



نساء تصطف للإدلاء بأصواتهن في مدينة جيبور في الهند.

عناصر الحوكمة

شيخه جا وجوجون جوان

النمو الآسيوية

إن التقدم الاقتصادي في آسيا معروف للجميع. ففي أعقاب تعافي اليابان السريع من آثار الحرب العالمية الثانية واتساع تأثيرها الاقتصادي على المستوى الإقليمي، أصبحت اقتصادات منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة وكوريا وسنغافورة ومقاطعة تايوان الصينية تُعرف بالاقتصادات "الصناعية الجديدة" — حيث انتقلت من حالة الفقر إلى حالة الدخل المرتفع في غضون جيل من الزمن. ثم جاءت إصلاحات السوق في الصين لتمهد الطريق أمام نموها الاقتصادي السريع والمستمر. وفي غضون العقد الماضي، برزت الهند وإندونيسيا وماليزيا والفلبين وتايلند وفيت نام كأحدث نمور آسيا.

وقد أدت هذه التغيرات إلى حدوث تحول في المشهد الاقتصادي العالمي. وعلى مدار العقود الثلاثة الماضية، شهدت آسيا النامية زيادة في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي على أساس تعادل القوى الشرائية بواقع ١٤ ضعفاً—من ٤٩٧ دولاراً في عام ١٩٨٠ إلى ٦٨٤٤ دولاراً في ٢٠١٢، بمتوسط زيادة قدره ٨,٥٪ سنوياً. وباستثناء الهبوط الاقتصادي أثناء الأزمة المالية الآسيوية في عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨، ظل النمو الاقتصادي في آسيا متسقاً بوجه عام، وحتى بعد الأزمة المالية العالمية الأخيرة. وتسهم آسيا النامية الآن بحوالي ثلث إجمالي الناتج المحلي العالمي محسوباً على أساس تعادل القوى الشرائية.

الرشيدة—التي تتطلب الشفافية والمساءلة وسيادة القانون والمؤسسات الفعالة

والمشروعة—هي حسب الاعتقاد السائد جزء مهم من عملية التنمية الاقتصادية، بينما قد تسبب الحوكمة الضعيفة في إعاقة النمو في نظام كان ليتسم بالنشاط.

لكن النمو الاقتصادي السريع الذي ساعد آسيا الصاعدة على تضييق فجوة الدخل بينها وبين الاقتصادات المتقدمة وانتشال الملايين من براثن الفقر كان قد تحقق على الرغم من سجل أداء الحوكمة الذي اتسم—وفق المعايير المعتادة—بالضعف وعدم التوازن.

فما الذي يفسر هذا التناقض الواضح؟ لكي نتفهم دور الحوكمة في رخاء آسيا، استندنا إلى مجموعة كبيرة من البحوث ووجدنا أن الأمر أكبر من مجرد الحوكمة الرشيدة مقابل سوء الحوكمة. فهناك عناصر مختلفة قد تؤثر على المشهد العام للتنمية في البلد المعني في مراحل مختلفة. وليست كل جوانب الحوكمة لها نفس الوزن في أي نقطة زمنية معينة. وينبغي مراعاة الواقع الثقافي والمؤسسي لدى تحديد أولويات إصلاح نظام الحوكمة، وذلك بالتركيز على المجالات التي تعالج أكبر العقبات أمام النمو والتنمية في البلد المعني.

بالتركيز على أكبر العقبات أمام النمو والتنمية، يرجح أن تشهد بلدان آسيا نجاح جهودها في إصلاح نظم الحوكمة



لم تتجاوز آسيا النامية درجات إفريقيا جنوب الصحراء إلا بقدر محدود بينما كانت قريبة من الدرجات المسجلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا—وهما المنطقتان اللتان تباطأت فيهما وتيرة النمو والحد من الفقر بدرجة كبيرة. وكانت درجات آسيا النامية المسجلة في هذه المؤشرات أقل عموماً من درجات منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، وبلدان أوروبا من خارج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبلدان الأعضاء في المنظمة ذاتها. وعلى مستوى الأبعاد الستة في "مؤشرات الحوكمة العالمية"، سجلت المنطقة في عام ٢٠١١ درجات منخفضة على وجه التحديد في مؤشري إبداء الرأي والمساءلة، والسيطرة على الفساد. وظل هذا النمط مستمراً ولم يتغير كثيراً بين عامي ١٩٩٦ و٢٠١١.

ويتحسن الترتيب الكلي لآسيا النامية إلى حد ما على مستوى مناطق العالم بعد تحييد أثر فروق الدخل. ويتضح هذا الأمر من متوسط انحراف الدرجات الفعلية للبلدان الآسيوية عن المعيار العالمي، الذي يشير إلى المتوسط العالمي للدرجات في كل مستوى من مستويات نصيب الفرد من الدخل بالنسبة للمؤشر المقابل في "مؤشرات الحوكمة العالمية" (دراسة 2013، ADB). وقد سجلت آسيا النامية درجة أعلى من المعيار العالمي لمؤشر الاستقرار السياسي وعدم اللجوء للعنف. لكنها لم تحقق الحد الأدنى المطلوب بالنسبة للمؤشرات الخمسة الأخرى. وعلى وجه التحديد، بعد تحييد أثر فروق الدخل، تسجل آسيا النامية أدنى مرتبة—باستثناء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا—في مؤشرات إبداء الرأي والمساءلة، والسيطرة على الفساد، والجودة التنظيمية. وليس من المستغرب أن تمثل هذه العناصر الثلاثة من عناصر الحوكمة إشارة أيضاً لأوسع فجوة بين متوسط آسيا النامية ومتوسط الاقتصادات المتقدمة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وبالتالي تمثل منطقة آسيا النامية تناقضاً واضحاً، فالعقود الأخيرة تبين ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي فيها بصفة مستمرة رغم تصنيفاتها المنخفضة نسبياً في مجال الحوكمة. ويبدو أن نجاحها الاقتصادي النسبي يتعارض مع المبدأ البديهي بأن الحوكمة الرشيدة تقترب بالتنمية. فبموجب هذه الرؤية، تسهم الحوكمة الرشيدة في زيادة فعالية توزيع العمل، ورفع إنتاجية الاستثمار، وضمان كفاءة تنفيذ السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وهي جميعاً محركات ضرورية للنمو الاقتصادي المستمر.

هل آسيا مختلفة؟

يتضح من الأدلة التجريبية أن هناك ارتباطاً تبادلياً، في المجمل، بين تحسين الحوكمة وارتفاع معدلات النمو وتحسين النتائج الإنمائية. ولحل المعضلة المتعلقة بحالة آسيا، بحثنا في أربعة طرق مختلفة لاستعراض هذه العلاقة.

أولاً، هناك ارتباط موجب، إلى حد كبير، بين الحوكمة والتنمية الاقتصادية، وآسيا ليست استثناء من هذه القاعدة. ولتوضيح هذه الجزئية، يعرض الرسم البياني ٣ بيانات عالمية لاثنتين من "مؤشرات الحوكمة العالمية"—وهما فعالية الحكومة، وإبداء الرأي والمساءلة—مقابل نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي للملء المعنى. وفي كلتا الحالتين نجد أن هناك ارتباطاً موجباً بين درجة أداء الحوكمة ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وتشير النقاط الحمراء في الرسم البياني ٣ إلى الاقتصادات الآسيوية النامية وتبين وجود ارتباط موجب مماثل. وتحليل مؤشرات الحوكمة الأخرى—أي الجودة التنظيمية، والسيطرة على الفساد، والاستقرار السياسي وسيادة القانون وارتباطها التبادلي مع نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وهذه لا يتم تناولها هنا—فإنها تؤكد أيضاً هذه العلاقة الموجبة.

ثانياً، تتباين العلاقة بين الحوكمة والتنمية الاقتصادية في مختلف أبعاد الحوكمة. ويوضح الرسم البياني ٣ أن فعالية الحكومة ترتبط ارتباطاً تبادلياً وثيقاً بنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي أكثر من إبداء الرأي والمساءلة. وفي الواقع، ترتبط فعالية الحكومة بنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بأعلى درجات الارتباط التبادلي الوثيق بين

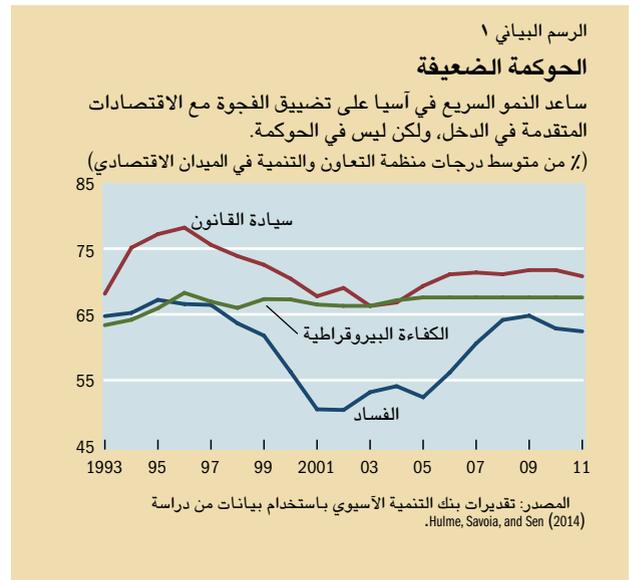
وبفضل ارتفاع معدلات النمو، أحرزت المنطقة تقدماً كبيراً في مجال الحد من الفقر (دراسة 2013، ADB). ففي الفترة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠ أمكن انتشال حوالي ٧٠٠ مليون شخص من براثن الفقر المدقع. فمن مؤشرات قياس الفقر بخلاف الدخل، نجد أن التعليم الأولي للبنات (٨٩٪) والبنين (٩١٪) يكاد يكون معماً في الوقت الحالي؛ وأن معدلات الوفيات بين الأطفال انخفضت بواقع النصف بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١١؛ كما أن نسبة الأسر التي تحصل على مياه الشرب النظيفة زادت من حوالي ٧٥٪ في ١٩٩٠ إلى أكثر من ٨٥٪ في الوقت الحالي. لكن هذه الإنجازات الملحوظة لا يقابلها تقدم مماثل على مستوى الحوكمة.

قياس مستوى الحوكمة

يتسم مفهوم الحوكمة باتساع نطاقه، لكنه ينطوي بصفة دائمة تقريباً على مؤشرات إبداء الرأي والمساءلة، والاستقرار السياسي وعدم اللجوء للعنف، وفعالية الحكومة، والجودة التنظيمية، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد.

وبينما توجد مجموعات مختلفة من المؤشرات التي تستخدم مناهج شديدة التباين في تحديد مختلف جوانب الحوكمة، فإنها جميعاً تخرج بنتيجة واحدة متسقة وهي ضعف الحوكمة المزمّن في آسيا.

وتشير إحدى مجموعات المؤشرات—ضمن "المرشد الدولي للمخاطر القطرية" منذ عام ١٩٨٠—إلى ضعف جودة الحوكمة بوجه عام في آسيا مقارنة بالبلدان الأعضاء في "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي" بدرجة محدودة من التقارب (راجع الرسم البياني ١). ومنذ عام ١٩٩٣، سجلت المؤشرات التي تغطي سيادة القانون والكفاءة البيروقراطية ارتفاعاً طفيفاً مقارنة بمتوسط الدرجات التي سجلتها بلدان "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي". وفي أعقاب الأزمة المالية الآسيوية في عام ١٩٩٧، وبينما انصب تركيز البلدان المتضررة على تدابير التعامل مع الأزمة، سجلت المؤسسات والأنظمة المعنية باحتواء الفساد تدهوراً شديداً في أدائها، واستغرقت وقتاً طويلاً لاستعادة فعاليتها. وجاءت نتائج "مؤشرات الحوكمة العالمية"—وهي مجموعة بيانات يعدها البنك الدولي—مماثلة لمؤشرات "المرشد الدولي للمخاطر القطرية" (الرسم البياني ٢). وسجلت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أعلى الدرجات بين مناطق العالم في جميع المؤشرات في عامي ١٩٩٦ و٢٠١١. وعلى النقيض من ذلك، كانت درجات منطقة إفريقيا جنوب الصحراء هي الأدنى في عام ٢٠١١، باستثناء ما يتعلق بالاستقرار السياسي وعدم اللجوء للعنف، وإبداء الرأي والمساءلة. وفي كل المؤشرات،





ضعف الحوكمة يعيق تطوير البنية التحتية أكثر بكثير في آسيا عنه في أي منطقة أخرى.

القانون والسيطرة على الفساد. وقد تؤدي إصلاحات الحوكمة المصاحبة إلى إعطاء دفعة أكبر للنمو والتنمية مقارنة بأبعاد الحوكمة الأخرى. ورغم القيمة الذاتية للتحسينات كتلك المتعلقة بإبداء الرأي والمساءلة، فإن دورها يبدو محدودا في دعم نتائج التنمية عندما يكون البلد في مرحلة الدخل المنخفض.

رابعا، تتباين العلاقة بين الحوكمة والتنمية الاقتصادية أيضا حسب كل مؤشر من مؤشرات التنمية. وتتناول دراسة "بنك التنمية الآسيوي" في عام ٢٠١٣ بحث ما إذا كانت مراتب جودة الحوكمة المرتفعة ترتبط ارتباطا تبادليا مع تحسن نتائج التنمية، وإن كانت هذه العلاقة تقوم على نفس الدرجة في آسيا النامية. ونظرت الدراسة في ثلاث آليات تنقل مزايا الحوكمة الرشيدة إلى النتائج الإنمائية، وهي: ارتفاع نصيب الفرد من الدخل، وخاصة بين الفقراء؛ وتحسين التحصيل الضريبي لزيادة القدرة على الإنفاق العام على التنمية الاجتماعية؛ وزيادة فعالية نفقات التنمية الاجتماعية وتقديم الخدمات العامة. وقد خرج التحليل بنتيجتين رئيسيتين. أولا، على المستوى العالمي، يرتبط عموما تحسن الحوكمة في معظم مؤشرات الحوكمة العالمية ارتباطا تبادليا بتحسين النتائج الإنمائية: أي انخفاض معدلات الفقر المدقع، وارتفاع مؤشرات التنمية البشرية، وتراجع عدم المساواة بين الجنسين، وانخفاض معدلات الوفيات بين الأمهات والأطفال دون الخامسة، وتحسن فرص الحصول على خدمات النظافة العامة، ورفع مستويات التعليم وتحسين البنية التحتية، وتحسين إمدادات الكهرباء لكي يتسنى التعويل عليها بدرجة أكبر.

ثانيا، أن الصلة بين الحوكمة وجودة البنية التحتية والموثوقية تتسم بقوة أكبر في آسيا عنها في أنحاء العالم. وبعبارة أخرى، فإن ضعف الحوكمة يعيق تطوير البنية التحتية في آسيا عنه في أي منطقة أخرى—مما يمثل قيدا بالغ الأهمية على التنمية المستقبلية. وهناك أوجه تشابه بين علاقة آسيا بالحوكمة، من جهة، وبعض مقاييس التنمية البشرية، كالفقر المدقع ومعدل وفيات الأطفال دون الخامسة وعدد سنوات الدراسة، من جهة أخرى، وما يقابلها في بقية أنحاء العالم. غير أن الصلة أضعف في آسيا بين الحوكمة (وخاصة إبداء الرأي والمساءلة، وفعالية الحكومة) ومقاييس التنمية البشرية الأخرى—مثل عدم المساواة بين الجنسين، ومعدل وفيات الأمهات، وإمكانية الحصول على خدمات النظافة العامة. ويمكن تفسير هذا الأمر بالقيم الحضارية والأعراف الاجتماعية المتأصلة. ومن ثم، يمكن الرجوع إلى كل مؤشر من مؤشرات التنمية للتوصل إلى تفسير آخر بشأن التضارب في الإنجازات الملحوظة في التنمية على المستوى الكلي وعدم تماشيها مع تحسينات الحوكمة.

ثلاثة أمور على صناع السياسات مراعاتها

أولا، الحوكمة ضرورية للنمو والتنمية. يتضح من البيانات العالمية ارتباط النمو الأسرع والأداء الإنمائي الأفضل بتحسين الحوكمة، لا سيما في مجالات فعالية الحكومة، والجودة التنظيمية، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد. ويتضح أن الصلة بين النمو واثنين

من المؤشرات—فعالية الحكومة والجودة التنظيمية—أكثر قوة في آسيا عن مناطق العالم الأخرى. غير أن هناك صعوبة أكبر في تحديد العلاقة السببية بين الاثنين. والتفسير المعقول هو أن هناك علاقة سببية مزدوجة بين تحسين جودة الحوكمة وارتفاع أداء التنمية، حيث تعزز كل منهما الأخرى. ومن ثم فإن تحسينهما معا يعود بالفائدة.

ثانيا، تتباين الأهمية النسبية لعناصر الحوكمة المختلفة حسب مرحلة التنمية التي بلغها البلد المعني. يجب على البلدان منخفضة الدخل أن تسعى جاهدا لزيادة فعالية حكوماتها، وتحسين الجودة التنظيمية وسيادة القانون، وتشديد السيطرة على الفساد (على سبيل المثال، بمنع الصراعات، ودعم حقوق الإنسان، وتوفير الخدمات العامة الضرورية). ويقتضي الانتقال إلى مرحلة الدخل الأعلى في التنمية تحسين جودة الحوكمة فيما يتعلق بمشاركة المواطنين ومساءلة الحكومة. ومن المرجح أن تحقق البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل مكاسب كبيرة من زيادة قدرة مواطنيها على إبداء آرائهم، وتحقيق الاستقرار السياسي، وتطوير والوصول إلى المستوى العالمي بمؤسساتها (على سبيل المثال، من خلال النظم القانونية الفعالة، وخدمات الصحة والتعليم ذات الجودة العالية، والنظم المالية المتطورة).

ثالثا، تتباين عائدات إصلاحات الحوكمة باختلاف فرادى مؤشرات التنمية. فالفساد يحول دون وصول برامج الخدمات العامة إلى الفقراء، بينما يؤدي ضعف القواعد التنظيمية إلى عرقلة نمو الأعمال والاستثمار في البنية التحتية بدرجة أكبر بكثير في آسيا عنها في المناطق الأخرى حول العالم. وإضافة إلى ذلك، فإن الأعراف الاجتماعية في آسيا تؤثر على نتائج العمل لتحقيق المساواة بين الجنسين وممارسات النظافة العامة. وفي البلدان التي تعاني من فشل الأسواق على نطاق واسع، ينبغي أن تركز الحكومات على إلغاء أكثر القيود الملزمة في مجال التنمية أو إصلاحها. ونظرا لأن البلدان ذات الظروف المبدئية المختلفة تعاني من قيود ملزمة مختلفة، فإنها ستحتاج إلى سياسات لإصلاح الحوكمة تلائم ظروفها الخاصة. وينبغي السعي لتنفيذ مختلف أبعاد الحوكمة لأنها تمثل في حد ذاتها أهدافا إنمائية. ولا ينبغي أن يقتصر تركيز صناع السياسات على ما يسهل نسبيا تنفيذه بسرعة بل على الخطوات ذات التأثير الأوضح على التنمية. وسوف تساعد المؤسسات ذات الجودة العالية على خلق الظروف اللازمة للنمو الاقتصادي في الاقتصادات سريعة النمو. ■

شيخا جا هي خبير اقتصاد أول وجوجون جوان نائب كبير الاقتصاديين في إدارة الاقتصاد والبحوث في بنك التنمية الآسيوي. ويستند هذا المقال إلى حد كبير إلى "الجزء الثاني من دراسة بنك التنمية الآسيوي ADB (٢٠١٣)".

المراجع:

Asian Development Bank (ADB), 2013, Asian Development Outlook 2013 Update: Governance and Public Service Delivery (Manila).

Hulme, David, Antonio Savoia, and Kunal Sen, 2014, Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda, Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper No. 32 (Manchester, United Kingdom: University of Manchester).

Rodrik, Dani, 2008, "Thinking about Governance," in Governance, Growth, and Development Decision-Making (Washington: World Bank).