية، وضمنها الإدخار والاستثمار والعمالة والصادرات غير النفطية، لم يكن مرضياً. ويدل الأداء غير المرضي لهذه المتغيرات المترابطة على الحاجة الى أن ترسم الدولة مجدداً، وبوضوح، الحدود التي تفصل بين وظائفها ووظائف القطاع الخاص.

ولأن أسعار النفط بلغت مستوى قياسيا في عام ١٩٩٩ وينتظر ان تتجاوز المتوسط الذي سجلته خلال السنوات الخمس الماضية، فمن المفترض ان فائض إيرادات النفط سيسهل القيام بالاصلاحات الإقتصادية والهيكلية الصعبة اللازمة.

وللنمو الإقتصادي عدة مصادر تشمل، الى جانب المتطلبات الأساسية الإقتصادية الاعتيادية، البيئة السياسية المستقرة والسلام. غير أن من أهم الظواهر التي تؤثر على التنمية الإقتصادية المستدامة في عالم اليوم الأخذ في التوحد: الحكم الإقتصادي السليم باعتباره شرطاً أساسياً لزيادة التدفقات التجارية والمالية. وفي هذا السياق، يحتمل أن يفضي الدور الذي تقوم به الدولة في الإقتصاد، وضخامة الإنفاق الحكومي، وعجز الميزانية الذي لا يمكن الاستمرار فيه، وضوابط الأسعار، وتوفير الإعانات، الى إحداث تشوهات إقتصادية. ثم ان الإطار التنظيمي المعقد وغير المؤاتي للاستثمار يمكن أن يجعل تلك الاختلالات تتفاقم.

وقد جرت عادة بلدان إسكوا على أن يكون فيها اتفاق حكومي ضخم، وميزانيات تنطوي على عجز لا يمكن الاستمرار فيه، وأسعار خاضعة للمراقبة، وذلك إضافة الى تقديم الإعانات. ويعرض الرسم البياني ٩ ترتيباً للعبء التنظيمي الذي تحمله الدولة في بلدان إسكوا قياساً به في سائر بلدان بقية العالم خلال الفترة ١٩٩٧/١٩٩٨. ويتكون مؤشر "العبء التنظيمي" الكلي من عدة مؤشرات نوعية مثل قوى السوق غير المؤاتية، ومراقبات الأسعار، وتقصير الإشراف المصرفي، وطريقة النظر إلى التنظيم المفرط في مجالي التجارة الخارجية وتطوير الأعمال. ويدل الرسم البياني نفسه على أن العبء التنظيمي في الأردن والبحرين وعمان وقطر يتدنى، فيما يبدو، عنه في بقية بلدان إسكوا. كما ان المرتبة الأعلى نسبياً لتلك البلدان على الخط البياني الصاعد، الذي يبين القيمة المقدرة بالنسبة لجميع بلدان العالم تدل على ان في البلدان الأربعة بيئة أكثر مؤاتية للسوق نسبياً، وأنظمة أقل، وحواجز أكبر للتجارة والاستثمار الأجنبي المباشر. ومع ان مصر أجرت اصلاحات هامة لتحسين الحكم الإقتصادي، فلا يزال هناك الكثير مما ينبغي لها القيام به.

وقد أصبحت تقديرات المخاطر المرتبطة بالبلدان مؤشرات هامة بالنسبة للمستثمرين والدائنين والحكومات، يُستند إليها في تحديد مدى الاستقرار العام للبلد. ويقدم الجدول ٥ تقييماً للجدارة الائتمانية لعدة بلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يحتمل لها أن تجتذب استثمارات أجنبية، وهو تقييم أجرته أهم المؤسسات الدولية لتقدير الملاءة. والدليل الدولي المركب للمخاطر المرتبطة بالبلدان هو مؤشر عام يستند الى ٢٤ عنصراً من عناصر المخاطرة جُمعت في ثلاث فئات رئيسية: سياسية ومالية وإقتصادية - وكلما ارتفع المؤشر انخفضت مخاطر البلد. أما تقديرات الجدارة الائتمانية للهيئات الاستثمارية فتستند الى معلومات مستمدة

من كبريات البنوك الدولية. وتقاس الردود وفقاً لمدى انتشار البنك في العالم ولمستوى التحليل القطري المتطور. وتقيّم البلدان على مقياس يمتد من ٠ الى ١٠٠٠ - فكلما ارتفعت المرتبة في التقييم كانت مصداقية البلد أكبر من حيث عائد الاستثمار - وهذا التقييم يعكس الرأي الذي يتوصل إليه الإقتصاديون والمحللون السياسيون من خلال دراسة بيانات الإقتصاد الكلي. وبقدر ما يرتفع مركز البلد في التقييم تكون مخاطر الاستثمار فيه أقل.

وعلى العموم، كان أداء بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جيداً من حيث التحسن في تقييم المخاطر، إذ أن هذه البلدان هي في حال لا بأس بها مقارنة بالمتوسط العالمي، كما يبينه الجدول ٥. وقد بلغ متوسط مؤشر الدليل الدولي لمخاطر بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٧٠.٥ في عام ١٩٩٨، مقارنة بمتوسط بلغ ٦٧.٧ للمعدل العالمي. ومن حيث الجدارة الائتمانية للهيئات الاستثمارية، حلت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المرتبة ٣٤٣، مقابل ٣٥٣ للعالم.

الجدول ٥- تقدير مخاطر الائتمان في بلدان مختارة أعضاء في إسكوا، ١٩٩٦ و ١٩٩٨

تقييم الهيئات الاستثمارية (ب)		تقييم الدليل الدولي للمخاطر المرتبطة بالبلدان (١)		
١٩٩٨	١٩٩٦	١٩٩٨	١٩٩٦	
٦١.٨	٦١.٢	٧٨.٣	٧٦.٠	الإمارات العربية المتحدة
٢٤.٥	٢٤.٥	٧٠.٥	٦٦.٥	الجمهورية العربية السورية
٧.٠	٩.١	٤٥.٨	٣٥.٠	العراق
٥٣.٤	٨٣.١	٧٥.٠	٩٢.٥	عمان
٥٧.٤	٧٢.١	٧٨.٣	٨٥.٠	الكويت
٣١.٨	٢٧.٢	٥٦.٣	٦٢.٥	لبنان
٤٣.٢	٣٥.١	٧٠.٨	٦٧.٥	مصر
٥٥.٧	٥٥.١	٧٣.٠	٧٣.٠	المملكة العربية السعودية
-	-	٦٧.٠	٦٤.٠	اليمن
٢٨.٦	-	٦٤.٠	-	البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط
٣٤.٣	-	٧٠.٥	-	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (ج)
٣٢.٩	-	٦٦.٧	-	شرقي آسيا والمحيط الهادئ
٣٣.٨	-	٦٥.٩	-	أوروبا وآسيا الوسطى
٣٣.٧	-	٦٧.٠	-	أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي
٢٥.٧	-	٦٢.٨	-	آسيا الجنوبية
١٨.٥	-	٦٠.٨	-	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
٨٠.٤	-	٨٣.٣	-	البلدان ذات الدخل المرتفع
٨٢.٣	-	٨٤.٢	-	أوروبا
٣٥.٥	-	٦٧.٧	-	العالم

المصدر: "Economic trends in the MENA region 2000", Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey. http://www.erf.org.eg/html/body_mena.asp

(أ) المؤشر الدولي للمخاطر المرتبطة بالبلدان هو مؤشر عام يستند إلى ٢٤ عنصر مخاطرة مجمعة في ثلاث فئات رئيسية: سياسية ومالية وإقتصادية. وكلما ارتفع المؤشر قلت مخاطر البلد.

(ب) تقدير الجدارة الائتمانية للهيئات الاستثمارية يستند إلى معلومات مستمدة من كبريات المصارف الدولية.

(ج) منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الجدول تشمل جميع بلدان إسكوا إضافة إلى إيران وتركيا وتونس والجزائر والسودان والجمهورية العربية الليبية والمغرب، ولكن يستثنى منها الأردن والأراضي الفلسطينية.

الرسم البياني ٩

غير ان التقييمات العالية للمنطقة بمجملها تخفي فروقا كبيرة في الأداء بين بلدان إسكوا. فبلدان مجلس التعاون الخليجي - والامارات العربية المتحدة وعمان والكويت والمملكة العربية السعودية - نالت، على نحو يمكن تفهمه، أعلى تقييمات للمخاطر في المنطقة، رغم انخفاض التقييمات بسبب انخفاض أسعار النفط في عام ١٩٩٨. ومعدل نمو الدخل الفردي والناتج المحلي الإجمالي في هذه البلدان المنتجة للنفط مرتفع ويجتذب الاستثمار الخاص (اجتذبت المملكة العربية السعودية أعلى نسبة من الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة، إذ بلغ مجموع الاستثمارات فيها ٢٤ مليار دولار خلال عام ١٩٩٨)، وبذلك ارتفعت مرتبة المنطقة في التقييم الكلي^(٣٥).

أما البلدان ذات الإقتصادات الأكثر تنوعا، فتقييمها يضعها في مرتبة أدنى. وقد تحسن تقييم مصر بين عامي ١٩٩٦ و١٩٩٨ بالنسبة لمؤشرات تقييم المخاطر الثلاثة، وكان مرد ذلك الى الجهود التي تبذلها الحكومة لتحسين مناخ الأعمال، والحفاظ على بيئة إقتصاد كلي مستقرة، وفتح الإقتصاد أمام المستثمرين الاجانب، ومواصلة عملية الخصخصة لاجتذاب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر. ورغم هذه الجهود، واجهت السوق، في عام ١٩٩٩، مشكلة سيولة تختص بالدولار، فرُفعت أسعار الفائدة وسندات الاستثمار بنسبة ٥٠ نقطة، وبدأ البنك المركزي يضخ الدولارات في السوق.

وتضمن تقرير القدرة التنافسية في العالم لعام ١٩٩٩، الذي أصدره المنتدى الإقتصادي العالمي، ترتيباً لـ ٥٣ بلداً (تمثل ٩٥ في المائة من الناتج العالمي من حيث التدفقات التجارية والاستثمارية) حسب قدرتها التنافسية. ويقارن مؤشر القدرة التنافسية بين تلك الإقتصادات فيما يتصل بأفاق النمو الإقتصادي على المدى المتوسط، وذلك استناداً الى الخصائص الهيكلية الكمية والنوعية التي كان يحتمل أن تحدد أفاق النمو، ومن بينها ما يلي:

- (أ) دور الدولة؛
- (ب) مدى تدخل الحكومة ونوعية الخدمات العامة؛
- (ج) كمية الهياكل الأساسية ونوعيتها؛
- (د) نوعية إدارة الاعمال العامة؛
- (هـ) مدى انفتاح الإقتصاد على العالم (يقاس بمدى تحرير التجارة الخارجية ونظام الاستثمار)؛
- (و) سلامة المؤسسات القانونية والاجتماعية، بما في ذلك سيادة القانون وحماية حقوق الملكية؛
- (ز) دور الأسواق المالي في بلوغ السلوك الاستهلاكي والإتخاري الأمثل، ومدى فعالية الوسيط الماليين؛

(ح) التكنولوجيا/البحث والتطوير؛

(ط) كفاءة أسواق العمل ومرونتها.

وكلما انخفضت الرتبة كان الأداء أفضل، إذ ان البلد الذي يحرز الرتبة "١" يفوق كل البلدان الأخرى من حيث القدرة التنافسية وأفاق النمو. ومصر والأردن هما البلدان الوحيدان في منطقة إسكوا اللذان يشملهما التقييم، وكلاهما في مقدمة البلدان التي شرعت في تنفيذ برامج الإصلاح، وضمنه إصلاح الحكم.

ويجدر بالذكر أن رتبة كل من مصر والأردن من حيث القدرة التنافسية العامة انخفضت في عام ١٩٩٩ عنها في عام ١٩٩٥ (انظر الجدول ٦). وتحسنت رتبة الأردن إذ انخفضت من ٤١ إلى ٢٨ من حيث مؤشرات الحكم الإقتصادي التي أعلن عنها في العام الذي استضاف خلاله البلد، في عمان، مؤتمر القمة الإقتصادية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد بذلت الحكومة، في ذلك العام، جهوداً منسقة من أجل إصدار قوانين مؤاتية للمستثمرين والدعاية للأردن باعتباره "بلداً جاهزاً لمباشرة الأعمال".

الجدول ٦- ترتيب القدرة التنافسية العامة لبعض بلدان إسكوا، ١٩٩٥-١٩٩٩

١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	
٤٩	٣٨	٢٨	٢٩	٢٧	مصر
٤٠	٣٤	٤٣	٢٨	٤١	الأردن

المصدر: Economic Research Forum. "Economic Trends in the MENA Region", 1998, p.38. World Economic Forum, World Competitiveness Report 1999, p.15.

والمشاركة الأجنبية في تدفقات رؤوس الأموال والاستثمارات هي رهن بالعائدات المرتقبة. ومع أن بلدان إسكوا أحرزت، خلال السنوات القليلة الماضية، تقدماً كبيراً في تثبيت الإقتصاد الكلي وفتح الأسواق وتحسين الهياكل المؤسسية، تظل التدفقات الفعلية للاستثمار الأجنبي الخاص رهناً بنظرة المستثمرين إلى البيئة الإقتصادية العامة. وهذا الأمر يؤثر على التدفقات الفعلية للاستثمار الأجنبي المباشر. ولا تزال بلدان إسكوا متأخرة عن عدة بلدان نامية في مجال اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، رغم الجهود المتواصلة التي تبذلها لتحسين المناخ الإقتصادي المحلي.

وتعتمد تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر على عدة عوامل. وفيما يخص جاذبية بلدان إسكوا لهذا الاستثمار، يشير التقرير الخاص بالقدرة التنافسية في العالم إلى أن محددات القدرة على اجتذاب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر هي، حسب الترتيب التصاعدي لأهميتها، كما يلي:

- (أ) جاذبية المجتمع، التي تشمل انفتاحه وموقفه العام من الأجانب والممتلكات؛
- (ب) الهياكل الأساسية، ومن ضمنها نوعية ونطاق هذه الهياكل، وحقوق الملكية وتطبيقها، وحجم الإستثمار الأجنبي المباشر المتوفر؛
- (ج) جاذبية عوامل الإنتاج، ونوعية الموارد البشرية، والموارد الرأسمالية والمواد الأولية؛
- (د) جاذبية الحكم أو القدرة العامة للنخبة الحاكمة على تحقيق توافق الآراء في إطار حكم القانون؛
- (هـ) جاذبية القدرة التنافسية للبلد أو أهمية وضعه وقدراته في لعبة التنافس التي تخوضها الشركات عبر الوطنية. وقد يشمل ذلك تهيئة ترتيبات خاصة وأنظمة وحوافز خاصة تتناول نوعاً محدداً من الإستثمار.

وفي كل عام، يستحدث تقرير القدرة التنافسية في العالم مؤشراً للقدرة التنافسية يرتبط بالنمو الإقتصادي خلال خمس سنوات. والمؤشر الذي يصف أداء أي بلد هو تجميع مرجح لثمانية عوامل نوعية - الإنفتاح، والحكم، والمالية، والهياكل الأساسية، والتكنولوجيا، والإدارة، والقوة العاملة، والمؤسسات. وهو ينبثق عن البيانات الكمية والنوعية على السواء. فالبيانات الكمية تشمل مؤشرات الأداء الإقتصادي للبلد وقدراته التكنولوجية وهياكله الأساسية، المستمدة من مصادر وطنية ودولية منشورة. والبيانات النوعية تستند إلى نتائج

مسح لآراء مديري الشركات يجريه المنتدى الإقتصادي العالمي. ويستقصي هذا المسح نظرة كبار مديري الاعمال الى البلدان التي يعملون فيها.

وتقييم مدى جاذبية بلدان مختارة أعضاء في إسكوا للاستثمار الاجنبي المباشر على هذا الأساس يختلف بالنسبة لكل من العوامل. وكما هو مبين في الجدول ٧، يحتل الأردن ومصر رتبة جيدة فيما يتعلق بالهياكل الأساسية والقدرة التنافسية لعوامل الانتاج، وذلك بفضل الاصلاحات الناجحة التي قاما بها مؤخراً وشملت تحرير الاقتصاد وسنّ قوانين للاستثمار توفر للمستثمرين حوافز سخية وأيدي عاملة ومواد اولية رخيصة، فضلاً عن امكانية الوصول الى سوق المنطقة الضخمة التي لم تستغل بعد.

الجدول ٧- ترتيب بلدان مختارة أعضاء في إسكوا، وفقاً لمؤشر القدرة التنافسية، ١٩٩٥-١٩٩٩

	الأردن					مصر				
	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥
الانفتاح	٤٥	٤٣	٣٢	٣٥	٤٥	٥٠	٣١	٣٦	٢١	٢٤
الحكم	٣٠	١٦	٢٩	١٦	١٦	٣١	٢٥	١٥	٣٠	١٥
الإدارة	٤٢	٤١	٥٣	٣٨	٤٢	٥٢	٤٢	٢١	٢٣	٢٩
المؤسسات	٢٤	٢٥	٤٧	٢٤	..	٢٩	٣٠	٥	٢٤	..
الترتيب العام	٤٠	٣٤	٤٣	٢٨	٤١	٤٩	٣٨	٢٨	٢٩	٢٧

المصدر:

Economic Research Forum. "Economic Trends in the MENA Region 2000"

http://www.erf.org.eg/html/economic_00/html/f_main.html. November 2000

http://www.erf.org.eg/html/economic_00/html/f_main.html

النقطتان (..) تشيران الى عدم توفر بيانات.

وقد أجرت مصر اصلاحات هامة لتحسين اطارها التنظيمي الإقتصادي، وكانت النتيجة أنها، فيما يتعلق بالانفتاح، تقدمت في الترتيب من الرتبة ٢٤ في عام ١٩٩٥ الى الرتبة ٢١ في عام ١٩٩٦؛ ثم تقدمت مرة أخرى من الرتبة ٣٦ في عام ١٩٩٧ الى الرتبة ٣١ في عام ١٩٩٨. وأثناء هذه الفترة، صدر فيها نحو ٩٠ قانوناً وقراراً رئيسياً لتشجيع الاستثمار، وتحرير الإقتصاد، وترشيد البيروقراطية، واصلاح نظام الضرائب والرسوم الجمركية، وحماية البيئة^(٣٦). غير ان هاتين الرتبتين انخفضتا بشدة، خلال الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ - فيما يتعلق بمؤشر الانفتاح، بسبب استمرار ارتفاع الرسوم الجمركية وعدم تنسيقها؛ وأيضاً فيما يتعلق بالحكم، بسبب ارتفاع نسب ضريبة الأجور وضريبة الشركات.

وانخفضت الرتبة العامة للأردن في عام ١٩٩٩ الى ٤٠، بعد ان كانت ٣٤ في عام ١٩٩٨. ويعود هذا الانخفاض الى عدة عوامل. فقد انخفضت رتبة الحكومة في مجال الحكم من ١٦ في عام ١٩٩٨ الى ٣٠ في عام ١٩٩٩، بسبب ازدياد عجز الميزانية (٣٠٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). كما تدنى المؤشر المالي الذي تنطوي عليه الرتبة، بسبب تدني مدخرات الحكومة (٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) وانخفاض الاستثمار الحكومي بنسبة ٦٢٥ في المائة بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٨^(٣٧). ولا تزال رتبة الأردن في مجال المؤسسات مرتفعة، اذ إنها تبلغ ٢٤، مما يدل على الحاجة الى زيادة الفعالية والكفاءة المؤسسية.

"Appraisal of the Middle East and North Africa Economic Conferences". UN-ESCWA, E/ESCWA/ED/1999/15, () pp. 23-26.

Economic Research Forum. Economic Trends in the MENA Region 2000. http://www.erf.org.eg/html/economic_00/html/fmain.html. November 2000.

غير ان أداء مصر والأردن في مجال الحكم يبدو غير مرض. فتقرير منتدى البحوث الاقتصادية يشير الى ان "الحكم يعتبر مشكلة خطيرة في بعض بلدان الشرق الاوسط وشمال افريقيا... والمشاكل الاجتماعية الضخمة التي تنجم عن ذلك تتفاعل مع عوامل أخرى لتخلق اضطراباً مستوطناً يثبط عزيمة المستثمرين... والمستثمرون الأجانب يعتقدون ان معظم بلدان إسكوا تهمل الجوانب الإدارية للخدمات الحكومية اللازم تقديمها الى الشركات والمستثمرين. وقد يكون هذا أحد العوامل الرئيسية التي تثني المستثمرين الأجانب عن الاستثمار في مصر. غير ان الوضع أخذ في التحسن بشكل ملموس في البلدين، إذ يسعى كل منهما إلى السيطرة على البيروقراطية وإزالة العقبات التي تعترض الحكم السليم؛ ثم ان هناك ترتيبات تعاقدية جديدة تسهل الاستثمار الاجنبي ومنها، مثلاً، ترتيب البناء والتشغيل ونقل الملكية..."^(٣٨)

خامساً- الحكم والنمو الإقتصادي والتنمية المستدامة

للنمو الإقتصادي عدة مصادر؛ ويتسم تحسين الإدارة الكلية والحكم السليم، الى جانب تلبية المتطلبات الإقتصادية الأساسية التقليدية، بأهمية أساسية بالنسبة للنمو الإقتصادي. وتشير مسوح وبحوث أجريت مؤخراً حول الترابط بين الحكم السليم والتنمية الى وجود علاقة ايجابية قوية بين هذين العنصرين. وتبين دراسة أجراها البنك الدولي ان حدوث تحسن بمقدار انحراف معياري واحد في قياس أساسي من قياسات الحكم، مثل حكم القانون، ينجم عن ازدياد دخل الفرد الى ما يتراوح بين ضعفين وأربعة أضعاف، كما ينجم عنه انخفاض وفيات الرضخ بنفس المقدار وارتفاع مستويات الامام بالقراءة والكتابة بنسبة تتراوح بين ١٥ و ٢٥ في المائة^(٣٩).

والعوامل السياسية والإقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على النمو الإقتصادي والتنمية وثيقة الترابط فيما بينها ومعقدة. ولا يمكن الخلو الى علاقة سببية بين الحكم والنمو الإقتصادي في بلدان إسكوا، نظراً لوجه الترابط التي تؤثر في كل إقتصاد. غير ان تقييم لنمط النمو في هذه الإقتصادات خلال العقود القليلة الماضية يبين انه نتيجة لما يتخذ (أو لما لا يتخذ) من تدابير الحكم السليم للتغيرات السياسية والإقتصادية والاجتماعية، الخارجية منها والداخلية. ويدل هذا التقييم على ان عدم احرار تقدم في مجال الحكم السياسي والإقتصادي والاجتماعي في بلدان إسكوا يؤثر على الجهود الرامية الى تحقيق التنمية المستدامة الطويلة الأجل.

وقد تميز عقد السبعينات بارتفاع معدلات النمو في منطقة إسكوا كلها. فخلال الفترة ١٩٧٦-١٩٨٠، بلغ معدل النمو السنوي للنتائج المحلي الإجمالي ٩٢ في المائة في المملكة العربية السعودية، و١٠٤ في المائة في البحرين، و١٢٣ في المائة في عمان. لكن السياسات المالية التوسعية التي كانت هي القوة الدافعة للنمو والانتاج اصبحت ايضا ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسعر النفط في المنطقة، وذلك بالنسبة لبلدان مجلس التعاون الخليجي وللبدان ذات الإقتصادات الأكثر تنوعاً على حد سواء. وكان عقد الثمانينات فترة انكماش في معظم بلدان إسكوا. وكما يتضح من الجدولين ٨ و ٩ ومن الرسم البياني ١٠، انخفض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، بل كان سلبياً في غالبية بلدان مجلس التعاون الخليجي. فضاع في الثمانينات كثير من المكاسب التي تحققت في السبعينات.

الجدول ٨- معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مختارة أعضاء في مجلس التعاون الخليجي، ١٩٧٦-١٩٩٥ (بالنسبة المئوية للتغير)

١٩٩٥-١٩٩١	١٩٩٠-١٩٨٦	١٩٨٥-١٩٨١	١٩٨٠-١٩٧٦	
٢٣	٤٥	(٣١)	٩٢	المملكة العربية السعودية
٥٠	٣٨	(٩٢)	١٠٤	البحرين
٥٩	٣٢	١٥٠	١٢٣	عمان
١٤٦ ^(١)	٨١	(٤٤)	١٠	الكويت

المصدر: "التضخم في منطقة إسكوا" E/ESCWA/ED/1999/3، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٩.

(أ) ١٩٩٤-١٩٩٥.

علامة القوسين () تعني قيمة سلبية.

الرسم البياني ١٠

ولتباطؤ النمو في أواخر التسعينات عدة أسباب أولها ان انخفاض أسعار النفط وإيراداته أدى الى تقليص الانفاق الحكومي في معظم البلدان، والثاني ان الأزمة التي ألمت ببلدان شرقي آسيا في منتصف عام ١٩٩٧ ساهمت في تخفيض الطلب على النفط. والثالث ان بطء التقدم في عملية السلام أثر تأثيراً سلبياً على التكامل الإقليمي والتنمية وثقة المستثمرين وحدّ، بالتالي، من فرص تحقيق تنمية سريعة. ومع ان النمو الإقتصادي في المنطقة يرتبط ارتباطاً مباشراً بأسعار النفط وإيراداته، فإن عدم إحراز تقدم في مجال الإصلاح الداخلي، وكذلك في مجال الحكم، يؤثر هو الآخر على النمو.

**الجدول ٩ - معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مختارة من أعضاء إسكوا
ذات الإقتصادات الأكثر تنوعاً، ١٩٩٥-١٩٧٦
(متوسط النسبة المئوية للتغير السنوي)**

١٩٩٥-١٩٩١	١٩٩٠-١٩٨٦	١٩٨٥-١٩٨١	١٩٨٠-١٩٧٦	
٣ر٤	٦ر٣	٨ر٢	١٢ر٩	مصر
٧ر٧	٠ر٩	٤ر٧	١٢ر٩	الأردن
٦ر٩	١ر٨	٣ر٠	٦ر٢	الجمهورية العربية السورية
١٢ر٩	(١٥ر١)	١١ر٠	٢ر٣	لبنان
٣ر٩	..	..	..	اليمن

المصدر: "Inflation in the ESCWA region", E/ESCWA/ED/1999/3, United Nations, New York, 1999.

علامة القوسين () تعني قيمة سلبية.

وفي السنوات القليلة الاخيرة، لم يستمر زخم النمو القوي الذي بدأ في أوائل التسعينات. ففي منطقة إسكوا بمجملها، انخفض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام ١٩٩٨ الى ١ر٦٥ في المائة (انظر الجدول ١٠ والرسم البياني ١١). وكالمعتاد أدى انخفاض أسعار النفط في عام ١٩٩٨ الى انخفاض معدلات الإنتاج والنمو في المنطقة. غير ان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ارتفع الى ٣ر٨٦ في المائة في عام ١٩٩٩ بسبب ارتفاع أسعار النفط، وكان من المتوقع ان يظل ثابتاً عند ذلك المستوى خلال عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠ لأن أسعار النفط ظلت أعلى بكثير من مستواها في السنوات السابقة.

**الجدول ١٠ - معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان إسكوا، ١٩٩٦-٢٠٠١
(متوسط النسبة المئوية للتغير السنوي)**

٢٠٠١(*)	٢٠٠٠(*)	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	
٥ر٠	٥ر٤	٨ر٦	(٦ر٩)	٤ر٠(*)	١٠ر٧	الإمارات العربية المتحدة
٣ر٥٠	٤ر٢٠	٣ر٩٦	٤ر٧٨	٣ر١١	٤ر١	البحرين
٤ر٥	٥ر٠	٤ر٤(*)	٢ر٩	٦ر٢	٢ر٩	عمان
٤ر٠	١٥ر٠	١٢ر٥(*)	٨ر٤١	٢٤ر٠	٤ر٨١	قطر
٢ر٥	٣ر٠	٤ر٠(*)	(٣ر٨*)	٥ر٢(*)	(٣ر٣١)	الكويت
٢ر٠	٢ر٥٠	٠ر٣٩	١ر٥٧	٢ر٦٧	١ر٣٩	المملكة العربية السعودية
٣ر٥	٢ر٧	١ر٥(*)	١ر٧	١ر٢٩	١ر٠١	الأردن
٤ر٠	٥ر٠	٢ر٠(*)	٧ر٨	٢ر٥	٧ر٣	الجمهورية العربية السورية
٥ر٣	٤ر٥	٥ر٠	٥ر٦	٥ر٥	٤ر٩٩	مصر

الجدول ١٠ (تابع)

	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠(*)	٢٠٠١(*)
اليمن	٢٩٣	٨١	٤٨٣	٢١٨	٣٢	٣٠
متوسط منطقة إسكوا	٣٥٢	٤٣٢	١٦٥	٣٤٦	٤١٤	٣٦٧

المصدر: إسكوا، دراسات الحسابات القومية لمنطقة إسكوا. النشرة رقم ٢٠.

علامة القوسين () معناها قيمة سلبية.

(*) تقدير إسكوا.

وفي الأردن، انخفض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً حاداً في عام ١٩٩٦، على الرغم من تثبيت بارامتر الإقتصاد الكلي الرئيسي خلال الفترة القصيرة الممتدة بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٧، فنُقحت البيانات المتعلقة بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٦ بتخفيض هذا الناتج من ٦ في المائة إلى ١١ في المائة، مع زيادة لا تعدو أن تكون هامشية في نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال عام ١٩٩٧. وقد كان لبعض العوامل الخارجية، وخاصة التقدم البطيء في عملية السلام، تأثير سلبي على الإقتصاد. فحجم الاستثمار الاجنبي المباشر ونمو الناتج المحلي الإجمالي كانا دون المتوقع بكثير. كما أثرت على التدفقات الرأسمالية، وعلى معدل النمو الاقتصادي عموماً، عوامل أخرى كان بينها تباطؤ الاصلاحات الاقتصادية والإدارية بعد الزخم القوي الذي شهدته في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦.

ويظهر الجدول ١١ والرسم البياني ١٢ ان انخفاضاً حاداً طرأ على نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في لبنان اعتباراً من عام ١٩٩٥. ورغم أن ازدهار قطاع البناء الذي شهدته فترة ما بعد الحرب قد انتهى، إلا ان هذا الانخفاض يرجع في جزء منه، الى عدم وجود نهج شامل يكفل إدارة كلية فعالة للإقتصاد.

الجدول ١١ - معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في لبنان، ١٩٩١-٢٠٠٠

	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠(*)
لبنان	٣٨١	٥٤	٧٠	٨٠	٦٥	٤٠	٣٥	٣٠	١٠	٥٠

المصدر: UNESCWA, National Accounts Studies, Bulletin No.20, New York 2000. أما البيانات المتعلقة بالفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ فهي مستمدة من برنامج الأمم المتحدة الانمائي: UNDP, Lebanon Development Cooperation Report: Lebanon 2000, p.2.

(*) تقدير إسكوا.

والتحدي الذي سيواجه بلدان إسكوا في السنوات القليلة القادمة هو تحدي اعتماد سياسات وبرامج تحفز النمو الإقتصادي. وسيقتضي ذلك ترشيد برامج الاصلاح، مع زيادة التركيز على تحسين الحكم الإقتصادي والآليات والعمليات التي يشملها الحكم الإداري.

الرسم البياني ١١

الرسم البياني ١٢

سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

أدى نظام الحكم المركزي السائد في بلدان منطقة إسكوا الى نشوء نموذج للتنمية يتوجه بتوجيه الدولة ويخضع لأنظمتها ولمراقبتها. ومع أن مؤسسات وآليات الحكم والمساءلة التقليدية تُغيّر الآن بسرعة في كثير من البلدان النامية التي اعترفت بأهمية الحكم السليم، فإن المؤسسات في المنطقة تتكيف ببطء مع الواقع الجديد. ولا تزال حكومات العديد من بلدان إسكوا تهيمن وحدها على مؤسسات الفكر النقدي وعلى وسائل الاعلام.

ومع ذلك فقد احرزت بعض بلدان إسكوا تقدماً كبيراً في مجال الحكم الإقتصادي. وتبيّن هذه الدراسة، من خلال مؤشرات الحكم القابلة للقياس، أن الأردن وعمان وقطر والبحرين والمملكة العربية السعودية ومصر هي في مقدمة البلدان التي تتبع ممارسات الحكم السليم. ويظهر ان هذه البلدان لديها "عبء تنظيمي" أخف وطأة، و"حكم قانون" أعلى مستوى، و"شفافية" و"فعالية حكم" أكثر. والواقع انها متفوقة على كثير من البلدان النامية الأخرى في العالم، بل ان مستواها يقارب مستوى البلدان الصناعية المتقدمة.

والأردن هو في طليعة بلدان إسكوا التي اعتمدت برامج الاصلاح، بما فيها برامج تعزيز الحكم السليم، وله مزايا على باقي بلدان المنطقة في مجال المؤسسات. وقد شرع في السنوات الاخيرة، بعد توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٩٤، في تحرير إقتصاده لاجتذاب الاستثمار الاجنبي والنهوض بالتجارة والسياحة، واستلزم ذلك منه اجراء تغييرات في هياكله التنظيمية وفي نظام الحكم الذي يطبقه.

وفي لبنان، احرز خلال السنوات القليلة الماضية تقدم كبير في استحداث آليات وإجراءات للحكم السليم. غير انه بسبب إعطاء الأولوية لمهمة إعادة البناء، لا يزال يلزم عمل الكثير في هذا المضمار.

أما الجهود الرامية الى تحقيق الحكم السليم في الأراضي الفلسطينية فتشكل حالة خاصة. فقد تولت السلطة الوطنية الفلسطينية مسؤولياتها في ظروف صعبة ومعقدة للغاية تتلخص في وجود حالة احتلال وفي استمرار مفاوضات السلام. وكان ينتظر من السلطة الفلسطينية ان تقوم، في هذه الظروف، ببناء مؤسسات عامة قادرة على تعزيز الحكم السليم وإنشاء نظام سياسي ديمقراطي ومجتمع مدني تعددي وإقتصاد سوقي حر. وكان مطلوباً منها أيضاً ان تلبي تطلعات الشعب الفلسطيني وتواصل، في الوقت ذاته، التفاوض بكفاءة من أجل إقامة دولة فلسطينية مستقلة.

وقد أحرزت السلطة التنفيذية الفلسطينية نجاحات كبيرة خلال السنوات الخمس التي مرت منذ تكوينها. فهي قد أنشأت مجلساً وزارياً؛ ونظمت انتخابات عامة للرئاسة والمجلس التشريعي؛ وقدمت خدمات التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية؛ وجددت نظام جباية الضرائب؛ وأعدت قوانين لتنظيم الإدارة العامة والأنشطة الاقتصادية والتجارية الخاصة؛ ووسعت نطاق الحكم المحلي من خلال إنشاء بلديات ومجالس قروية جديدة؛ وحافظت على الأمن في البلاد.

كما وأنشأت السلطة الفلسطينية الإطار القانوني والتنظيمي والسياسي اللازم لتنمية القطاع الخاص والاستثمار الاجنبي المباشر والتبادل التجاري مع البلدان الأخرى. وفيما يخص الإدارة الكلية، انشأت، من لا شيء، عدداً من الوزارات والوكالات الرفيعة المستوى. وتضاهي بعض هذه المؤسسات الجديدة نظيراتها في أنحاء أخرى من العالم من حيث القدرة على الأداء والكفاءة.

ولكن رغم التقدم الذي أحرز مؤخراً في بعض بلدان إسكوا، لا يزال يلزم عمل الكثير في المنطقة. فالعديد من هذه البلدان لا يزال يعاني من ضعف سياساته الإقتصادية وأطره المؤسسية. والقطاع العام لا يزال، إجمالاً، كبيراً بالقياس الى القطاع الخاص، ولا سيما فيما يتعلق بالعمالة والنشاط الإقتصادي. كما ان نظامي التجارة والاستثمار يتسمان بتعريفات جمركية مرتفعة ومتفاوتة وبتكاليف باهظة للمعاملات تعرقل عملية التنويع ونمو الصادرات غير النفطية واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. كما ان بطء التقدم في اجراء الاصلاحات

الهيكليّة، وخصوصاً في قطاع الصناعة التحويلية، يعيق إجراء التغييرات اللازمة على المستوى المحلي من أجل مواكبة التغير السريع في الإقتصاد الآخذ في التوحد على المستوى العالمي.

وللنمو الإقتصادي عدة مصادر. وإلى جانب الحاجة إلى تلبية المتطلبات الإقتصادية الأساسية التقليدية، تبرز عملية تحسين الإدارة الكلية وممارسات الحكم السليم باعتبارها من القضايا ذات الأهمية الأساسية. وتشير مسوح وبحوث أجريت مؤخراً حول الترابط بين الحكم السليم والتنمية إلى وجود علاقة إيجابية قوية بين هذين العنصرين.

والعوامل السياسية والإقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على النمو الإقتصادي والتنمية وثيقة الترابط فيما بينها ومعقدة. ولا يمكن الخلوص إلى وجود علاقة سببية بين الحكم والنمو الإقتصادي، نظراً للترابط القائم بين عدد هائل من المتغيرات. لكن تقييم نمط النمو في هذه الإقتصادات خلال العقود القليلة الماضية يشير إلى أن عدم إحرار تقدم في مجال الحكم السياسي والإقتصادي والاجتماعي في بلدان إسكوا يؤثر على الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة الطويلة الأجل.

توصيات لتحسين الحكم السليم

لا شك في أن المؤسسات الحكومية عاجزة عن مواكبة عملية العولمة في العالم بالسرعة التي تجري فيها. وهذا الأمر يجعل تحقيق الإصلاح على مستوى الدولة مهمة صعبة لأنه يضعف البلدان النامية في مواجهة نزوات الأسواق العالمية. وقد كانت لانعدام التنظيم والإشرافيين الدوليين، الناجم عن العولمة، آثار إقتصادية واجتماعية سلبية بالنسبة لمعظم البلدان النامية. وبينما تناقش الآن نماذج جديدة من الحكم العالمي، تدعو الحاجة، على صعيد الدولة، إلى إعادة توجيه السياسات والبرامج بغية الرد على التحديات العالمية، وبالتالي الوطنية، الآخذة في الظهور. وفي هذا السياق، يوضح نموذج التنمية الناشئ، القائم على الدروس المستمدة من التجارب الحاصلة في أماكن أخرى، أن بلدان إسكوا، إذا كانت تريد تحقيق التنمية المستدامة، فلا بد لها من إعادة النظر في أنماط الحكم السياسي والإقتصادي السائدة حالياً.

ولا بد، للحد من الآثار السلبية للعولمة، من إعادة النظر في الاستراتيجيات الوطنية العامة الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة. ومثل هذا النهج ينبغي أن يكون شمولياً وأن يتضمن إجراء تغييرات في السياسة العامة والتنفيذ من حيث علاقتهما بأنماط الحكم السياسي والإقتصادي والإداري القائمة. وهذا يعني، على وجه الخصوص، الابتعاد عن نموذج التنمية الذي يتوجه بتوجيه الدولة ويخضع لمراقبتها وأنظمتها والذي كان متبعاً في الماضي.

وإعادة دراسة دور الحكومة في تحديد القواعد التنظيمية في بلدان إسكوا هي أمر جوهري لمواكبة التغييرات السريعة في الواقع السياسي والإقتصادي والاجتماعي. ونتيجة للعولمة والمركزة، ينتظر أن ينقلص، بمرور الزمن، الدور المباشر للحكومة في تحقيق الاستقرار ومراقبة الإقتصاد الكلي، لكن دورها في النهوض بالقطاع الخاص وفي توفير الحماية الاجتماعية، والتعليم، والتدريب، ورفع مستوى المهارات، والتنسيق، والإشراف، ينتظر له أن ينمو. وبالتالي، تدعو الحاجة إلى إعادة النظر في النظم والمؤسسات الدستورية والقانونية.

ومما يتطلبه تحسين الحكم الإداري في بلدان إسكوا، الابتعاد عن النظام الخاضع لتنظيم الدولة وسيطرتها واعتماد نظام أكثر انفتاحاً وشفافية ومساءلة يوفر إطاراً تنظيمياً ملائماً لعمليات القطاع الخاص والسوق المالية. ويلزم لنجاح سياسات الحكم السليم وجود حكومة قوية وسريعة الاستجابة ومسؤولة. وهذا يعني أن تحسين الإدارة الكلية وإعادة توجيه السياسات نحو "أفضل ممارسات" الحكم السليم في منطقة إسكوا سيستلزم

من القدرة المؤسسية والكفاءة، ومن درجة التطور والنزاهة في رصد المعلومات والتمويل ونظم الحسابات ومراجعتها، قدراً أكبر مما هو مطلوب في نظام مركزي.

وهناك أيضاً حاجة الى تقليص الدور الكبير الذي لا يزال القطاع العام يضطلع به في الإقتصاد. كما ان من الأهمية بمكان، لإصلاح الحكم في البلدان النامية، اجراء تغيير في الثقافة البيروقراطية بحيث تضمن المساءلة عن النتائج.

وتدعو الحاجة كذلك الى اصلاحات في الخدمة المدنية تجري بعزم والتزام متجددين رغم الصعوبات التي تنطوي عليها. وينبغي ان تهدف تلك الاصلاحات الى استحداث آلية جديدة تكفل توظيف وترقية الموظفين الحكوميين وفقاً لمعايير مقبولة من الشفافية والانصاف. وتوخياً لتشجيع تقديم الخدمات، ينبغي أن يستند الهيكل المنفتح الى الاداء.

ويعتمد نجاح النموذج الجديد للحكم السليم والتنمية على توفير البيئة الملائمة وعلى مشاركة المواطنين. والحاجة ماسة، في الوقت الراهن، الى تحسين الحكم الإقتصادي في منطقة إسكوا، وهذا يستلزم تعجيل وتيرة برامج الاصلاح الإقتصادي، بما فيها فتح الاسواق، وتسهيل التجارة وتدفقات رأس المال، واعتماد تكنولوجيا أحدث للمعلومات. والاهم من ذلك انه يستلزم إنشاء المؤسسات والآليات والعمليات اللازمة لتنفيذ برامج الإصلاحات.

وأخيراً، تدعو الحاجة الى اعتماد نموذج حكم سياسي اكثر اتساماً بالطابع التشاركي وبالانفتاح. ويستلزم شكل التنمية التشاركية الذي تقوم فيه الدولة بدور جديد هيكلاً يقوم على الانصاف داخل المجتمع ويفتح الفرص للجميع ويقتضي مشاركة الجميع.

وغني عن البيان أن تنوع الخلفية المجتمعية والثقافية في الشرق الأوسط يجعل من الممكن أن يتقبل العديد من بلدان إسكوا، بطيب خاطر، مفاهيم الحكم الجديدة.

المراجع

- Council on Foreign Relations. "Strengthening Palestinian public institutions." An independent task force report, June 1999. <http://www.cfr.org/p/pubs>.
- Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey. "Economic trends in the MENA region, 2000." http://www.erf.org.eg/html/body_mena.asp.
- Freedom House. "Democracy's century: a survey of global political change in the 20th century." <http://www.freedomhouse.org/reports>.
- . *Annual Survey of Freedom Country Scores 1972-73 to 1999-00*. <http://www.freedomhouse.org/ratings>.
- International Monetary Fund. *International Financial Statistics Yearbook*. Various issues. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kaufmann, Daniel, A. Kraay and P. Zoido-Lobato. "Aggregating governance indicators." World Bank Policy Research Working Paper No. 2195. Washington, DC: The World Bank, October 1999.
- . "Governance matters." World Bank Policy Research Working Paper No. 2196. Washington, D.C.: The World Bank, October 1999.
- . "Governance matters: from measurement to action." *Finance and Development*, vol. 37, No. 2. Washington, DC: International Monetary Fund, June 2000.
- Shah, Anwar. "Governing for results in a globalised and localised world." Paper presented in the Mahbub-ul Haq Memorial Lecture Series, 1999, and published in *The Pakistan Development Review*, vol. 38, No. 4, Winter 1999. Islamabad, Pakistan: Pakistan Institute of Development Economics.
- United Nations. *Our Global Neighbourhood*. The Report of the United Nations Commission on Global Governance. New York: Oxford University Press, 1995.
- . Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). "Inflation in the ESCWA region: causes and effects." (E/ESCWA/ED/1999/3).
- . "Appraisal of the Middle East and North Africa economic conferences." (E/ESCWA/ED/1999/15).
- United Nations Development Programme (UNDP). "Governance for sustainable human development." UNDP Discussion Paper Series, No. 1. New York: United Nations, January 1995.
- . "Reconceptualising Governance." UNDP Discussion Paper Series, No. 2. New York: United Nations, January 1997.

[illegible]

— —

— —

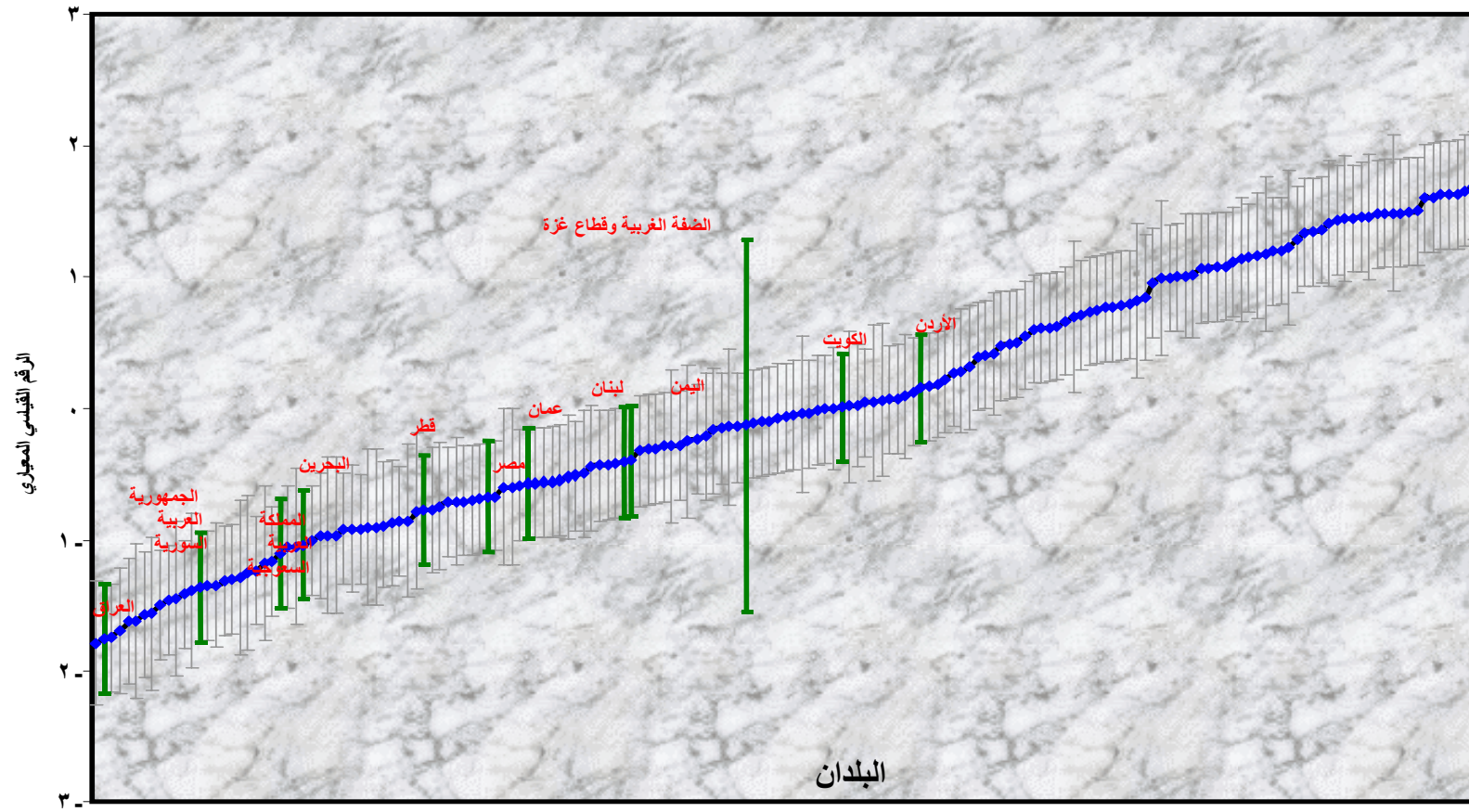
- -
الجدول ٤ (تابع)

١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	١٩٨٦	١٩٨٥	١٩٨٤	١٩٨٣	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩	١٩٧٨	١٩٧٧	١٩٧٦	١٩٧٥	المتغير	البلد	
٠٠	٩٩	٩٨	٩٧	٩٦	٩٥	٩٤	٩٣	٩٢	٩١	٩٠	٨٩	٨٨	٨٧	٨٦	٨٥	٨٤	٨٣	٨٢	٨١	٨٠	٧٩	٧٨	٧٧	٧٦	مؤشر الحقوق السياسية	الجمهورية العربية السورية	
٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٦	٦	مؤشر الحريات المدنية	الجمهورية العربية السورية	
ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح ح	ح ح	ح ح	ح غ	ح غ	حالة الحرية	
٥	٥	٥	٥	٥	٥	٤	٦	٦	٦	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	مؤشر الحقوق السياسية	اليمن
٦	٦	٦	٦	٦	٦	٥	٤	٥	٥	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	مؤشر الحريات المدنية	اليمن
ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح ح	ح ح	ح ح	ح ح	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	حالة الحرية	اليمن
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٦	مؤشر الحقوق السياسية	جنوبي اليمن
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٥	٤	مؤشر الحريات المدنية	جنوبي اليمن	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ح ح	ح ح	ح ح	ح ح	ح ح	ح ح	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح ح	ح ح	حالة الحرية	جنوبي اليمن
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٧	٧	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٦	٧	٧	٧	٧	٧	مؤشر الحقوق السياسية	شمالي اليمن
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	٧	مؤشر الحريات المدنية	شمالي اليمن
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	ح غ	حالة الحرية	شمالي اليمن

المصدر: استنادا الى The Annual Survey of Freedom Country Scores, 1972-1973 to 1999-2000. The Freedom House

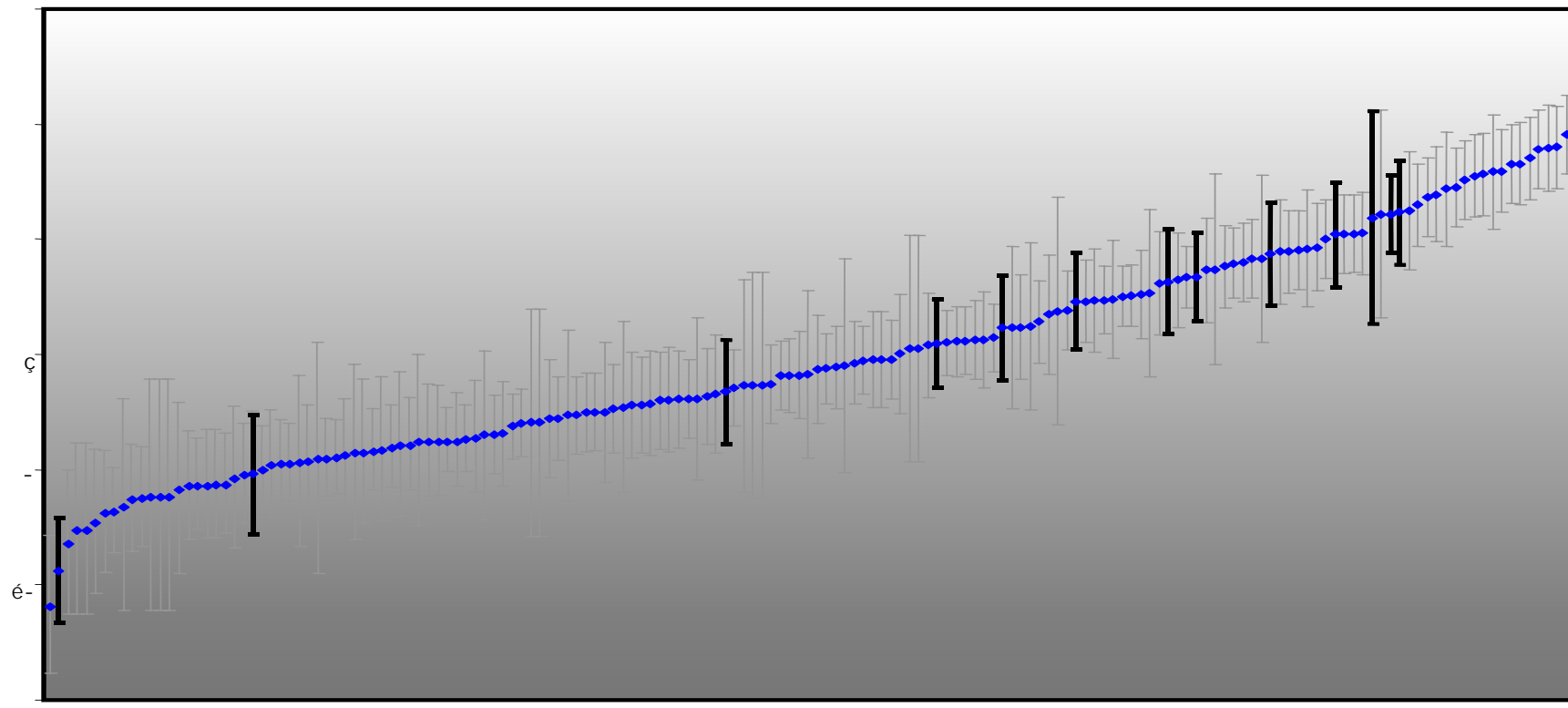
ملاحظة: "ح ح" معناها حر جزئياً.

"ح غ" معناها غير حر.



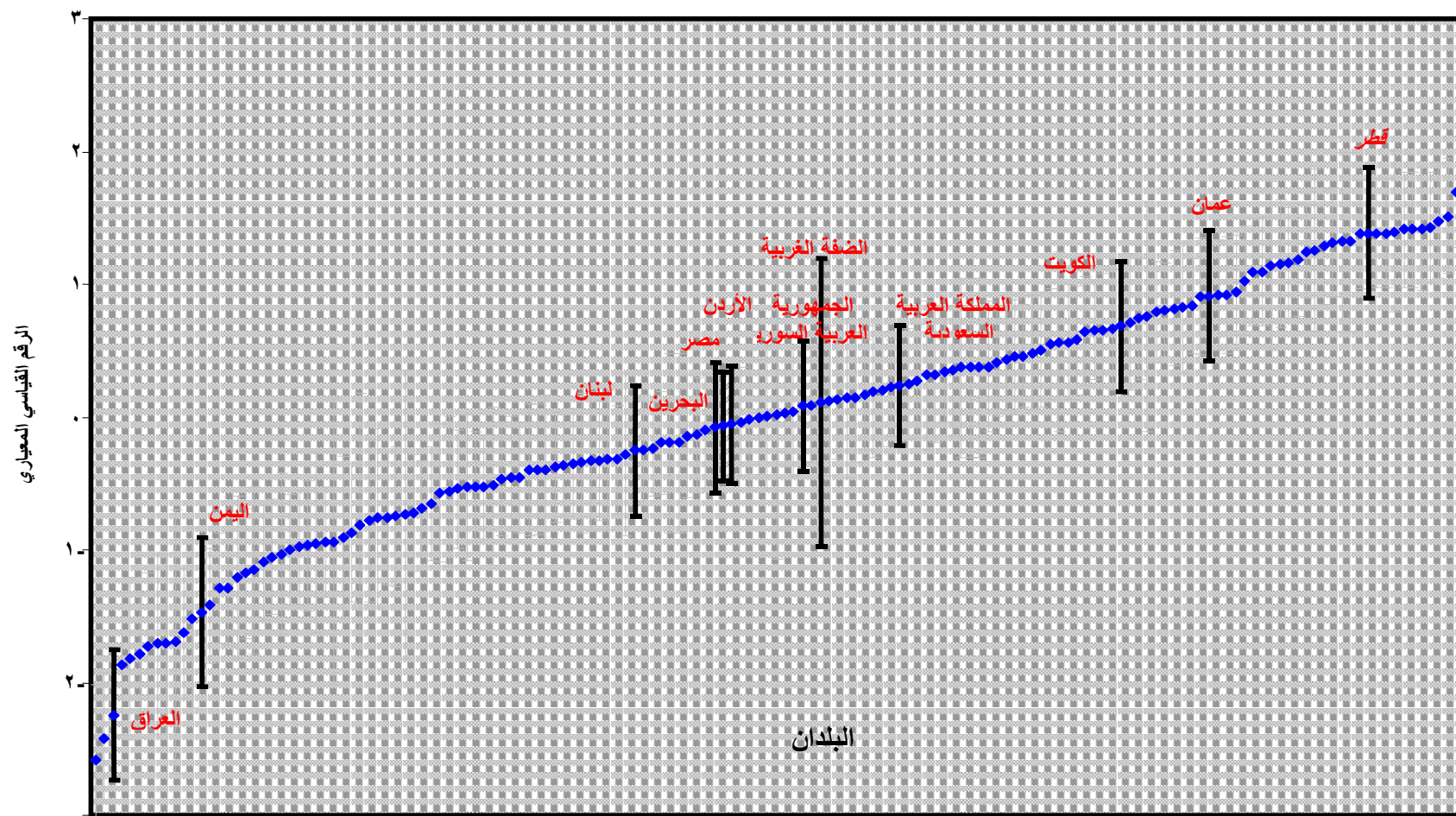
.Daniel Kaufmann, et al., Data set from "Aggregating governance indicators" and "Governance matters", the World Bank, May 2000

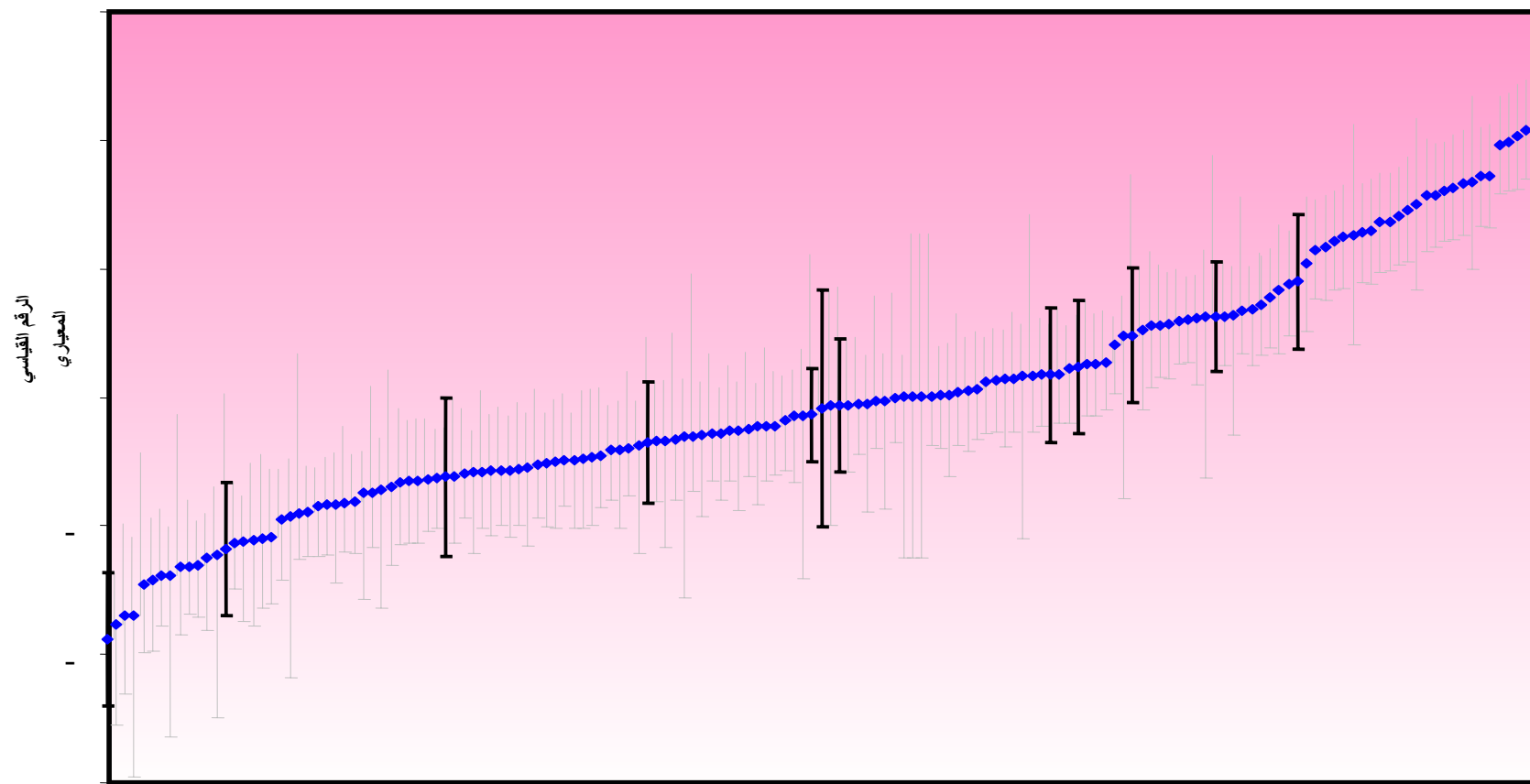
: _____



.Daniel Kaufmann, et al., Data set from "Aggregating governance indicators" and "Governance matters", the World Bank, May 2000

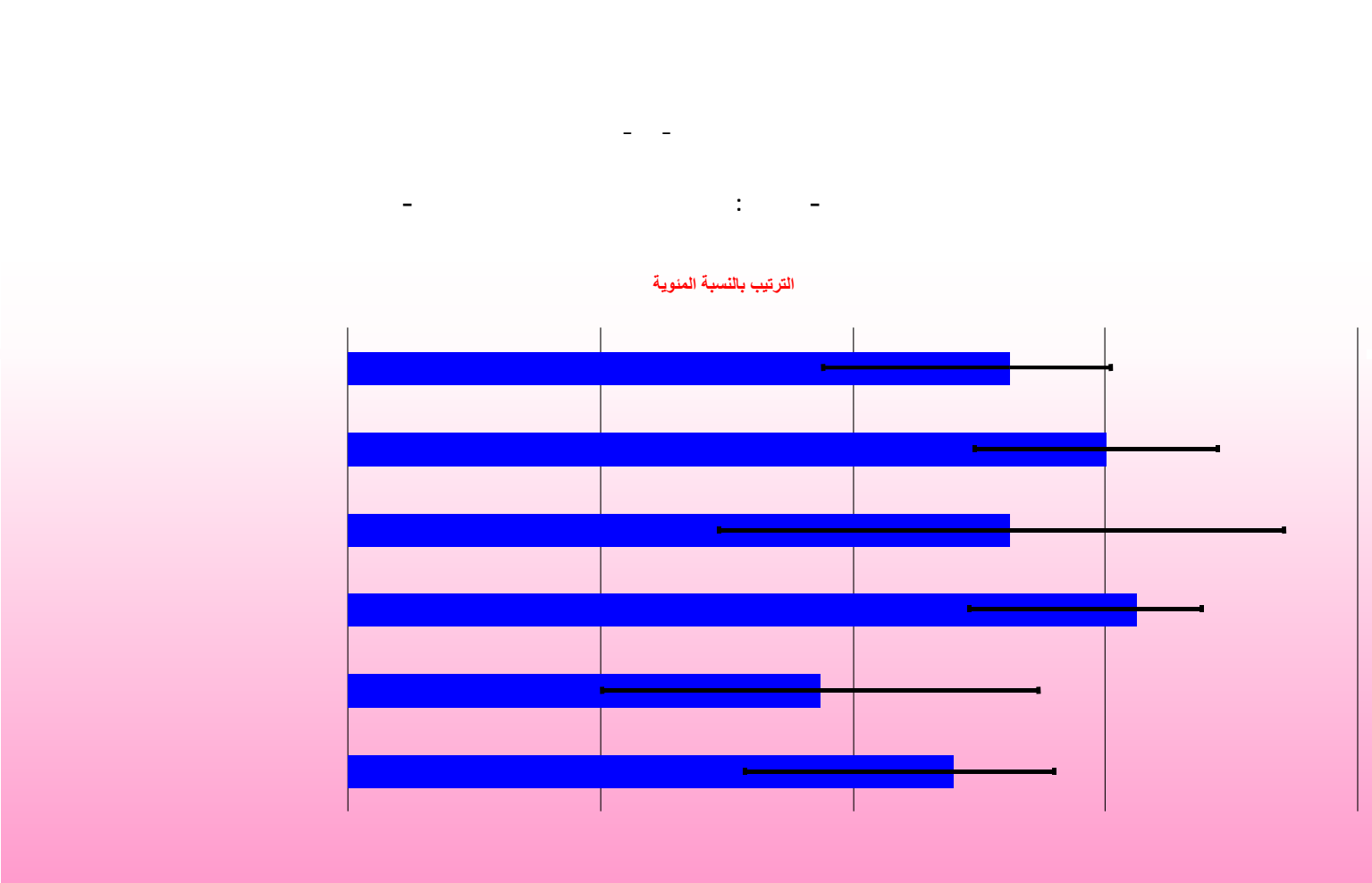
: _____





.Daniel Kaufmann, et al., data set from "Aggregating governance indicators" and "Governance matters", the World Bank, May 2000

: _____

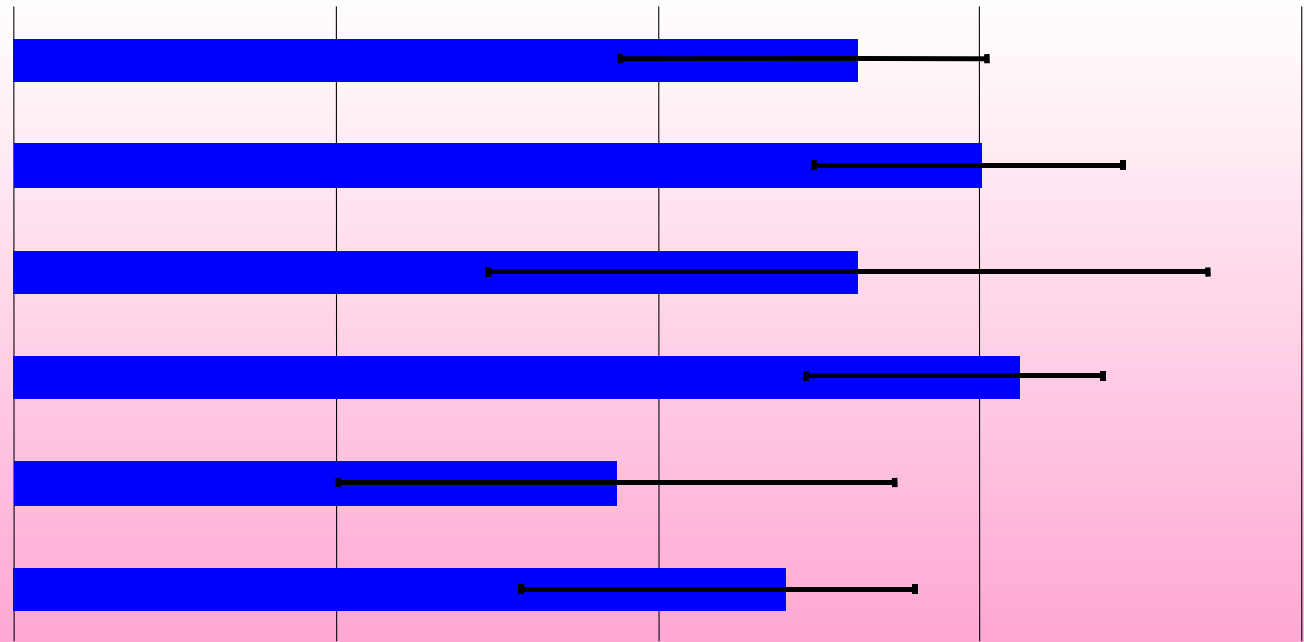


.Daniel Kaufmann, et al., data set from "Aggregating governance indicators", World Bank Policy Research Working Paper No. 2195, October 1999 : _____

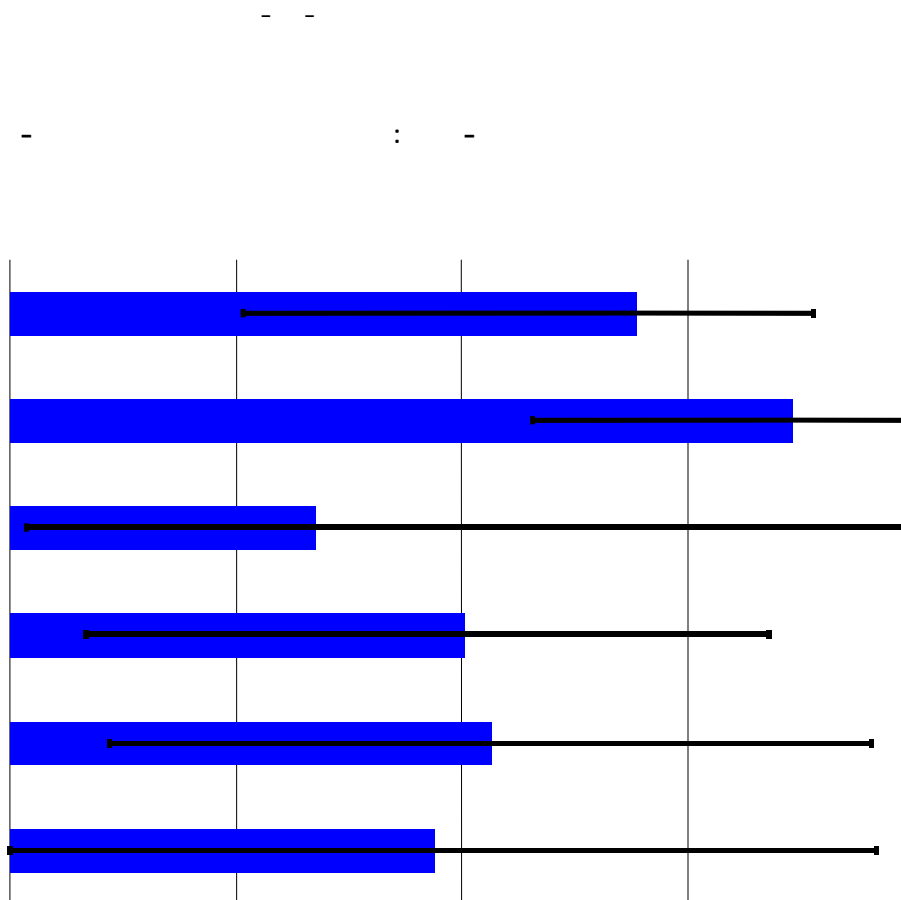
- -

- : -

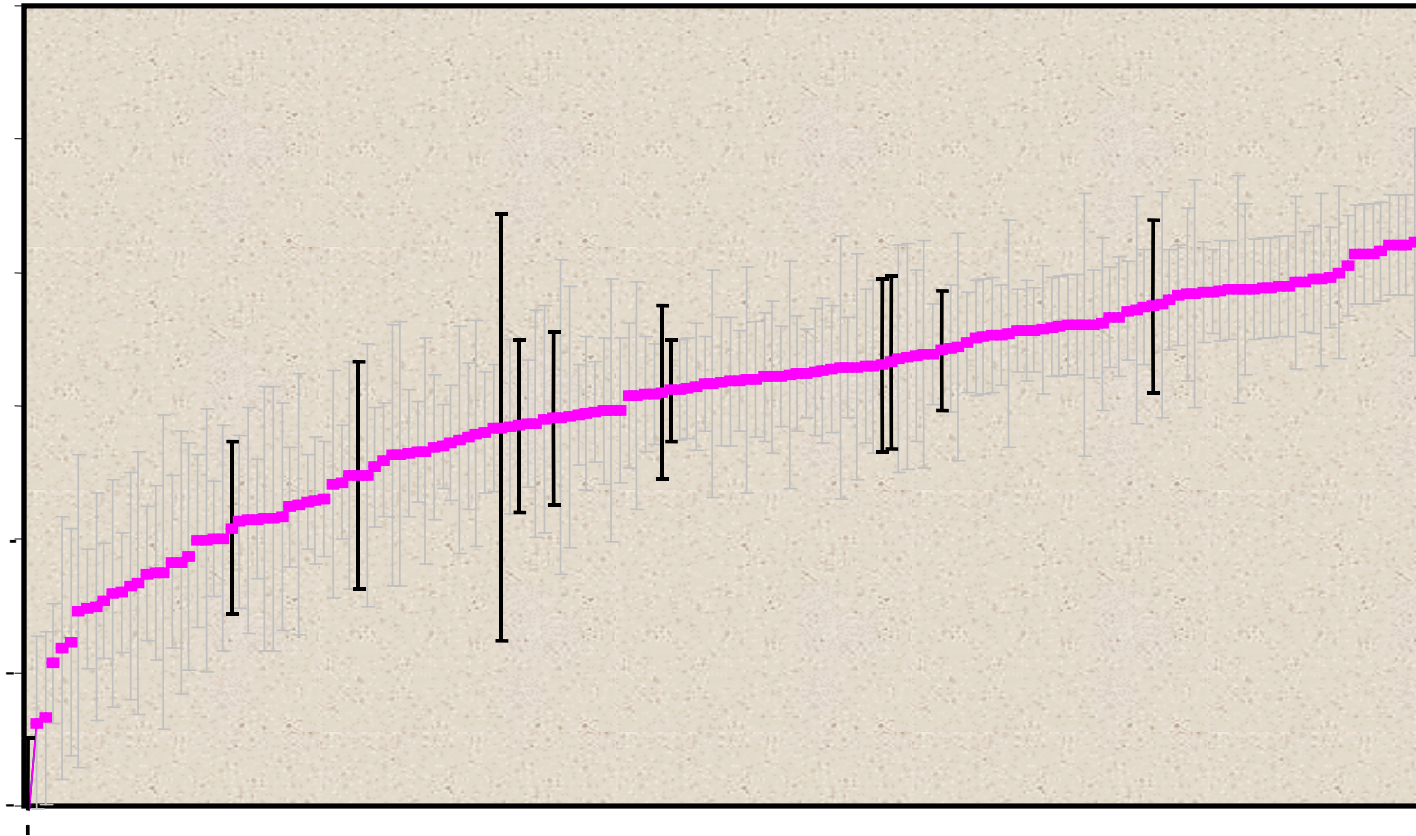
الترتيب بالنسبة المنوية



.Daniel Kaufmann, et al., data set from "Aggregating governance indicators", World Bank Policy Research Working Paper No. 2195, October 1999 : _____

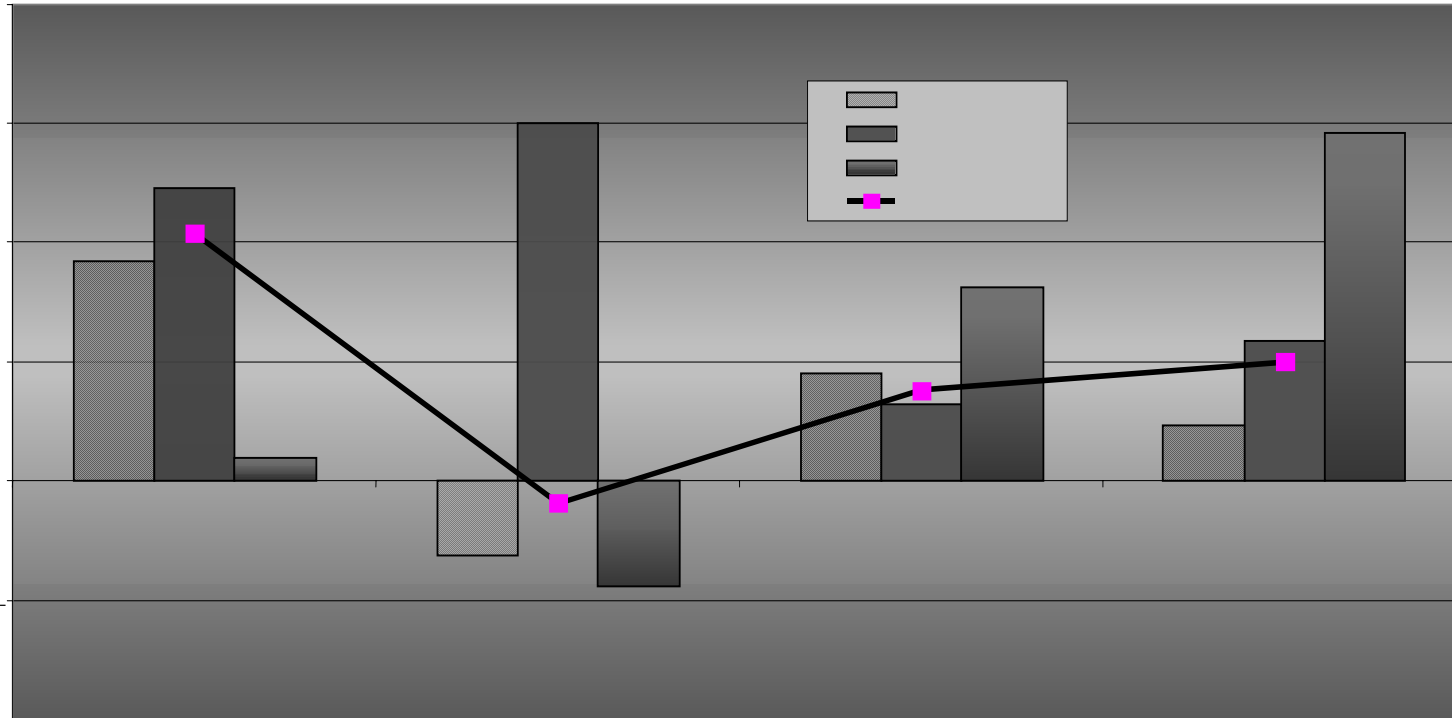


Source: Daniel Kaufmann, et al., data set from “Aggregate governance indicators”, World Bank Policy Research Working Paper No. 2195, October 1999.



Daniel Kaufmann, et al., data set from "Aggregating governance indicators" and "Governance matters", World Bank Policy Research Working Paper Nos. 2195 and 2196, respectively, October 1999.

: _____



-

- -

-

∴

(*)

