

بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد

جائحة كوفيد-19

#urbaneconomicresilience



الدعوة إلى وضع سياسات لبناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19 في المنطقة العربية



Shared Prosperity Dignified Life



ECLAC



Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



UNECE



ECA



Unlocking
Public and Private
Finance for
the Poor

الدعوة إلى وضع سياسات لبناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19 في المنطقة العربية



الأمم المتحدة
بيروت

© 2022 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

شكر وتقدير

تُعَدُّ هذه الورقة الفنية الإقليمية أحد النواتج الرئيسية لمشروع الأمم المتحدة للتنمية حول "بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19"، الذي نُفِّذَ في 16 مدينة حول العالم، منها 3 مدن في المنطقة العربية هي الإسكندرية (مصر)، وبيروت (لبنان)، ومدينة الكويت (الكويت). ويندرج هذا المشروع في إطار عمل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في مجال التنمية الحضرية المستدامة، لا سيما ما يتعلق بالمدن الذكية والأمنة والقادرة على الصمود في المنطقة العربية.

أَعَدَّت هذه الورقة السيدة سكينه النصاروي، مديرة ملف التنمية الحضرية المستدامة في الإسكوا ضمن مجموعة العدالة بين الجنسين والسكان والتنمية الشاملة التي ترأسها السيدة مهربناز العوضي. وقد ساهم في إعداد الورقة السيد عدنان حسون، وهو باحث في الإسكوا. وأُثْرِيَت الوثيقة أيضاً بمراجعاتٍ قيِّمة أجراها كلٌّ من السيدة نسرين الأعرج، المستشارة الإقليمية المعنية بالتنمية الحضرية في الإسكوا؛ والسيد معتز يكن، خبير في التنمية الاقتصادية ومستشار الإسكوا للمشروع في الإسكندرية؛ والسيد وليد مَرَّوش، أستاذ مشارك متخصص في الاقتصاد في الجامعة اللبنانية الأميركية ومستشار الإسكوا للمشروع في بيروت؛ والسيد فيصل المتروك، خبير في التنمية الاقتصادية ومستشار الإسكوا للمشروع في مدينة الكويت.

وتمثِّل هذه الوثيقة ثمرة الجهود المشتركة بين الإسكوا وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة). وقد استفادت أيضاً من المراجعات التقنية التي أجراها المكتب الإقليمي للدول العربية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومكاتبه الوطنية في الكويت ولبنان ومصر.

الرسائل الرئيسية



يتطلب **بناء المرونة الاقتصادية الحضرية** تحقيق المرونة في بيئة العمل المحلية، وظروف سوق العمل، والبيئة المالية، والحوكمة الاقتصادية، والبنية التحتية.



يحتلّ **الصراع والحاجة إلى إعادة بناء المدن العربية** موقع الصدارة في **التحديات** التي تواجه **التنمية الحضرية**.



تُعدّ **إتاحة بيانات حضرية موثوقة وقابلة للمقارنة** أمراً أساسياً لعملية صنع القرارات المستندة إلى الأدلة من أجل تحقيق التنمية الحضرية المستدامة والقدرة على **توقع الصدمات والتعافي منها**.



يتطلب تنفيذ سياسات التنمية الحضرية وبناء **المرونة الاقتصادية الحضرية معالجة النقص في التمويل البلدي اللامركزي** لبناء البنية التحتية وصيانتها وتحديثها بطريقة ذكية ومنظمة، ومعالجة افتقار الحكومات المحلية إلى القدرات.



يتطلب تحسين مرونة بيئة العمل المحلية وتحقيق **المرونة الاقتصادية الحضرية تنويع الاقتصاد المحلي وبناء مراكز استثمارية** داخل البلديات لتحديد فرص الأعمال والاستثمار ضمن المدينة.

يتطلب بناء المرونة في سوق العمل المحلية ضمان التنوع وتعزيز مشاركة المرأة في العمل وتصميم الاستراتيجيات الخاصة بالتعليم والتدريب.



تعزيز قدرات الحكومات المحلية ووضع الآليات المؤسسية الرامية إلى جذب التمويل وتنفيذ مبادرات التنمية المحلية، بما في ذلك تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها مصدراً هاماً للوظائف والتنويع الاقتصادي.



تشجيع إدماج أصحاب المصلحة المعنيين بالتنمية المحلية في عمليات الحوكمة الاقتصادية المحلية الرامية إلى وضع سياسات اقتصادية واجتماعية شاملة على المستوى المحلي.



تسعى البلدان العربية، بوتيرة متفاوتة، إلى تحقيق التحوّل الرقمي لزيادة قدرتها على التصدي للصدمات والتحديات المقبلة. ووفقاً لمؤشر الاقتصاد الرقمي العربي:

من البلدان العربية قادرة على التكيف بسرعة والصمود في عملية المضي قدماً نحو استخدام التطبيقات الحديثة.

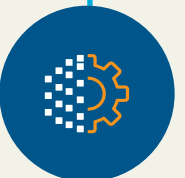
23
في المائة

من البلدان العربية لديها البنية التحتية والمعارف الكافية للمضي قدماً على المدى المتوسط في فترة تتراوح بين سنتين وأربع سنوات.

32
في المائة

من البلدان العربية بحاجة إلى الوصول إلى خدمات الإنترنت والأمن السيبراني، وينبغي أن تضع خطاً استراتيجياً للتحوّل والاقتصاد الرقمي من أجل استكمال البنية التحتية الأساسية للتواصل واللازمة لبناء المرونة الاقتصادية الحضرية.

45
في المائة



المحتويات

iii	شكر وتقدير
iv	الرسائل الرئيسية
1	مقدمة
4	1. عرض المشروع
8	2. المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية في المنطقة العربية
10	ألف. بيئة العمل
13	باء. ظروف سوق العمل
16	جيم. النظام المالي
19	دال. الحوكمة الاقتصادية
22	هاء. البنية التحتية
25	واو. موجز للاتجاهات الرئيسية والقضايا الناشئة للمدن في المنطقة العربية
28	3. مسارات تعزيز المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية في المنطقة العربية
28	ألف. التحديات التي تواجه السياسات الحضرية الحالية في المنطقة العربية
30	باء. التخطيط للمرونة الحضرية في المنطقة العربية
32	جيم. توصيات وأولويات مقترحة بشأن السياسات الحضرية للمنطقة العربية
36	المرفق
39	المراجع
41	الحواشي
	قائمة الجداول
23	الجدول 1. تصنيف البلدان العربية وفقاً لجودة البنية التحتية والتحول الرقمي
28	الجدول 2. أمثلة على العقبات التي تعترض السياسات الحضرية والحلول المقترحة

قائمة الأشكال

- الشكل 1.** اتجاهات التحضر في المنطقة العربية، 1950-2050 **1**
- الشكل 2.** الإطار المفاهيمي للمرونة الاقتصادية الحضرية **9**
- الشكل 3.** هيكل وعناصر أداة التشخيص والتخطيط للتعافي الاقتصادي الحضري وبناء المرونة **10**
- الشكل 4.** مرونة بيئة العمل **12**
- الشكل 5.** مرونة سوق العمل **14**
- الشكل 6.** مرونة النظام المالي **18**
- الشكل 7.** تدابير كوفيد-19 والاقتصاد القائم على تفاعل مباشر محدود **19**
- الشكل 8.** مرونة الحوكمة الاقتصادية **20**
- الشكل 9.** مرونة البنية التحتية **24**
- الشكل 10.** الخطوات الرئيسية في التخطيط لبناء المرونة الاقتصادية في المدن **31**



بيروت، لبنان.

مقدمة

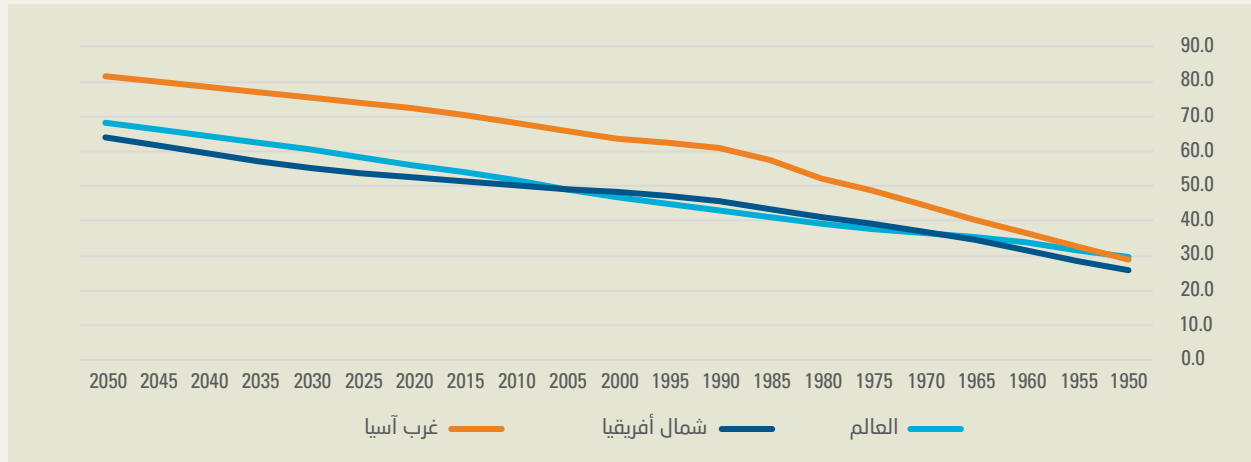
مختلف مقاصد أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الهدف 11، لجعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة ومرنة ومستدامة، على نحو يتماشى أيضاً مع إطار سينديا للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030. بالإضافة إلى ذلك، تضع الخطة الحضرية الجديدة المرونة في صميم التنمية الحضرية.

وتُعرّف المرونة الحضرية بأنها "القدرة القابلة للقياس لأيّ نظام حضري وسكانه على الحفاظ على الاستمرارية في وجه الصدمات والضغوط، وفي الوقت نفسه التكيف على نحو إيجابي والتحوّل نحو الاستدامة"³. وقد أصبح ضرورياً تحقيق التنمية المستدامة، نظراً لزيادة معدل التحضر في جميع أنحاء العالم وفي المنطقة العربية وجه الخصوص. وبالفعل، فقد شهدت المنطقة العربية تسارعاً في التحضر في العقود الأخيرة، ممّا زاد من ضعف نظامها الإيكولوجي الإنمائي (الشكل 1).

زادت جائحة كوفيد-19 من تفاقم هذا الوضع من خلال عكس مسار الكثير من إنجازات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة. ودقّت الأمم المتحدة ناقوس الخطر بشأن الأثر الاجتماعي والاقتصادي

في عام 2019، كان أكثر من نصف سكّان المنطقة العربية والعالم يعيشون في المدن. ومن المتوقع أن يتخطّى هذا العدد نسبة 68 في المائة بحلول عام 2050¹، ممّا يدعو إلى تكريس اهتمام خاص للاستدامة والمرونة. وظهرت المرونة الحضرية كنموذج يستجيب للصدمات والضغوط الناتجة عن التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والتكنولوجية والديمقراطية السريعة التي تؤثر على نظام حضري واحد أو عدّة أنظمة حضرية في الوقت نفسه. وتشمل الأنظمة الحضرية وسائل النقل في المدن، وشبكات التموين الغذائي، وخدمات الرعاية الصحية، ونوعية الهواء، وشبكات الطاقة، والخدمات الحكومية، وغيرها من الخدمات². فالمدن تتطلّب نموذجاً تشغيلياً مرناً ومستداماً يمكنه تلبية احتياجات سكانها. كما ينبغي أن تكون الحلول مجدية اقتصادياً، وشاملة اجتماعياً، ومرنة ومستدامة بيئياً. وبعبارة أخرى، ينبغي أن تكون مكتفية ذاتياً من الناحية المالية، وأن تحفظ الموارد الحالية للأجيال المقبلة، وأن تكفل الإنصاف في الحصول على المنافع والخدمات لكافة الشرائح السكانية بدون تمييز. وإقراراً بالدور المركزي للمرونة في تحقيق التنمية المستدامة، تركّز خطة عام 2030 على المرونة في

الشكل 1. اتجاهات التحضر في المنطقة العربية، 1950-2050



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة (2022). قواعد بيانات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، متاحة على الموقع: www.un.org/en/desa/products/un-desa-databases. اطلع عليه في 15 حزيران/يونيو 2021.

المروّع للجائحة في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في المنطقة العربية. وأشارت إلى أنّ الاستثمارات الذكية في المرونة الاقتصادية والاجتماعية والمناخية تمثّل الوسيلة الوحيدة التي من شأنها أن تتيح للاقتصاد العالمي التعافي على نحو مستدام، ممّا يمنع التداعيات المستمرة الناتجة عن الجائحة.

وفي إطار مؤتمر رفيع المستوى عقدته منظمة الصحة العالمية عام 2019 بشأن التأهب لطوارئ الصحة العامة في المناطق الحضرية، أقرّت الدول الأعضاء بالدور الحاسم للحكومات المحلية التي تتصدّر مسار التنسيق المتعدّد القطاعات للتأهب للطوارئ والاستجابة لها. والتزمت بتعزيز التعاون المتعدّد النطاقات والقطاعات على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالصحة العامة في عالم يزداد تحضراً. وفي خطة عمل أديس أبابا لعام 2015 الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، شدّدت الدول على أهمية التحضر المستدام وأقرّت بالدور الهام الذي تضطلع به المدن والسلطات المحلية في تنفيذ مبدأ البنية التحتية المرنة والسليمة بيئياً. والتزمت الدول بدعم الحكومات المحلية في جهودها الرامية إلى استغلال الإيرادات وتعزيز الإدارة المالية وأسواق السندات البلدية من أجل مساعدة السلطات دون الوطنية في تمويل الاستثمارات اللازمة. بالفعل، أظهرت الأزمة الناتجة عن جائحة كوفيد-19 أنّ الحكومات المحلية تتصدّر الجهات التي تبذل جهود الاستجابة والتعافي عند حصول أيّ حالة طوارئ، بما في ذلك ما يرتبط بالصحة العامة. إضافةً إلى ذلك، فإنّ قُرب السلطات المحلية من دوائرها الرئيسية يتيح لها قيادة إجراءات الاستجابة لبعض القضايا العاجلة، ممّا يُكسبها إدراكاً أفضل للاحتياجات والتدابير اللازمة. ويؤدي نهج من هذا النوع إلى تحسين الشفافية والمساءلة، كما يعزّز قدرة السلطات المحلية على الاستجابة للاحتياجات المحلية، ويشمل ذلك التنسيق مع الهياكل المجتمعية. ومع ذلك، فقد فشلت أساليب الاستجابة للجائحة على الصعيدين الإقليمي والدولي في إيلاء الاعتبار الكافي للظروف الفريدة للمناطق الحضرية، ثمّ أنّها نادراً ما أشركت السلطات المحلية بوصفها جهات أساسية في جهود الاستجابة. وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنّ الدول العربية عموماً تتّصف بدرجات عالية من المركزية في السلطة، ممّا يضعف دور الحكومات المحلية.

وبحسب ما ورد في إطار الأمم المتحدة للاستجابة الاجتماعية والاقتصادية الفورية لجائحة كوفيد-19: "أدت إجراءات الحجر الصحي والقيود على السفر وإغلاق المدن إلى انخفاض كبير في الطلب الكلي [...] و[إيقاف أسواق العمل وسلاسل التوريد [...] ممّا أدى إلى زيادة في تسريح اليد العاملة والبطالة"⁴. لذلك، بات ضرورياً بناء المرونة الاقتصادية التي تُعرّف عموماً بأنّها قدرة البلدان على التعافي من آثار الصدمات أو الضغوط، بينما يشير ضعف المرونة الاقتصادية إلى ارتفاع احتمال تعرّض اقتصاد ما لتلك الصدمات⁵. وكشفت جائحة كوفيد-19 عن مستويات ضعف مرتفعة ومرونة منخفضة في المناطق الحضرية وبين الحكومات المحلية في مواجهة الأزمات.

وفي إطار هذه الوثيقة، تُعرّف المرونة الاقتصادية الحضرية بأنّها "قدرة المجتمعات الحضرية وما يتصل بها من إمكانيات، على التخطيط للصدمات السلبية وتوقّع حدوثها، بما في ذلك الضغوط طويلة الأمد التي تتعرّض لها اقتصاداتها؛ وتخصيص الموارد وإعادة تخصيصها وتعبيتها لمواجهة تلك الصدمات؛ والتعافي من الصدمات؛ وإعادة البناء بشكل أفضل، مع وضع اقتصاداتها على طريق النمو الاقتصادي المستدام، وفي الوقت نفسه تعزيز قدرتها على التعامل مع أيّ صدمات مستقبلية"⁶. وقد أورد هذا التعريف في المبادئ والممارسات التوجيهية لبناء المرونة الاقتصادية الحضرية والتعافي، التي وُضعت في سياق المشروع العالمي "بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19".

وتبحث هذه الوثيقة في المرونة الاقتصادية الحضرية وتقدّم توصيات بشأن سياسات بناء المرونة خلال جائحة كوفيد-19 وبعدها في المنطقة العربية. ويقدم القسم الثاني لمحة عامة عن المشروع العالمي "بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19" الذي تمثّل هذه الوثيقة جزءاً منه. ويتناول القسم الثالث المرونة الاقتصادية والمالية في المنطقة العربية في سياق بيئة العمل، وظروف سوق العمل، والنظام المالي، والحوكمة الاقتصادية، والبنية التحتية، ويلقي الضوء على الاتجاهات ذات الصلة. أمّا القسم الرابع فيستكشف المسارات المؤدية إلى المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية، مع التركيز على التحديات المرتبطة بها في المنطقة العربية وخطط بناء المرونة، ويقدم توصيات بشأن السياسات لمعالجة الثغرات المتعلقة بهذه المسألة.

عرض المشروع

1.



عرض المشروع

وياوندي (الكامبيرون). ومن بين هذه المدن ثلاث تقع في المنطقة العربية.

يدعم المشروع تنفيذ خطة عام 2030 على نحو مباشر. وفي سياق بناء المرونة الاقتصادية والمالية للمدن والتعافي إثر جائحة كوفيد-19، يساهم هذا المشروع مباشرة في تحقيق الأهداف 1 و3 و5 و8 و10 و11 و17 من أهداف التنمية المستدامة. كما أنه يتماشى مع ثلاث ركائز من الركائز الخمس لنهج الأمم المتحدة لإعادة البناء بشكل أفضل، على النحو المحدد في إطار عمل الأمم المتحدة للاستجابة الاجتماعية والاقتصادية الفورية لجائحة كوفيد-19 (أي التماسك الاجتماعي والمرونة المجتمعية، وحماية الوظائف والتعافي الاقتصادي، واستجابة الاقتصاد الكلي والتعاون المتعدد الأطراف). ويركز المشروع على تعزيز القدرات الاقتصادية والمالية للتخفيف من الآثار، والتعافي من الصدمات والضغوط، مع التكيف والتوجه نحو الاستدامة.

ويسترشد المشروع بمفهوم "عدم إهمال أحد"، وهو وعد التحوّل المحوري لخطة عام 2030. ويمثل هذا المفهوم القائم على الحقوق التزاماً قاطعاً من جانب جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالقضاء على الفقر بجميع أشكاله، وإنهاء التمييز والإقصاء، والحدّ من أوجه عدم المساواة والضعف، بما في ذلك ما يتعلق بآثار تغيّر المناخ والتدهور البيئي⁸. ويسترشد هذا المشروع أيضاً بنهج التنمية القائم على حقوق الإنسان، وهو إطار مفاهيمي للتنمية المستدامة يستند معيارياً إلى المقاييس والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان، وهو موجّه بشكل عملي نحو تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها⁹. ويكفل هذا النهج استخدام البيانات والإحصاءات على نحو يتماشى مع المعايير والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك المشاركة وتحديد الهوية الذاتية، والشفافية والخصوصية والمساءلة.

استدعت الآثار الاقتصادية والمالية الحادة لجائحة كوفيد-19 استجابةً فورية من المدن لتتمكن من تحمّل الآثار على اقتصاداتها. وعلى الرغم من إنفاق تريليونات من الدولارات لمواجهة الجائحة، يفتقر 53 في المائة من سكان العالم (4.1 مليار شخص) لمصدر دخل آمن، ولا تحظى إلا نسبة 47 في المائة منهم فعلياً بتغطية واحدة على الأقل من الحماية الاجتماعية⁷. كذلك، كشفت جائحة كوفيد-19 عن ضعف اقتصادي ومالي شديد للمدن والحكومات المحلية في جميع أنحاء العالم، من دون استثناء، رغم تفاوت درجات المرونة من بلد لآخر، ومن منطقة لأخرى، وضمن البلدان والمناطق. بناءً على ذلك، وتماشياً مع إطار عمل الأمم المتحدة للاستجابة الاجتماعية والاقتصادية الفورية لجائحة كوفيد-19، صمّمت الإسكوا مشروع "بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19" بالتعاون مع اللجان الاقتصادية لأوروبا، وأفريقيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وآسيا والمحيط الهادئ، مستعينة بالخبرة التقنية لموئل الأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية.

استُهلّ المشروع في تموز/يوليو 2020 على أن ينتهي إنجازاً بحلول الربع الأول من عام 2022. والهدف من تنفيذه هو تعزيز قدرات الحكومات المحلية في 16 مدينة حول العالم تم اختيارها وفق نهج مركّز على الطلب، من أجل تصميم وتنفيذ ورصد الاستجابات الاقتصادية والمالية المستدامة والمرنة والشاملة لجائحة كوفيد-19، وإعداد خطط التعافي وإعادة البناء. أمّا المدن المشاركة في هذا المشروع فهي: أكرا (غانا)، والإسكندرية (مصر)، وبيروت (لبنان)، وبيشكيك (قيرغيزستان)، وغواياكيل (إكوادور)، وهراري (زمبابوي)، وهوي آن (فييت نام)، وخاركيف (أوكرانيا)، ومدينة الكويت (الكويت)، وليما (بيرو)، وبيون (الهند)، وسانتو دومينغو (جمهورية الدومينيكان)، وسوبانغ جايا (ماليزيا)، وسوفا (فيجي)، وتيرانا (ألبانيا)،



.Kuwait City, Kuwait

للمشاريع الإنتاجية، حلقات عمل تدريبية حول أداة التشخيص والتخطيط في كل من المدن المشاركة في المشروع والواقعة ضمن منطقتها. واستخدمت اللجان هذه الأداة في جمع البيانات وتحليلها لإنتاج تقرير تشخيصي عن بناء المرونة الاقتصادية الحضرية وخطط التعافي في كل مدينة من مدن المشروع. وتم التحقق من صحة هذه التقارير الخاصة بكل مدينة على حدة ضمن حلقات عمل محلية.

أما النتيجة الرئيسية الثانية للمشروع فتتمثل في توسيع نطاق مشاركة أصحاب المصلحة المعنيين المحليين والوطنيين في المدن والبلدان الشريكة في عملية بناء المرونة الاقتصادية، وتعزيز القدرات التقنية للحكومات المحلية والوطنية، والقطاع الخاص، والأوساط الأكاديمية، والمجتمع المدني، للمشاركة في بناء المرونة الاقتصادية الحضرية والتعافي. وبلوغ هذه النتيجة، عمدت اللجان الإقليمية إلى صياغة استراتيجيات لبناء المرونة الاقتصادية والتعافي لكل مدينة من المدن المشمولة بالمشروع. وتستخدم هذه الاستراتيجيات لتصميم خطط التعافي الاقتصادي والمالي وإعادة البناء، التي يتم فيها تكييف الإجراءات والمسؤوليات والموارد الخاصة بتحسين المرونة على نحو يستجيب للاحتياجات والخصائص المحلية. كذلك، تنظم اللجان الإقليمية حلقات عمل لمناقشة تصورات أصحاب المصلحة المحليين وعمليات تخطيط السيناريوهات في كل مدينة من المدن المشاركة في المشروع،

إضافةً إلى ذلك، يستكشف المشروع التحديات الرئيسية التي تواجه المدن في ما يتعلق بآثار جائحة كوفيد-19، وذلك باستخدام أنشطة التقييم وبناء القدرات. ويُنفذ المشروع وفق نهج شامل يُشرك جميع أصحاب المصلحة المعنيين في أنشطته التي تشمل جمع البيانات وتحليلها والتحقق من صحتها، ووضع الرؤية الخاصة ببناء المرونة الاقتصادية الحضرية. ويُعتبر هذا المشروع بمثابة منتدى لدعم المدن في التخطيط للمرونة الاقتصادية، بما في ذلك توفير الدعم لوضع خطط شاملة للتعافي وبناء المرونة الاقتصادية والمالية على مستوى المدينة، وتحديد أصحاب المصلحة المحليين في المجال الاقتصادي. وهو يزيد من التعلّم وتقاسم المعارف بشأن هذا الموضوع على المستويات المحلية، والوطنية، والإقليمية، والدولية عن طريق توفير فرص التعليم وتشجيع تبادل الممارسات الجيدة.

ويسعى المشروع إلى تحقيق سلسلة من النتائج الرئيسية لبلوغ أهدافه. والنتيجة الأولى هي زيادة فهم الحكومات المحلية والوطنية، والقطاع الخاص، والأوساط الأكاديمية، والمجتمع المدني، لآثار الجائحة واستراتيجيات وفرص بناء المرونة الاقتصادية الحضرية والتعافي. وقد تحقّق ذلك بفضل تطوير أداة تشخيص وتخطيط لبناء المرونة الاقتصادية الحضرية والتعافي، وتطوير برنامج تدريبي على الإنترنت. وقد نظمت كل من اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة، بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة

بالإضافة إلى حلقات عمل محلية بشأن تنفيذ هذه الخطط وبناء القدرات التقنية.

وتركّز النتيجة الرئيسية الثالثة للمشروع على زيادة قدرة مصادر التمويل المحتملة للمدن الشريكة، على تنفيذ استراتيجيات بناء المرونة الاقتصادية والتعافي. وفي هذا السياق، تُوزَّع حُزم المعلومات المتعلقة بمصادر الدعم المالي على كل مدينة من المدن المشاركة في المشروع، ضمن سلسلة من حلقات العمل المحلية. ويقوم صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية أيضاً بتقديم حزم تمويل للمدن مصممة لتكون بمثابة مخطط تمويل وأداة لجمع تمويل إضافي للاستثمارات الحيوية الواردة في خطط بناء المرونة والتعافي.

وتتمثّل النتيجة الرئيسية الرابعة للمشروع في زيادة المعرفة بين الحكومات المحلية، خارج المدن المشاركة

في المشروع، بشأن التعافي الاقتصادي المحلي الناجح وبناء المرونة. وتحقيقاً لهذه الغاية، نشر موئل الأمم المتحدة خلاصة الممارسات العالمية المتعلقة بالتعافي الاقتصادي والمالي المحلي، وذلك بالتعاون مع الإسكوا وجميع اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية. كذلك، تقوم كل لجنة من اللجان الإقليمية الخمس بنشر موجزات سياسات إقليمية عن بناء المرونة الاقتصادية الحضرية والتعافي. بالإضافة إلى ذلك، ينظّم موئل الأمم المتحدة حواراً عالمياً عن السياسات المتعلقة ببناء المرونة الاقتصادية الحضرية والتعافي، ويقدم ورقةً بهذا الشأن. ويجري أيضاً إعداد دورة للتعلّم الإلكتروني عن التعافي الاقتصادي والمالي الحصري وإعادة البناء. وتحقيق هذه النتائج الرئيسية الأربع، يتحقّق الهدف العام لمشروع "بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19".

2. المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية في المنطقة العربية



المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية في المنطقة العربية

و0.8 في المائة و0.9 في المائة و9.9 في المائة على التوالي¹². وبالإضافة إلى هذا الانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والتحديات الناجمة عن مستويات الديون التي لا يمكن تحملها وانخفاض الإيرادات الضريبية، أثرت الجائحة سلباً على النظام المالي لبلدان المنطقة وزادت من تعقيد الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية. بالفعل، فقد سلّطت الجائحة الضوء على الحاجة إلى المرونة الاقتصادية، لا سيما الحضرية منها، بما أنّ المدن تمثّل مراكز رئيسية للنشاط الاقتصادي.

ولتقييم أداء المدن في ما يتعلّق بالمرونة الاقتصادية الحضرية ومساعدتها في تحديد مواطن القوة والضعف ذات الصلة ووضع خطة تعافٍ مرتكزة إلى الأدلة، يقدّم المشروع مبادئ توجيهية وتعريفاً مفاهيمياً. كما أنّه يجسد المرونة الاقتصادية الحضرية من خلال خمسة أبعاد رئيسية هي: بيئة العمل، والحوكمة الاقتصادية، وظروف سوق العمل، والنظام المالي، والترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية. وتشير بيئة العمل والحوكمة الاقتصادية إلى النظم الحضرية، وتصفان ظروف العمليات التجارية (العامة والخاصة على حدّ سواء)، وهيكل الاقتصادات المحلية، والقواعد والأحكام التي تنظم الأنشطة التجارية. أمّا سوق العمل والنظام المالي فيشيران إلى عاملَي الإنتاج (وهما اليد العاملة ورأس المال، على التوالي). وأخيراً، يمثل الترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية محورَ هذا المشروع لأنّ أنظمة المدن لا يمكن أن تعمل من دون بنية تحتية أساسية. ويقدم الشكل 2 مزيداً من التفاصيل عن هذه الأبعاد.

وفي سياق المشروع، وُضعت أداة تشخيص وتخطيط لمساعدة المدن في تحديد مواطن القوة والضعف الكامنة في طريقة تشكيل منظومتها المؤسسية والتشغيلية، من منظور بناء المرونة الاقتصادية والتعافي. وتقيّم هذه الأداة أيضاً هيكل اقتصادات

ليست جائحة كوفيد-19 مجرد أزمة صحية، بل هي أزمة اجتماعية واقتصادية كشفت عن مواطن ضعف وتصدّعات خطيرة في المؤسسات والمجتمعات والاقتصادات في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك المنطقة العربية. ويُعدّ تأثير الجائحة على التنمية في المنطقة متعدّد الأبعاد. فعمليات الإغلاق الواسعة النطاق فرضت ضغوطاً شاملة على الاقتصادات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية. وفي عام 2020، شهد الاقتصاد العالمي انكماشاً بنسبة 4.3 في المائة، بينما بلغت نسبة انكماش الاقتصاد الإقليمي 4.8 في المائة. وفي عام 2021، كانت نسبة التعافي المتوقعة في العالم طفيفة وقُدّرت بنحو 4.7 في المائة، مقابل وتيرة تعافٍ أبطأ في المنطقة العربية بلغت ما نسبته 3.8 في المائة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ التعافي الاقتصادي الإقليمي يعتمد على عدّة عوامل عالمية منها الطلب على الطاقة، والسياحة، وتعافي الطلب المحلي وتدابير الدعم المالي¹⁰.

وكان للتدابير التي اتُخذت خلال الجائحة أثرٌ على الوضع الاقتصادي والمالي في البلدان العربية، وقد نجم عنها انخفاض هائل في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. ففي الفترة ما بين كانون الثاني/يناير ومنتصف آذار/مارس 2020، خسرت الشركات في المنطقة العربية 420 مليار دولار من رأس المال السوقي ونحو 11 مليار دولار من صافي عائدات النفط¹¹. وتشير بيانات صندوق النقد الدولي إلى أن جميع البلدان العربية، باستثناء مصر، شهدت انخفاضاً مفزِعاً في نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2020، مقارنة بعام 2019، نتيجة تداعيات جائحة كوفيد-19 المستمرة. والبلدان الأكثر تضرراً هي العراق وعمان ودولة فلسطين وليبيا، التي انخفضت فيها معدلات الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 12.1 في المائة و10 في المائة و12 في المائة و66.7 في المائة على التوالي في عام 2020 مقارنةً بعام 2019 حيث بلغت معدلات النمو 4.4 في المائة

الأنشطة التجارية والاستثمارات، وارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض دخل الأسر المعيشية، وتقلص الطلب الاستهلاكي نتيجة تعطل سلاسل الإمداد العالمية والإقليمية. ويرد في الشكل 3 شرح لهيكل أداة التشخيص والتخطيط وعناصرها الرئيسية.

تتألف أداة التشخيص والتخطيط من 5 محددات للمرونة و17 مؤشراً لأداء المرونة، مصممة لقياس الأداء واقتراح مجالات التحسين. ويَتَوَخَّى منها أن تكون أداة متطورة ومتغيرة وقابلة للضبط

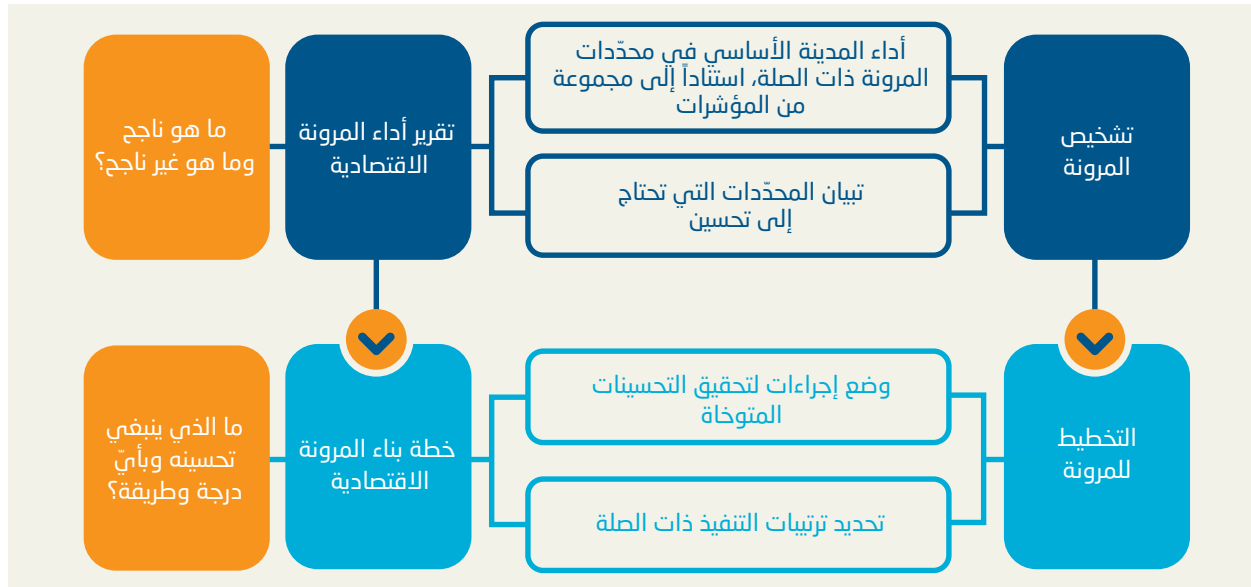
المدن وأدائها من أجل بلورة فهم واضح للأداء/الوضع الاقتصادي لكل مدينة، ولكيفية انعكاسه على درجة ضعفها ومرونتها¹³. كذلك، تهدف هذه الأداة إلى تحديد آلية تصميم وتنفيذ خطط واستراتيجيات التعافي لمعالجة الثغرات المحددة، وتسريع التعافي، وتحسين المرونة على المدى الطويل. وتحلل هذه الأداة التحدي الذي يواجه عملية بناء المرونة من منظور الصدمات الاقتصادية الناجمة عن التطورات العالمية الخارجة عن سيطرة حكومات المدن وحتى الحكومات الوطنية. وفي الوضع الحالي، تتصف هذه الصدمات بتراجع

الشكل 2. الإطار المفاهيمي للمرونة الاقتصادية الحضرية



المصدر: 8. UNCDF and others (2021). Urban Economic Recovery and Resilience: Diagnostic and Planning Tool. p. 8

الشكل 3. هيكل وعناصر أداة التشخيص والتخطيط للتعافي الاقتصادي الحضري وبناء المرونة



المصدر: 3. UNCDF and others (2021). Urban Economic Recovery and Resilience: Diagnostic and Planning Tool. p.

عدم المساهمة فيها إطلاقاً). ويرد في المرفق مزيد من المعلومات عن تصميم الأداة.

تعرض هذه الورقة نتائج تنفيذ المشروع في ثلاث مدن في المنطقة العربية، لا سيما أداء المدن من حيث المرونة الاقتصادية الحضرية وفقاً لقياس أداة التشخيص والتخطيط. ومع أنّ كلّ مدينة منفذة للمشروع قد تلقت تقريراً مفصلاً عن الأداء، فإن ورقة السياسات هذه توسّع نطاق هذا التحليل ليشمل المستوى الإقليمي، وتستكشف التحديات والفجوات، وتقدّم توصيات وإجراءات ذات صلة بالسياسات لتخطيط المرونة الاقتصادية الحضرية في المنطقة العربية.

والتكيف وفقاً للظروف المحلية. ويمكن لحكومات المدن استخدام أداة التقييم الذاتي هذه للاسترشاد بها وتسهيل التخطيط للتعافي وبناء المرونة على المدى الطويل. وتستخدم أداة التشخيص والتخطيط نظاماً من المؤشرات النوعية والكمية (بما في ذلك المؤشرات والأدلة المركّبة، عند الضرورة)، مقسّمة إلى عدّة مؤشرات لأداء المرونة والأبعاد المكوّنة لها، ضمن كل محدّد من محددات المرونة. والهدف من ذلك هو مساعدة المدن الشريكة في تشكيل صورة شاملة للتحديات التي تواجه بناء المرونة. ويُصنّف الأداء تحت كلّ مؤشر، سواء كان كمياً أو نوعياً، من "ألف" إلى "واو" (من الحدّ الأقصى للمساهمة في المرونة إلى

ألف. بيئة العمل

المتحدة ببيئة العمل الأنسب، ممّا وضعها في المرتبة الحادية عشرة عالمياً في عام 2019. كذلك، احتلّ سبعة عشر بلداً عربياً المرتبة السادسة عشرة وما دون. وكانت الجمهورية العربية السورية والصومال والعراق وليبيا واليمن من البلدان التي يصعب فيها مزاولة الأعمال التجارية مقارنة بالبلدان الأخرى¹⁵. ولتحسين

تُحدّد قدرة بلدٍ ما على جذب الاستثمارات والحفاظ عليها وزيادتها انطلاقاً من بيئة العمل ومناخ الاستثمار فيه. وتُصنّف بعض البلدان العربية من بين أفضل 100 بلدٍ وفقاً لمؤشرات سهولة ممارسة أنشطة الأعمال التي تشمل تأسيس نشاط تجاري وتأمين الاعتمادات وحماية المستثمرين¹⁴. وتتسم الإمارات العربية

التنوع في الاقتصاد المحلي، والانفتاح والتكامل مع الأسواق الخارجية (الوطنية والدولية على السواء)، وريادة الأعمال والابتكار. ويبيّن الشكل 4 نتائج أداة التشخيص والتخطيط في الإسكندرية وببيروت ومدينة الكويت.

وتُظهر النتائج أنّ الاقتصاد الحضري في الإسكندرية يتميز بدرجة عالية من التنوع، ممّا يعكس القاعدة الواسعة للأنشطة الاقتصادية التي يقودها قطاع الصناعات التحويلية في المقام الأول. في المقابل، يتّسم القطاع العام بحجم كبير إلى متوسط ويضطلع بدور هام نوعاً ما. ويتّبع اقتصاد المدينة هيكلًا مشابهًا للاقتصاد الوطني ولا يعتمد كثيراً على الأسواق الخارجية في أنشطته الاقتصادية. وقد اختلف تأثير جائحة كوفيد-19 في ما بين القطاعات، ولكنّه تركّز في ثلاثة أو أربعة منها.

وفي ما يتعلق بريادة الأعمال والابتكار، أظهرت البيانات التي جُمعت باستخدام أداة التشخيص والتخطيط أنّ تأسيس أعمال تجارية جديدة نسبةً إلى الشركات القائمة، يحصل بوتيرة منخفضة ومتباطئة. ويبيّن التقييم أن البنية الأساسية لشبكة الهاتف المحمول ضعيفة نسبياً وأن إمكانية الوصول إلى الإنترنت منخفضة. وهناك نظام بيئي صغير لدعم الابتكار مع عدد قليل من المرافق المالية والتقنية العاملة التي تدعم الابتكارات في مراحل معيّنة من دورة الحياة. أمّا في ما يتعلق بالإنتاجية والقدرة الاقتصادية والمالية، فتتّسم الإسكندرية بإنتاجية أعلى قليلاً من المتوسط الوطني. وتحصل شركاتها على الطاقة الكهربائية، وتُعدّ الاعتمادات التجارية متاحة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مع وجود فارق بين معدل سعر الإقراض التجاري ومعدل إقراض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وقد تسبّبت الجائحة في إغلاق الشركات مؤقتاً، لكنّ معظمها استأنف نشاطه بعد انتهاء الإغلاق الجزئي.

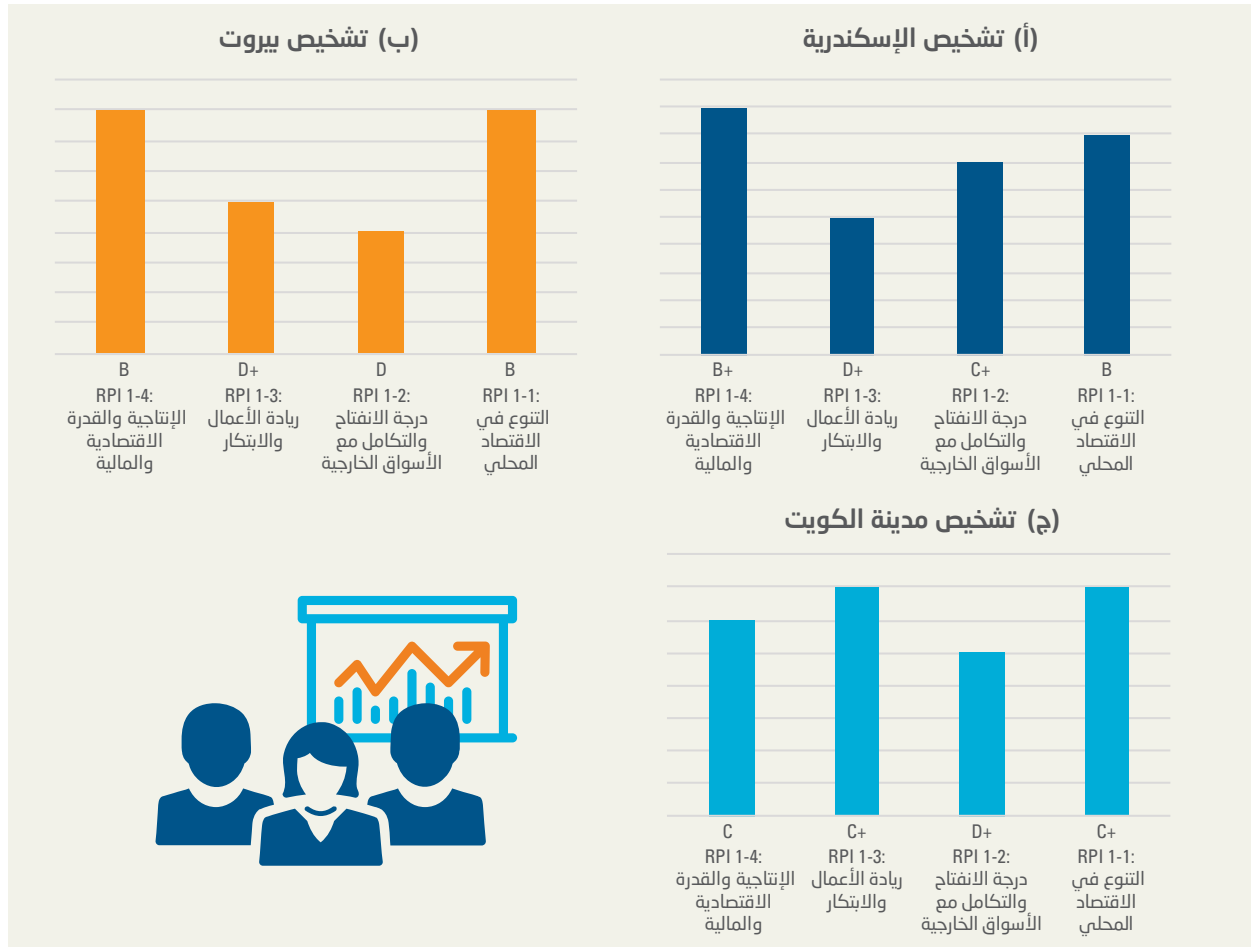
أظهر تشخيص الأداء في بيروت أنّ المدينة تسجّل أداءً معتدلاً إلى ضعيفٍ على مستوى مختلف المؤشرات الخاصة بمرونة بيئة العمل. وتتميّز بيروت بتنوّع الاقتصاد بدرجة مرتفعة إلى معتدلة وضعف الانفتاح والتكامل مع الأسواق الخارجية، وذلك استناداً

هذا الوضع، ينبغي للهيئات التنظيمية المسؤولة عن بيئة الأعمال التجارية أن تشجع الاستثمار الأجنبي والمحلي، وتضع سياسات استثمارية داعمة، وتدعم تأمين خدمات موحّدة ومتطورة ومتاحة للمستثمرين في بيئة مناسبة تماماً للأعمال التجارية.

وتشهد المنطقة العربية فجوتين هائلتين تؤثّران على بيئة العمل فيها، تتمثّل الأولى في صعوبة الحصول على الاعتمادات، أما الثانية فهي الفجوة بين الجنسين في الوصول إلى الخدمات المالية النظامية. وتطرح الفجوة الأولى تحدياً كبيراً أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تمثّل نحو 96 في المائة من الشركات المسجّلة وتؤمّن نصف فرص العمل تقريباً، ولكنها لا تمثّل سوى 7 في المائة من مجموع الإقراض المصرفي. أضف إلى ذلك أنّ 70 في المائة من البالغين في المتوسط لا يمتلكون حساباً مصرفياً. وتتعدّى هذه النسبة 80 في المائة في البلدان النامية في المنطقة، ممّا يشكّل أكبر مجال للاستبعاد من الخدمات المالية النظامية في العالم. وبالمثل، فإن الحصول على الاعتمادات النظامية يساوي أقلّ من نصف المتوسط العالمي¹⁶. وقد أحرزت بعض بلدان المنطقة تقدماً في هذا الصدد بفضل السياسات الموجهة التي تدعمها المصارف المركزية. فعلى سبيل المثال، تبلغ نسبة الصناعات الصغيرة التي حصلت على قرض أو خط اعتماد، 48 في المائة في المغرب، و40 في المائة في تونس، و38 في المائة في لبنان¹⁷. وبالرغم من هذا التقدّم، لا يزال الوصول إلى الخدمات المالية، مثل الأسهم والتكنولوجيا المالية، محدوداً. ولا يزال رأس المال الاستثماري، على الرغم من نموّه في المنطقة العربية، يستبعد تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ويُرجّح أن تؤثّر الصراعات الجارية على الثقة في بيئة الأعمال ودفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

وتُعرّف مرونة بيئة العمل المحلية في القطاعين العام والخاص (المحدّد 1 في أداة التشخيص والتخطيط) بأنّها القدرة على تعديل الأنشطة الاقتصادية ونماذج الأعمال على نحوٍ يستجيب لتغيّر العرض والطلب. ووفقاً لأداة التشخيص والتخطيط (انظر المرفق)، تعتمد هذه القدرة على ثلاثة عوامل رئيسية هي:

الشكل 4. مرونة بيئة العمل



المصدر: المؤلف.

ملاحظة: RPI هو مؤشر أداء المرونة.

يكفي، وغير موثوقة تماماً¹⁹. وفي بيروت، هناك نظام بيئي صغير لدعم الابتكار يضم عدداً قليلاً من المرافق المالية والتقنية العاملة التي تدعم الابتكارات في مراحل معينة من دورة الحياة.

وفي ما يتعلق بالإنتاجية والقدرة الاقتصادية والمالية، أظهر تقييم الأداء أن مستوى إنتاجية الأعمال في بيروت مساوٍ لمستوى الإنتاجية الوطنية. وخلال فترة جمع البيانات التي انتهت في الربع الأول من عام 2021، كانت الشركات تحصل على الطاقة الكهربائية بدون انقطاع، بفضل الجمع بين شبكة الكهرباء العامة والمولدات الاحتياطية التي يديرها القطاع الخاص. ومع ذلك، استُنزفت مؤخراً إمكانية الحصول على الطاقة من المولدات الاحتياطية نتيجة

إلى نسبة الصادرات إلى الواردات لعام 2019¹⁸. وبعبارة أخرى، تعتمد هذه المدينة إلى حد كبير على الأسواق الخارجية في أنشطتها الاقتصادية. كما أنها تتصف بضعف ريادة الأعمال والابتكار، واعتدال الإنتاجية والقدرة الاقتصادية والمالية. أما التركيز القطاعي فيها فهو منخفض، وهي تسجل مستوى منخفضاً نسبياً من عدم النظامية في اقتصادها، ولديها قطاع عام متوسط إلى صغير.

وفي ما يتعلق بريادة الأعمال والابتكار، ووفقاً لمؤشر الاتصال بالهاتف المحمول الخاص بالجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول، فإن نسبة الوصول إلى الإنترنت في بيروت متوسطة إلى منخفضة، وتغطية شبكة الهاتف المحمول متفاوتة، وغير سريعة بما



وفي ما يتعلق بريادة الأعمال والابتكار، أظهرت البيانات التي جُمعت باستخدام أداة التشخيص والتخطيط أنَّ نسبة تأسيس الأعمال التجارية الجديدة، كجزءٍ من الشركات القائمة، هي متوسطة إلى منخفضة وغير مستقرة خلال الأزمة. ثمَّ أنَّ عدد شركات التكنولوجيا المالية والتجارة الإلكترونية هو صغير نسبياً. وتتمتع المدينة بمستوى عالٍ من الوصول إلى الإنترنت وتغطية شبه شاملة لشبكة الهاتف المحمول، وفيها نظامٌ بيئي متوسط الحجم لدعم الابتكار في مختلف مراحل دورة الحياة. وفي ما يتعلق بالإنتاجية والقدرة الاقتصادية والمالية، ليس هناك فروق مهمة بين اقتصاد الدولة واقتصاد مدينة الكويت. وتتمتع الشركات بإمكانية حصول الجميع على الطاقة الكهربائية بفضل الاتصال بالشبكة والتكلفة الميسورة. أمَّا الاعتمادات التجارية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فهي غير متاحة بسهولة ونطاقها ضيق أيضاً. وقد أثَّرت جائحة كوفيد-19 على أكثر من 30 في المائة من بيئة العمل.

لأزمة الطاقة التي تؤثر حالياً على واردات الديزل والبنزين إلى لبنان²⁰.

وأظهر تشخيص مدينة الكويت أنَّ أدائها معتدل في الغالب في ما يتعلق بمختلف مؤشرات بيئة العمل. فهي تتميز باعتدال التنوع في الاقتصاد المحلي، وضعف الانفتاح والتكامل مع الأسواق الخارجية، واعتدال مؤشري ريادة الأعمال والابتكار، والإنتاجية والقدرة الاقتصادية والمالية. كذلك، يكشف تشخيص الأداء أنَّ التركيز القطاعي في الكويت مرتفع جداً. ويمثل الاقتصاد غير النظامي جزءاً صغيراً من الاقتصاد الكلي، في حين أنَّ حجم القطاع العام كبير جداً مقارنةً بالاقتصاد الكلي. وقد اختلف تأثير جائحة كوفيد-19 في ما بين القطاعات. ثمَّ أنَّ اقتصاد مدينة الكويت يتبع هيكلًا مشابهاً للاقتصاد الوطني. نتيجة لذلك، فإن نواتج الصناعة المحلية واليد العاملة على مستوى المدينة مشابهة للمستوى الوطني. وقد أظهر التشخيص أيضاً أنَّ الأنشطة الاقتصادية تعتمد اعتماداً كبيراً على الأسواق الخارجية.

باء. ظروف سوق العمل

الأساسية بالإغلاق لاحتواء انتشار الوباء، سادت حالة من عدم اليقين إزاء تداعيات هذه التدابير على الأرواح وسُبل العيش. ومع أنَّ الطلب على المنتجات

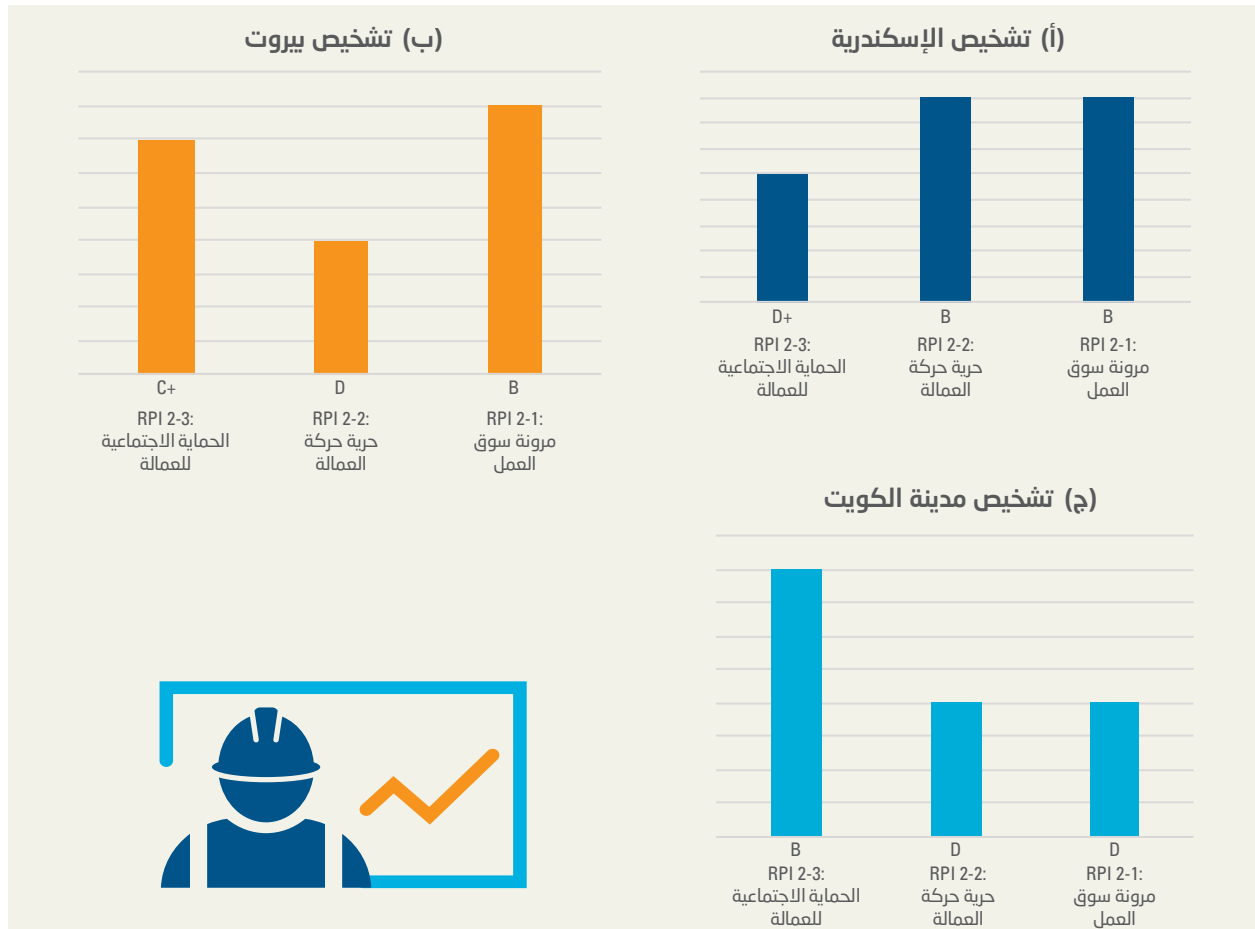
تسببت جائحة كوفيد-19 في أزمة في سوق العمل. ومع بدء الحكومات بفرض تدابير التباعد الاجتماعي والإغلاق وإصدار تعليمات لمشاريع الأعمال غير

أو متعددة نتيجة أزمة اقتصادية شديدة، وفقاً لحركة الأنشطة الاقتصادية في سوق العمل. وكانت صدمات العرض والطلب هذه ملحوظة في المنطقة العربية خلال الجائحة. فسُرح العديد من العمال، وتأثرت القطاعات الإنتاجية إلى حد كبير مع ظهور الجائحة. ومع ذلك، فإن اعتماد العديد من الأنشطة الاقتصادية على الإمدادات الخارجية، بما في ذلك الإمدادات من الصين، ضمن سلسلة الإمداد العالمية أسهم بقوة في الإغلاق الكلي أو الجزئي للمؤسسات الاقتصادية، وتسريح العمال، وخفض الأجور. وفي عام 2021، بلغ معدّل البطالة في المنطقة العربية نحو ثلثي معدل البطالة العالمي. والجدير بالذكر أنّ النساء والشباب هما الفئتان الأكثر ضعفاً بين الفئات التي تضررت نتيجة معدلات البطالة المرتفعة جداً في المنطقة.²²

والخدمات في قطاعات مثل الأغذية والمشروبات والصحة والاتصالات السلكية واللاسلكية شهد ارتفاعاً، انخفض إلى حد كبير الطلب على الخدمات في قطاعات أخرى مثل النقل الجوي والسياحة. وبالتوازي مع ذلك، بدأت عدة قطاعات تواجه مشكلات على مستوى العرض. وعليه، أدت تدابير الصحة العامة، بما فيها الحجر الصحي والإغلاق، إلى صدمات في جانبي العرض والطلب على حد سواء.

وتعرّف منظمة العمل العربية صدمة العرض بأنها الزيادة المعروضة من اليد العاملة بمختلف أنواعها، نتيجة الاستغناء عنها من مجموعة من المؤسسات العاملة ضمن سوق العمل في مختلف الأنشطة الاقتصادية.²¹ وتشير صدمة الطلب إلى الانخفاض الحاد في الطلب على اليد العاملة في مجالات محدّدة

الشكل 5. مرونة سوق العمل



المصدر: المؤلف.

ملاحظة: RPI هو مؤشر أداء المرونة.

الجغرافي، بين المناطق الريفية والحضرية وفي ما بين المناطق. وقد كافحت المناطق الحضرية في هذا الصدد؛ فهي تحتضن شريحة كبيرة من اليد العاملة النسائية وتضمّ معظم العمال في القطاعات الأكثر تأثراً بالجائحة، مثل قطاعي الصحة والتصنيع. ويواجه هؤلاء العمال أيضاً خطراً متزايداً للإصابة بالفيروس. وقد أدّى إغلاق المصانع وتعطّل الإنتاج نسبياً، إلى جانب تعليق التجارة الدولية، إلى انخفاض الأجور، لا سيما لفئات العمّال ذوي المهارات المتدنية.

يُقصد بمرونة سوق العمل (المحدّد 2) قدرة سوق العمل على إعادة تخصيص الموارد وتعديل أنماط اليد العاملة وسلوكياتها، استجابةً للصدمات الداخلية والخارجية²⁸. ويبيّن الشكل 5 نتائج أداة التشخيص والتخطيط في ما يتعلق بهذه العوامل لكل من الإسكندرية وبيروت ومدينة الكويت.

أظهرت النتائج أنّ الإسكندرية تتمتع بدرجة عالية من التنوّع في التوظيف ولكن نسبة التوظيف إلى عدد السكان أقلّ من المتوسط الوطني. وأشارت البيانات إلى أن البطالة الناجمة عن جائحة كوفيد-19 كانت منخفضة إلى معتدلة. أمّا في ما يتعلق بتوافر برامج إعادة تدريب العمال، فسُلب التشخيص الضوء على العديد من برامج التدريب وإعادة التدريب المهني التي تقدّمها وزارة القوى العاملة ووزارة التجارة والصناعة. ويُعدّ معدل تنقّل العمال في المدينة مرتفعاً حيث يستغرق في المتوسط 30 دقيقة، ووسائل النقل العام متاحة بأسعار معقولة. وتشهد المدينة معدّل بطالة مرتفعاً، وهو أعلى بكثير من المعدل الوطني، فضلاً عن معدل مرتفع لليد عاملة غير النظامية. بالإضافة إلى ذلك، لا تقدم الحكومة المركزية أو المدينة أي مخطّط لتعويضات البطالة.

في المقابل، تسجّل بيروت أداءاً معتدلاً في ما يتعلق بالمحدّد 2، ويرجع ذلك أساساً إلى نقص مشاركة المرأة في اليد العاملة. وتتمتع المدينة بمرونة قوية إلى معتدلة في سوق العمل، ولديها تركيز منخفض لليد العاملة حسب القطاع، ثمّ أنّ نسبة اليد العاملة إلى السكان فيها منخفضة، إلّا أنّها أعلى من المتوسط الوطني. وتسجّل بيروت معدلاً متدنياً لحرية تنقّل اليد العاملة ونتيجة معتدلة للحماية الاجتماعية لليد العاملة، وقد جرى تقييم ذلك على مختلف المستويات.

وتؤثر التداعيات الاقتصادية للجائحة على النساء أكثر من الرجال، بما أنّهن يعملن في القطاعات الأكثر تضرراً. إضافة إلى ذلك، يشكل القطاع غير النظامي الحصة الكبرى من سوق العمل، ممّا يقتضي النظر فيه. وتشير التقديرات إلى أنّ 68.6 في المائة من مجموع اليد العاملة في البلدان العربية هي غير نظامية و67.3 في المائة من اليد العاملة غير النظامية هي في شمال أفريقيا²³. وتبيّن الدراسات والاحصاءات أنّ القطاع غير النظامي قد تضرّر بوجه خاص نتيجة الجائحة. فالمشاركة الاقتصادية للمرأة العربية هي الأدنى في العالم ولا تتجاوز نسبة 25 في المائة، كما أن أكثر من 39 في المائة من الشابات العربيات عاطلات عن العمل. وتشكل النساء في المنطقة 62 في المائة من اليد العاملة غير النظامية في الزراعة وقطاعات أخرى، وهنّ يفتقرن للأمن الوظيفي والتأمين الصحي²⁴. بالإضافة إلى ذلك، يعمل 85 في المائة من الشباب العربي في سن العمل في القطاع غير النظامي، من دون أن تُقدّم لهم الخدمات الأساسية أو لا يُقدّم لهم إلا القليل منها²⁵.

وفي المتوسط، تأثر الشباب والعمال ذوو المهارات المتدنية إلى حدّ كبير في الأسواق المتقدّمة والناشئة والاقتصادات النامية. وواجهت النساء في الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية ارتفاعاً طفيفاً في البطالة وانخفاضاً أكبر في المشاركة مقارنةً بالرجال، بينما سجّل اختلاف طفيف في متوسط البطالة بين الجنسين في الاقتصادات المتقدّمة²⁶.

وتمثّل الأجور مؤشراً أساسياً لظروف سوق العمل؛ فهي تختلف في المدن العربية وفقاً لطبيعة المهنة أو القطاع أو جنس العامل. ولا يتوقف التباين في الأجور على الاختلافات في النظم التشريعية فحسب، بل أيضاً على الاختلافات في نوعية النشاط الاقتصادي في ما بين أنشطة إنتاج السلع الأساسية والخدمات وضمنها. ففي العديد من البلدان العربية مثلاً تكون الأجور في قطاعات الصناعات الاستخراجية مرتفعة عموماً، والأجور في قطاعي البناء والكهرباء أعلى منها في العديد من قطاعات السلع الأساسية الأخرى²⁷. وبالمثل، غالباً ما تكون الأجور في القطاعات التي تولّد النقد الأجنبي أعلى بكثير من الأجور في قطاعات الخدمات الأخرى، مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويحدث التفاوت في الأجور أيضاً وفقاً للموقع

أما تقييم مدينة الكويت فيكشف أن اقتصادها يسجل تركيزاً عالياً لليد العاملة حسب القطاع. وتتركز اليد العاملة الوافدة في أنشطة القطاع الخاص، بينما يفضل المواطنون العمل في القطاع العام الأكثر جاذبية. ولا تُتاح كثيراً في مدينة الكويت برامج إعادة تدريب العمال، لا سيما للشريحة الوافدة من اليد العاملة. وتتميز المدينة بمعدل منخفض على صعيد حرية تنقل العمال الذين يجتازون عموماً مسافات متوسطة إلى طويلة، علماً أن وسائل النقل متاحة جزئياً وبكلفة معقولة.

في الواقع، أظهر التشخيص أن برامج التدريب وإعادة التدريب متاحة في بيروت بقدرة متوسطة في مختلف القطاعات. كما تسجل المدينة معدلاً مرتفعاً جداً لتكاليف استئجار مسكن. وقبل حدوث الأزمة الاقتصادية القائمة حالياً في لبنان وخلال فترة جمع البيانات، كانت نسبة البطالة في بيروت معتدلة ولم يحصل الأفراد على أيّ تعويضات بطالة. واقترن ذلك بانخفاض معدل اليد العاملة غير النظامية، محسوباً كنسبة من اليد العاملة في المدينة. وفي أعقاب انتشار الجائحة، تفاقمت هذه الاتجاهات وأدت إلى زيادات حادة في الفقر النقدي والمتعدد الأبعاد.

جيم. النظام المالي

أسعار النفط العالمية مرة أخرى أثناء التعافي في فترة ما بعد الجائحة. وقبل الخوض في الخسارة في الإيرادات، من المهم الإشارة إلى أن قطر كانت البلد الوحيد في المنطقة العربية الذي زاد إنتاج النفط بين أيار/مايو 2019 وأيار/مايو 2020. في المقابل، خفّضت بلدان أخرى إنتاجها بنسبة تتراوح بين 14 و19 في المائة. وكان تراجع الإنتاج أقل من ذلك في مصر والعراق حيث بلغ نحو 8 و10 في المائة على التوالي³⁰.

وللعائدات المالية في المنطقة أهمية بالغة بالنسبة إلى الجهود الهادفة إلى التخفيف من آثار جائحة كوفيد-19. وقُدّر إجمالي عائدات تصدير النفط في عام 2020 بنسبة 44 في المائة من إيرادات عام 2019. وكانت دول مجلس التعاون الخليجي هي الأكثر تضرراً. فخسرت نحو 54 في المائة من عائداتها، وقُدّر أن الناتج المحلي الإجمالي قد انكمش بنسبة 3.1 في المائة في السيناريو المتفائل وبنسبة 7.1 في المائة في السيناريو الأقل تفاؤلاً. كذلك، كان للجائحة تأثير قوي على البلدان العربية المتوسطة الدخل، التي قُدّر انكماش اقتصاداتها بنسبة 3.4 أو 4.5 في المائة، وفقاً للسيناريوهين على التوالي. وفي عام 2020، انكشف اقتصاد البلدان المتأثرة بالصراع وأقل البلدان نمواً بنحو 4.3 و3 في المائة على التوالي بحسب السيناريو المتفائل، وبنحو 7.9 و5.5 في المائة على التوالي بحسب السيناريو الأقل تفاؤلاً. وتجدر الإشارة إلى أن هذه البلدان كانت تتصف بقدرة مالية محدودة في مواجهة عمليات الإغلاق والتخفيف من الآثار

كان للأزمة المالية العالمية في عام 2008 تأثير شديد على الاقتصاد في المنطقة العربية. وأعقب ذلك انخفاض كبير في أسعار النفط في عام 2014، مما زاد من ضعف بلدان المنطقة. فتأثير انخفاض الأسعار هذا واستمرار انخفاض الطلب على النفط تسبّب في مزيد من التداعيات الاجتماعية والاقتصادية على التنمية وأدّى إلى تعقيد جهود التعافي. ثم حلت الجائحة في وقت كانت فيه الاقتصادات العربية ضعيفة أصلاً. ونتيجة لذلك، ظهرت مشكلات جمّة سلّطت الضوء على ضعف النظام المالي الشديد وانخفاض مستويات المرونة.

ووفقاً للإسكوا، تواجه المنطقة العربية سيناريوهين اقتصاديين محتملين لعام 2021. فيتوقع السيناريو المتفائل معدل نمو قدره 3.5 في المائة، بينما يحدّ السيناريو الأقل تفاؤلاً من آفاق النمو إلى 2.8 في المائة. ويؤثر معدل النمو الفعلي على قدرة المنطقة على التخفيف من تداعيات الجائحة التي تسببت في خسائر في المنطقة بلغت نحو 140 مليار دولار وأدّت إلى انكماش النمو بنسبة 3 في المائة في عام 2020²⁹.

ويختلف تأثير أزمّتي أسعار النفط وجائحة كوفيد-19 بين عامي 2020 و2021. فقد واجهت البلدان المصدّرة للنفط في المنطقة العربية، مثل الكويت، انخفاضاً لأسعار النفط العالمية، بينما استفادت من الأزمة البلدان المستوردة للنفط مثل لبنان. ومن المتوقع أن يحدث السيناريو المعاكس في عام 2021 مع ارتفاع

عن طريق تخفيض نسبة الاحتياطي المفروضة على المصارف، بهدف زيادة الأموال المخصصة للإقراض، وبالتالي زيادة السيولة وإنعاش الاقتصاد. كما استفادت المصارف المركزية من أدواتها النقدية، فلجأ بعضها إلى برامج التشجيع الكمي باستخدام عمليات السوق المفتوحة³². وأدى ذلك إلى شراء السندات الحكومية من المصارف التجارية والقطاع الخاص، بالإضافة إلى تخفيض نسبة الاحتياطي النقدي القانوني للسماح لها بزيادة حجم التمويل.

ويُنظر إلى مرونة النظام المالي (المحدد 3) على أنها قدرة النظام المالي المحلي (أي المصارف، والمؤسسات غير المصرفية، وشركات الأسهم، وغيرها من الممولين) على إعادة توزيع استثماراته بسرعة بين مختلف القطاعات الاقتصادية، وتوسيع نطاق الاعتمادات للشركات والأفراد لتحمل أسوأ وقت في أزمة ما ودعم التعافي السريع. وتتوقف مرونة النظام المالي المحلي على أربعة عوامل هي: حجم النظام المالي وعمقه (تغطيته الشاملة)، والأداء المالي وسلامته، والحيث المالي للمدينة، وصحة النظام المالي واستقراره. وتكتسب هذه العوامل أهمية إضافية في أوقات الأزمات فتعمل كمصد للصدمة الاقتصادية. وقد بينت أداة التشخيص والتخطيط أداء الإسكندرية، وبيروت، ومدينة الكويت استناداً إلى هذه العوامل، ويمكن رؤية نتائجها في الشكل 6.

وأظهرت النتائج أنّ الوصول إلى المؤسسات المالية لكل 100,000 نسمة في الإسكندرية أعلى قليلاً من المتوسط الوطني، ومستوى الشمول المالي منخفض لديها. وتمثل المؤسسات المالية والجهات الأخرى التي تقدم تمويلاً ميسوراً التكلفة للشركات الناشئة والشركات المبتكرة حصةً متوسطة من السوق. وللإسكندرية مساحة إيرادات غير متنوعة تعتمد اعتماداً كبيراً جداً على التمويل الخارجي من الحكومة المركزية. ولديها أيضاً حصة منخفضة جداً من الإيرادات غير المرنة، ودرجة متدنية من المرونة المالية، وقدرة مالية ضعيفة جداً.

في المقابل، كشف تشخيص بيروت أنّها تسجل أداءً معتدلاً إلى ضعيف. وعلى وجه التحديد، فإن نسبة المؤسسات المالية لكل 100,000 نسمة أعلى من

الاجتماعية والاقتصادية لأزمة جائحة كوفيد-19. وفي عام 2021، يُتوقع أن يصل نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية المتأثرة بالصراع إلى 3.9 أو 3.1 في المائة وفقاً للسيناريوهين على التوالي³¹.

وتبيّن تقديرات النمو في بلدان المنطقة أنّ أقلّ البلدان العربية نمواً تعتمد اعتماداً كبيراً على الدعم الخارجي للتصدي لتحدياتها الاجتماعية والاقتصادية، لا سيما القيود التي تواجه ميزان المدفوعات والقدرة على تحمّل الديون. لذلك، يكون تعافها مشروطاً بنجاح تعافي الاقتصادات المتقدمة. ويطول أمد الأضرار الاقتصادية التي أحدثتها الجائحة أكثر في أقلّ البلدان نمواً، لذا يُتوقع أن يكون النمو متواضعاً في عام 2021، فلا يزيد عن 0.5 أو 0.4 في المائة بحسب كل من السيناريوهين على التوالي. ومن منظور تطوّر الديون وعلاقتها بسلوك السياسة المالية، يبيّن تحليل الإسكوا أن العجز الأولي استمر في البلدان العربية الأقلّ نمواً والبلدان المتوسطة الدخل. فكانت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة في معظم البلدان العربية المتوسطة الدخل، بمتوسط بلغ 91 في المائة في عام 2018. وقد سجّلت هذه النسبة في لبنان والسودان مستويات لا يمكن الاستمرار في تحمّلها، فبلغت 151 و212 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لكل من البلدين على التوالي. وعليه، يستوجب الاقتراض الإضافي التفاوض على تدابير الاستدامة مع الجهات الدائنة. ويبيّن تحليل فجوة الاستدامة المالية في المنطقة أنّ التوازن الأولي اللازم لعدّة بلدان يتجاوز الرصيد الأولي القائم. لذلك، من الضروري إجراء التعديلات اللازمة التي تعتمد على تحديد هدف لنسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وتجدر الإشارة إلى أن التدابير الحالية تؤدي إلى زيادة في إجمالي نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في السنوات المقبلة.

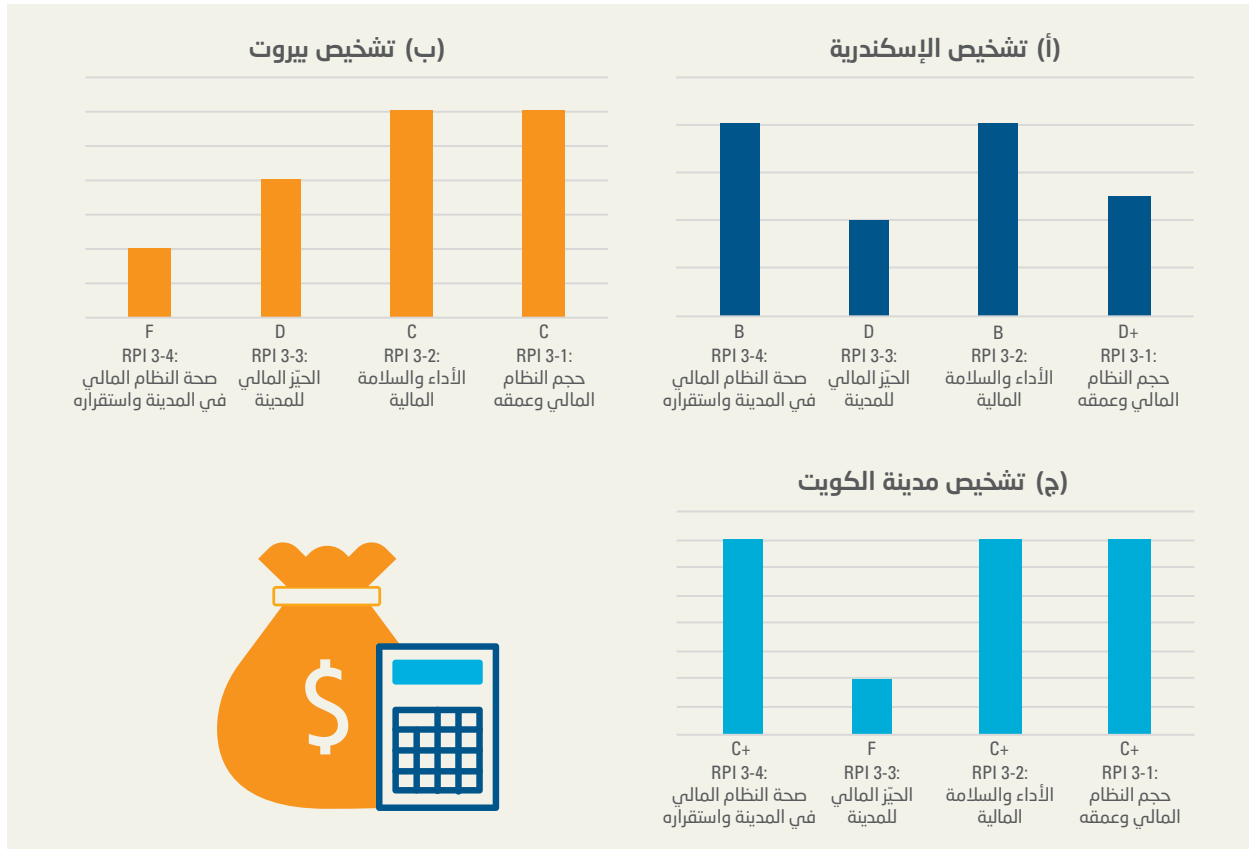
وقد بذلت بلدان عربية عديدة جهوداً لتعبئة التمويل من أجل الحدّ من آثار الجائحة، من بينها الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعمان، ودولة فلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية. وخفّضت المصارف المركزية في هذه البلدان أسعار الفائدة وزادت نسبة تغطية السيولة

المدينة هما تقريباً مساويان للمتوسط الوطني. أما حصة المدينة في السوق فصغيرة جداً، وعدد المستثمرين ضئيل، والتمويل للشركات الناشئة والمبتكرة محدود. وفي ما يتعلق بالأداء المالي، فإن فروقات أسعار الفائدة في المدينة ومعدلات القروض المتعثرة كانت متوسطة إلى مرتفعة، وتتركز محفظة القروض في قطاعات معينة. وفي ما يتعلق بالحيّز المالي، تسجل المدينة مساحة إيرادات غير متنوعة تعتمد اعتماداً كبيراً على التمويل الخارجي، وحصة منخفضة جداً من الإيرادات غير المرنة، ودرجة منخفضة جداً من المرونة المالية، وقدرة مالية ضعيفة جداً. أما حصة مدينة الكويت من السوق المالية المحلية فمرتفعة نسبياً، ولديها تصنيف ائتماني مرتفع. وفي عام 2020، تراجع إجمالي عائدات المدينة إلى حد كبير نتيجة جائحة كوفيد-19، وذلك بسبب الانخفاض الحاد في عائدات النفط.

المتوسط الوطني، ونسبة السكان الذين لديهم حساب مصرفي متوسطة، وهناك حصة صغيرة في السوق للمؤسسات المالية التي تقدّم تمويلًا ميسور التكلفة. ولبيروت قدرة مالية ضعيفة وصلاحيّة قانونية لتحديد معدلات عدد قليل من الضرائب والرسوم داخل المدينة. وفي الواقع، وفقاً للبيانات الكمية والنوعية التي جمّعت في هذا الإطار، تسجل بيروت فروقات منخفضة إلى متوسطة في أسعار الفائدة، ومعدلاً متوسطاً إلى مرتفع من القروض المتعثّرة، وقد زاد هذا المعدل إلى حد كبير خلال الجائحة. ولا تملك المدينة حصة من السوق المالية المحلية، كما أنّها حصّدت عدّة آراء سلبية في تقارير التدقيق السنوية.

وفي مدينة الكويت، أظهر تشخيص الأداء أن الوصول إلى المؤسسات المالية لكل 100,000 نسمة ونسبة السكان الذين لديهم حساب مصرفي على مستوى

الشكل 6. مرونة النظام المالي



المصدر: المؤلف.

ملاحظة: RPI هو مؤشر أداء المرونة.

دال. الحوكمة الاقتصادية

تواجه المنطقة العربية عدم استقرار سياسي وصراعاً يؤثر على ترتيبات الحوكمة، ولا سيما الحوكمة الاقتصادية. هذا حال بلدان مثل الجمهورية العربية السورية والعراق ودولة فلسطين ولبنان واليمن. والواقع أنّ واحداً من كلّ خمسة أشخاص تقريباً في المنطقة معرضٌ للصراع³⁴. وقد زاد هذا الوضع من ضعف الدولة على نطاق واسع، وأدى استمرار الأعمال العدائية إلى تعرّض المنطقة بشكل متزايد للآزمات الإنسانية، ممّا جعلها أكثر ضعفاً وقُلّ مرونتها. ولهذه المسائل تأثيرٌ بالغ على التداخلات في مجال السياسات على الصعيدين المحلي والوطني.

وقد أمّنت عدة بلدان عربية الدعم المالي وقدمت حُرماً تحفيزية، موجّهة التمويل نحو القطاعات المتضررة، مما أثر مباشرةً على قدرة المؤسسات

إن الانفتاح والشفافية والمساءلة والقوة هي من بين الركائز الأساسية للمؤسسات لضمان إنفاذ حقوق الإنسان، سواء في الأوقات العادية أو في أوقات الأزمات. وقد ثبت أنّ الثقة في الحكومة هي أمر ضروري للتصدي لجائحة كوفيد-19. ولسوء الحظ، اتجهت معظم مؤشرات الحوكمة في المنطقة العربية إلى الانخفاض على مدى العقد الماضي³³. وقد أدّى تأثير المنطقة العربية بالصراعات إلى تفاقم هذا الوضع وزاد من ضعف المؤسسات التي لم تكن مستعدة للتصدي للجائحة بطريقة شاملة. فالجائحة سلّطت الضوء على ضعف الحكم المحلي وأهمية تمكين وتشجيع المشاركة النشطة للحكومات المحلية. فلا بدّ من تقديم الدعم المالي والفني لهياكل الحوكمة المحلية، مثل البلديات والمجالس، لتمكينها من مساعدة مجتمعاتها، ولا سيما الفئات الضعيفة منها.

الشكل 7. تدابير كوفيد-19 والاقتصاد القائم على تفاعل مباشر محدود



المصدر: المؤلف.

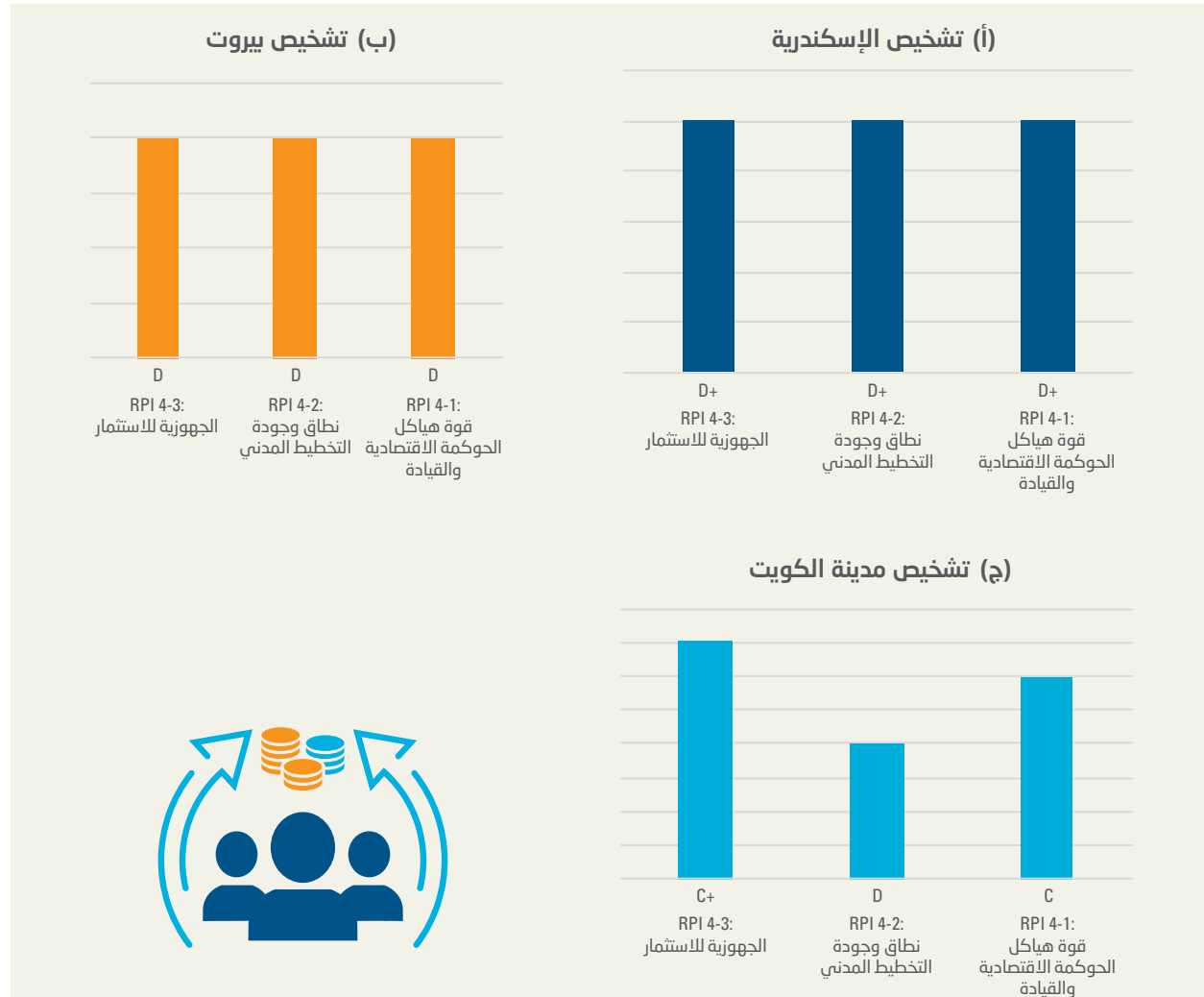
ملاحظة: RPI هو مؤشر أداء المرونة.

العالمي البالغ 11 في المائة. وعندما تُستثنى منه ضمانات القروض والدعم الائتماني، تصبح قيمته 95 مليار دولار فقط، وهو مبلغ قدّمت حصّة كبيرة منه حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي³⁶.

طبّقت الحكومات العربية تدابير متعددة لمواجهة آثار الجائحة على اقتصاداتها. وتندرج هذه التدابير في إطار أدوات السياسة النقدية والمالية من بين أدوات أخرى. وشملت التدابير النقدية إجراءات استهدفت أسعار الفائدة، ونسبة الاحتياطي الأجنبي المفروضة على المصارف، وسعر الصرف. بالإضافة إلى ذلك، اعتمدت المصارف المركزية تدابير مرنة لتوفير السيولة وغيرها

الاقتصادية على الحفاظ على اليد العاملة لديها. وهدفت هذه الجهود أيضاً إلى ضمان استقرار النظام المالي، غير أنّ انخفاض أسعار النفط زاد من سوء الوضع في البلدان الغنية بالنفط والتي واجهت قيوداً في قدرتها على توفير حزم التحفيز والتعافي المناسبة. وأدى الانخفاض الهائل في الإيرادات المتأتية من السياحة والحوالات المالية والتجارة وغيرها من الأنشطة الاقتصادية إلى الحدّ من قدرة البلدان المتوسطة الدخل على تقديم حزم تحفيزية³⁵. وبلغ التحفيز المالي الإقليمي التراكمي 102 مليار دولار فقط، أي ما يعادل نحو 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة، وهو أقلّ بكثير من المتوسط

الشكل 8. مرونة الحوكمة الاقتصادية



المصدر: المؤلف.

ملاحظة: RPI هو مؤشر أداء المرونة.

الأزمات في عمليات التخطيط وإعداد الميزانية. ثم أن الوصول إلى التكنولوجيات الرقمية وتطبيقها كان محدوداً. أما في ما يتعلق بالجهوزية للاستثمار، يستند عدد قليل من المشاريع الاستثمارية إلى خطة إنمائية متوسطة الأجل ومعتمدة. وتحظى المدينة باستقلال ذاتي محدود في استخدام موارد الأراضي، وتُعدّ أعباء تنظيم الأعمال متوسطة. ولا بد من بذل جهود لتسجيل مشاريع الأعمال على نحو سريع وعملي.

وتشهد بيروت أداءً ضعيفاً في الحوكمة الاقتصادية مع غياب الممثلين غير الحكوميين في هياكل الحوكمة الاقتصادية. وتُعدّ المشاركة العامة منخفضة في المدينة إذ نادراً ما يُطلب رأي الجمهور أو يُطبق. كذلك، فإن نطاق التخطيط المدني وجودته ضعيفان، ولا توجد أي خطط شاملة. وتعالج أحكام إدارة الأزمات مسائل قليلة ولا تُعَمَّم على النحو الواجب في الخطط ذات الصلة. ولا توجد منهجية متماسكة لتقييم مواطن الضعف، ونادراً ما تُجرى التقييمات. بالإضافة إلى ذلك، فإن مفهومي إنترنت الأشياء والبيانات الضخمة غير متطورين بشكل كافٍ ويُستعملان في خدمة واحدة أو في خدمتين على أساس تجريبي وفي نطاق محدود جداً. أما الجهوزية للاستثمار فهي ضعيفة أيضاً. ولا تستند المشاريع الاستثمارية إلى خطة إنمائية متوسطة الأجل ومعتمدة، وما من أحكام تتعلق بالتمويل الخارجي. ولا تعالج موجزات المشاريع، إن وجدت، قضايا المرونة. كما أن المدينة لديها استقلال ذاتي محدود في استخدام موارد الأراضي وتخصيصها، وتُعدّ أعباء تنظيم الأعمال مرتفعة.

في المقابل، تتميز هياكل الحوكمة الاقتصادية في مدينة الكويت بكونها قوية بدرجة معتدلة. ويوجد عدد قليل من الممثلين غير الحكوميين (أو لا يوجد على الإطلاق)، وهم ينحصرون في قطاع واحد فقط. كذلك، فإن المشاركة متفرقة أو مخصصة لأغراض محدّدة وبالتالي فهي ليست شاملة. ومع ذلك، هناك مشاركة عامة متوسطة. أما في ما يتعلق بنطاق التخطيط المدني وجودته، فمدينة الكويت قد وضعت خطتها تتسم بدرجة من الترابط على مستويين على الأقل (استراتيجي أو سنوي ومتوسط الأجل). وتعالج أحكام إدارة الأزمات في المدينة عدداً قليلاً من القضايا

من الحلول³⁷. وركّزت التدابير المالية المتخذة على تعليق و/أو تخفيض مدفوعات الضرائب وتأجيل دفع المستحقات والمساهمات المالية، مثل التأمين ورسوم الترخيص وغيرها. كما هدفت إلى الحفاظ على اليد العاملة بتدخلات سريعة لتوفير الحدود الائتمانية اللازمة لتمويل رأس المال المتداول للرواتب، والمتابعة مع القطاعات الأكثر تضرراً من انتشار الفيروس، واعتماد إجراءات دفع المنح المالية لليد العاملة غير النظامية. ومع الإغلاق الشامل والتباعد الاجتماعي، تُبرز هذه الإجراءات الحاجة إلى تطبيق اقتصاد قائم على تفاعل مباشر محدود (الشكل 7) حيث تحصل المعاملات بين الشركات والعلماء من دون أي اتصال، علماً أنه من الممكن حالياً أداء 37 في المائة من الوظائف في المنطقة العربية انطلاقاً من المنزل³⁸.

تُعرّف مرونة الحوكمة الاقتصادية (المحدّد 4) بأنها "استعداد آليات ونظم المدينة ذات الصلة لإدارة الشؤون الاقتصادية بدون انقطاع في ظل ظروف معاكسة وعلى نحو فعال وشامل"³⁹. ويسهم بناء المرونة من أجل الحوكمة الاقتصادية في تحقيق المرونة الاقتصادية الحضرية. وقد أدّى قياس أداء الإسكندرية وبيروت ومدينة الكويت بالاستناد إلى مؤشرات أداة التشخيص والتخطيط، إلى تأكيد الملاحظات من المنطقة ككل (الشكل 8).

من الناحية النظرية، تستخدم الإسكندرية نظاماً مزدوجاً للإدارة المحلية يضم موظفين تنفيذيين معينين يديرون شؤون المدينة وممثلين يفترض أنهم منتخبون من المجتمع المحلي يوافقون على خطط التنمية المحلية والاستثمار العام ويراقبون أداء الوحدات التنفيذية. وقد علّقت المجالس المنتخبة منذ عام 2011، وهيمنت الهيئات التنفيذية على عملية صنع القرار، التي لا تتيح إلا مشاركة عامة منخفضة. وتُشارك سلطات المدينة ممثلين برلمانيين في الخطط والقرارات الاقتصادية البارزة فيؤدون دور البديل لمجالس المدن المنتخبة. ويدل هذا الواقع على ضعف الحوكمة الاقتصادية والقيادة على المستوى المحلي. إضافة إلى ذلك، سلط التشخيص الضوء على التحديات المتعلقة بنطاق التخطيط المدني وجودته. فالمدينة تفتقر إلى أحكام شاملة للتخطيط وإدارة

إلى الخطة الإنمائية المتوسطة الأجل والمعتمدة، وهي تحدد الأحكام الخاصة بالتمويل الخارجي عند الاقتضاء، وتضم موجزات مشاريع تعالج عموماً قضايا المرونة. وتُعدّ أعباء تنظيم الأعمال في المدينة مرتفعة، ويستغرق تسجيل مشاريع الأعمال وقتاً طويلاً ويتطلب الكثير من الجهود لإتمامه.

ولا تُعَمَّم على نحو سليم في الخطط ذات الصلة. كذلك، تفتقر المدينة إلى منهجية متماسكة لتقييم مواطن الضعف، ونادراً ما تُجرى هذه التقييمات أو لا تُجرى إطلاقاً، ونادراً ما تُدرج الإجراءات الواجب اتخاذها في الخطط على جميع المستويات. وفي ما يتعلق بجهوزية المدينة للاستثمار، تستند معظم المشاريع الاستثمارية

هـ. البنية التحتية

وقليلة الانبعاث الكربوني في المدن العربية. وينبغي اقتران المشاريع المستقبلية، مثل المطارات والطرق السريعة والمدن الجديدة والمشاريع العملاقة، بنهج منظم ومتكامل لتخطيط البنى التحتية، بغية إدارة أوجه الترابط والصلات في ما بين القطاعات المختلفة وتلبية الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل. وتجدر الإشارة بوجهٍ خاص إلى بطء انتقال المدن العربية إلى البنية التحتية الذكية. ولا ينطبق ذلك على العديد من الحكومات المحلية والوطنية في أجزاء أخرى من العالم. ورغم بذل بعض الجهود الصغيرة النطاق، فهي لا ترقى إلى مستوى الرؤية المتكاملة الواسعة النطاق لمدينة ذكية مستدامة. وتبقى المدن العربية في دول مجلس التعاون الخليجي على رأس قائمة المدن التي تطبق الأنظمة الذكية. وفي هذا الصدد، ينبغي التطرّق إلى ثلاث قضايا على نحو كلي في المنطقة العربية وهي: تنفيذ أنظمة التنقل الذكية التي تحترم حقوق الإنسان، ووضع استراتيجية لتطوير القدرات الرقمية المحلية، وإجراء الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية لإشراك التمويل الخاص⁴⁰.

ويسعى الكثير من البلدان في المنطقة العربية الآن إلى اعتماد التحول الرقمي واللجوء إلى استخدام أنظمة تخطيط موارد المؤسسات لتعزيز استراتيجياتها ومعالجة أوجه القصور التقنية فيها، مما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وتعزيز قدرتها على تحمّل الصدمات والتحديات المستقبلية. وفي ظلّ هذا التحول الرقمي، الذي يشار إليه أيضاً بمصطلح الرقمنة، تنتقل الشركات إلى استخدام التقنيات والمنتجات والخدمات الرقمية. ويساعد ذلك على بناء اقتصاد قوي، يمثل حجر أساس للمرونة الاقتصادية الحضرية. فهو يبني مرونة بيئة العمل إلى جانب مرونة البنية التحتية

تقع المدن العربية في واحدة من أسرع المناطق تحضراً في العالم، وهي عرضة على نحو متزايد لسلسلة من التحديات المرتبطة بالنمو، والقدرة التنافسية، والأداء، وسُبل عيش السكان، بما في ذلك الضغط المحتمل على خدمات المدن وبنيتها التحتية. وهناك صلة مباشرة بين تطوير البنية التحتية وتحقيق الهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة وتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة.

والبنية التحتية أساسية لتنمية المدن وتشغيلها، ولتحقيق الازدهار الاقتصادي في المناطق الحضرية. فهي تزيد القدرة التنافسية للمدن العربية وتعزّز الإنتاجية وفرص العمل. ويلبّي بناء البنية التحتية حاجتين ملحتين وطويلتي الأجل في المنطقة العربية. تركز الحاجة الأولى على التمويل البلدي اللامركزي لبناء البنية التحتية وصيانتها وتحديثها بطريقة ذكية ومنظمة. ويعتبر ذلك واحداً من أكثر التدابير واقعية وجدوى والتي تتيح للحكومات والبلديات تعزيز البنية التحتية. أمّا الحاجة الثانية فتركّز على تخطيط البنى التحتية وتنفيذها بطريقة تعزّز بناء السلام، والاستقرار والشرعية، والشمولية. وتؤدي البنية التحتية دوراً حيوياً في الاستدامة الحضرية وبناء المرونة، ولها تأثير مزدوج. فعند معالجتها على النحو المناسب، تعزز الإدماج السياسي والاجتماعي، وإلا فهي تزيد من الإقصاء السياسي والاجتماعي. ويمكن إجراء التغييرات الاجتماعية الإيجابية باعتماد نهج شامل لتخطيط البنية التحتية الحضرية وتوفيرها، ويقترن ذلك بوجود مؤسسات كفوءة وموارد مالية مناسبة.

وكشفت مراجعة المشاريع المتعلقة بتطوير البنية التحتية في المنطقة عن الحاجة إلى تطوير بنى تحتية أكثر إحكاماً وترابطاً وتركيزاً على الناس،

وتجدر الإشارة إلى أن استخدام التقنيات المتقدمة يعتمد على المستوى الاقتصادي، والموارد المالية المتاحة، وجاهزية البنية التحتية الرقمية القائمة لكل بلد عربي. وتساعد هذه الحلول الرقمية الذكية في الحفاظ على التباعد الاجتماعي (مثل الأماكن العامة، وأماكن العمل، والمصارف)، وعزل الأشخاص المصابين وتتبعهم، ومراقبة الشوارع أثناء فترات الإغلاق الشامل، وتحديد حالات كوفيد-19 الجديدة المحتملة، وتبادل رسائل التوعية (مثل الرسائل النصية والصوتية ورسائل الفيديو)، وتسهيل استخدام المدفوعات الرقمية، والمساهمة في تطوير تطبيقات الهاتف المحمول ذات الصلة (مثل تلك المستخدمة لتتبع الأشخاص المصابين ودعم أنظمة الرعاية الصحية الافتراضية). وبناءً على ذلك، ينبغي للحكومات العربية أن تعمل بصورة

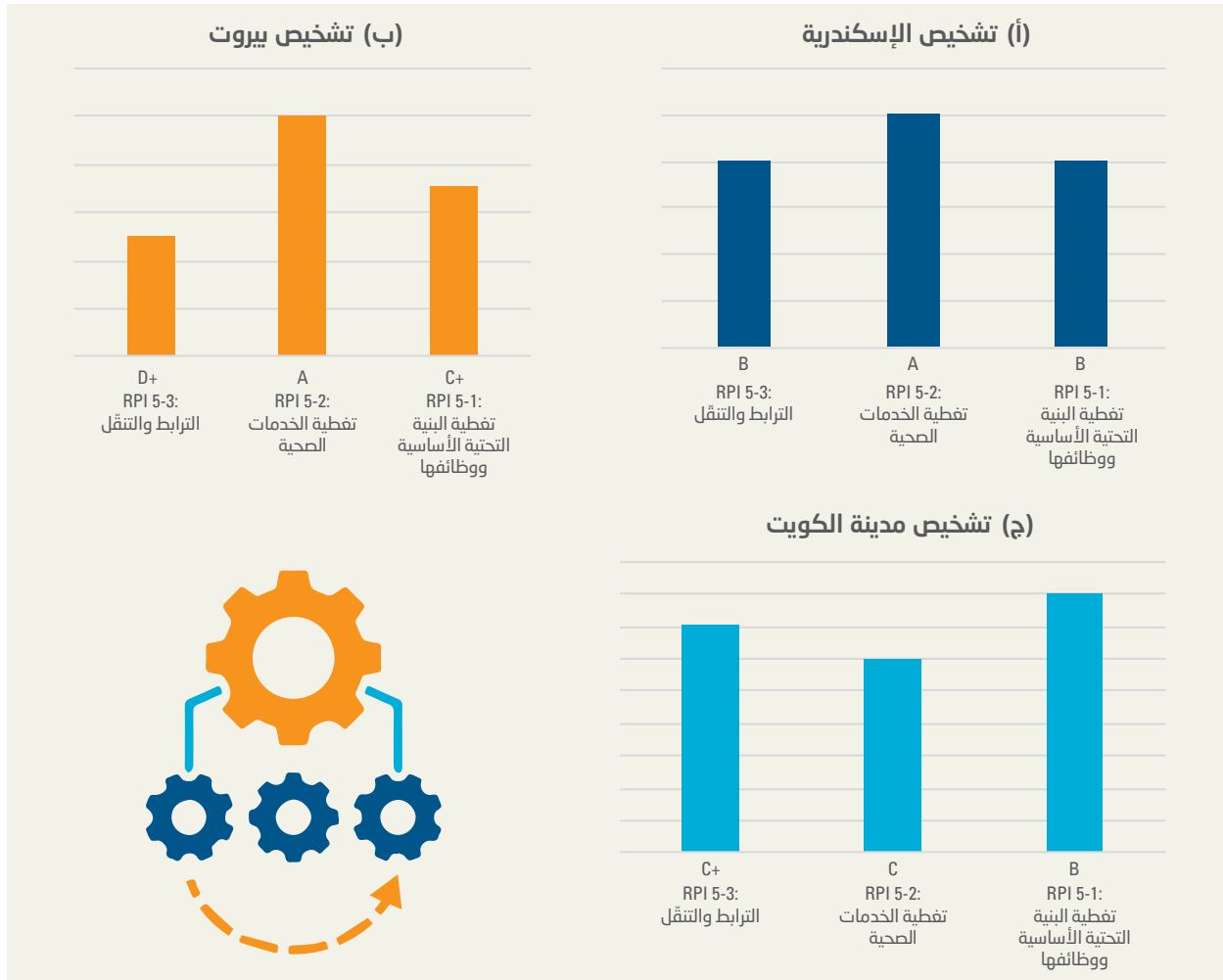
للخدمات الأساسية والاتصال. ومع ذلك، يختلف هذا التحول الرقمي داخل المنطقة. فوفقاً للمؤشر العربي للاقتصاد الرقمي، يمكن تقسيم الدول العربية إلى ثلاث مجموعات⁴¹. تشمل المجموعة الأولى البلدان التي تُعدّ جاذبة للاستثمار الدولي، ويمكن مقارنة نتائجها بنتائج البلدان المتقدمة رقمياً. أما المجموعة الثانية فتضمّ البلدان التي قطعت شوطاً معقولاً في مسيرة التحول الرقمي ويمكن اعتبارها من بين البلدان الجاذبة للاستثمار. وتشمل المجموعة الثالثة البلدان التي تحتاج إلى تنشيط رقمي ومزيد من الاستثمارات لتعزيز قدرات بنيتها التحتية الرقمية. ويقدم الجدول 1 لمحة عامة عن وضع البلدان العربية من حيث جاهزيتها الرقمية (بالترتيب من 1 إلى 22)، ممّا يؤثر بدوره على قدرة المدن العربية على تنفيذ الأنظمة الذكية لصالح بنيتها التحتية المبنية.

الجدول 1. تصنيف البلدان العربية وفقاً لجودة البنية التحتية والتحول الرقمي

المجموعة 1	المجموعة 2	المجموعة 3
1. الإمارات العربية المتحدة 2. المملكة العربية السعودية 3. البحرين 4. عُمان 5. قطر	6. الكويت 7. مصر 8. الأردن 9. لبنان 10. المغرب 11. تونس 12. الجزائر	13. العراق 14. الجمهورية العربية السورية 15. موريتانيا 16. اليمن 17. السودان 18. جيبوتي 19. دولة فلسطين 20. جزر القمر 21. ليبيا 22. الصومال
مرتبة البلد		
تتميّز هذه البلدان بقدرتها على التكيف بسرعة وامتلاكها مرونة كبيرة في سرعة التحول نحو التطبيقات الحديثة. ويمكنها بسهولة تحقيق شمولية رقمية ومالية، وأتمتة كافة الخدمات الحكومية وربطها.	تتميّز هذه البلدان بامتلاكها بنية تحتية ومعرفية كافية للمضي قدماً على المدى المتوسط، في غضون فترة تتراوح بين سنتين وأربع سنوات.	لاستكمال البنية التحتية الأساسية للاتصالات، تحتاج هذه البلدان إلى الوصول إلى خدمات الإنترنت والأمن السيبراني، وعليها وضع خطط استراتيجية للتحول والاقتصاد الرقمي.
خصائص المجموعة		

المصدر: الاتحاد العربي للاقتصاد الرقمي ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية بجامعة الدول العربية (2020). مؤشّر الاقتصاد الرقمي العربي 2020: كوفيد-19 وضرورة التحويل إلى الاقتصاد الرقمي. الإمارات العربية المتحدة. ص. 54.

الشكل 9. مرونة البنية التحتية



المصدر: المؤلف.

ملاحظة: RPI هو مؤشر أداء المرونة.

من دون مرونة الترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية الملائمة لضمان عمل هذه الخدمات بفعالية. وبالنظر إلى السياق العام لأداة التشخيص والتخطيط وارتباطها بحالات الطوارئ الصحية الوبائية العالمية أو الإقليمية، أضيف مؤشر لقياس تغطية الخدمات الصحية وقدرتها على مساعدة اقتصادات المدن على تحمل الصدمة الناجمة عن هذه الحالات الصحية الطارئة. وتُقاس مرونة البنية التحتية للخدمات الأساسية والاتصال الحضري (المحدد 5) بالاستناد إلى تغطية وأداء الخدمات العامة الأساسية والبنية التحتية، وتغطية الخدمات الصحية، والترابط والتنقل. وقد أدى قياس أداء الإسكندرية وبيروت ومدينة

وثيقة مع مقدمي خدمات الإنترنت المحليين لإدارة وصيانة النطاق الترددي للمستهلكين والشركات. ويتطلب ذلك سياسات جديدة وعاجلة لمواجهة التحدي المتمثل في ارتفاع استهلاك الإنترنت أثناء فترات الإغلاق الشامل وحتى لخفض التكلفة على المواطنين والفئات الضعيفة من أجل تسهيل الوصول إلى الخدمات القائمة على الإنترنت. وبالتوازي مع ذلك، من الضروري سدّ الفجوة الرقمية، بما في ذلك ما يتعلق بنوع الجنس، وحماية الحقوق الرقمية.

ولا يمكن تحقيق مرونة بيئة العمل التجاري المحلية، والنظام المالي، والحوكمة الاقتصادية، وسوق العمل

وأداءً ضعيفاً من حيث الترابط والتنقل في فترة جمع البيانات في عام 2020.

في المقابل، فإنّ تغطية مدينة الكويت للبنية التحتية الأساسية ووظائفها متوسطة إلى عالية. ونادراً ما تواجه شبكة الكهرباء أيّ أعطال، وإن حصل ذلك فلا يستمرّ إلا لفترات وجيزة. وفي ما يتعلق بتغطية الخدمات الصحية، فإن عدد العاملين في مجال الرعاية الصحية وعدد أسرة المستشفيات في المدينة هو تقريباً مساوٍ للمتوسط الوطني. وتسجّل مدينة الكويت أداءً معتدلاً إلى عالٍ من حيث مؤشر الترابط والتنقل.

الكويت، بالاستناد إلى مؤشرات أداة التشخيص والتخطيط، إلى تأكيد الملاحظات من المنطقة ككل (الشكل 9).

وقد أظهرت النتائج أنّ أداء الإسكندرية متوسط نسبياً، باستثناء الخدمات الصحية. وتفقّ أداء المدينة بدرجة كبيرة على الأداء الوطني في ما يتعلق بعدد العاملين في مجال الرعاية الصحية وعدد أسرة المستشفيات لكل 10,000 نسمة.

تمتاز بيروت بأداء مرتفع إلى معتدل في مختلف جوانب هذا المؤشر. وتعمل الخدمات العامة الأساسية في المدينة على نحو جيد إلى حدّ ما. وقد سجّلت بيروت أداءً قوياً من حيث تغطية الخدمات الصحية

واو. موجز للاتجاهات الرئيسية والقضايا الناشئة للمدن في المنطقة العربية

ارتفاع كبير في الحرمان النقدي وإغراق ملايين العرب في براثن الفقر⁴². إضافة إلى ذلك، فإنّ فجوات الفقر الوطنية مرتفعة، ولكنّ سدها هو أمر ممكن باستخدام الموارد المتاحة في المنطقة، مثل الثروات المتركّزة بين أغنى الأفراد.

وقبل مناقشة الاتجاهات والقضايا الرئيسية التي يتعيّن معالجتها خلال جائحة كوفيد-19 وبعدها، تجدر الإشارة إلى أن المدن في جميع أنحاء العالم قد صمّمت أساليب استجابة أكثر فعالية للجائحة وأظهرت قدرة ملحوظة على إدارة الأزمات. وما من حل واحد أو طريقة استجابة واحدة تمثل دواءً شافياً للجائحة، إلا أن عدّة عوامل مشتركة أثّرت على أساليب استجابة المدن والمناطق للجائحة.

ووفقاً للتحليل المقدّم في هذه الوثيقة وتطبيق أداة التشخيص والتخطيط من أجل التعافي الحضري وبناء المرونة، فإنه من الضروري وجود التزام واضح بإنفاذ تدابير حماية الصحة العامة. فمعظم المدن في جميع أنحاء العالم وفي المنطقة العربية سعت إلى تحقيق التوازن بين تدابير الإغلاق الشامل من جهة، وإعادة الفتح والعودة إلى مستوى معين من الحياة الطبيعية من جهة أخرى. ومن الواضح أنّ تأثير

تشمل بعض الاتجاهات القائمة أو الناشئة التي ترسم معالم المدن في المنطقة العربية ما يلي: الزحف الحضري العشوائي، وعدم كفاية البنية التحتية والخدمات، وتفاقم الفقر والإقصاء الاجتماعي، والتفاوتات في الثروة، وبطالة الشباب، وعدم المساواة بين الجنسين، وعدم المساواة في الوصول إلى الأراضي والممتلكات، ومحدودية الوصول إلى الخدمات العامة، والسلامة المرورية والازدحام، والأنماط غير المستدامة لاستهلاك المياه والطاقة. وتتفاقم هذه التحديات بفعل الصراعات وما ينجم عنها من أضرار وتشريد على نطاق واسع في بعض البلدان والمناطق دون الإقليمية. بالإضافة إلى ذلك، نتج عن جائحة كوفيد-19 المزيد من المضاعفات، ولمواجهة التحديات الجديدة التي تفرضها الجائحة، ينبغي لواضعي السياسات والجهات الفاعلة العمل على نحو مبتكر، لا سيّما في فترات الاضطراب، لتنفيذ المجموعة الجديدة من المتطلبات والإجراءات الملحة التي برزت لمعالجة العديد من مواطن الضعف التي كشفت عنها الجائحة.

وكان الفقر في البلدان العربية يرتفع حتى قبل جائحة كوفيد-19، لكنّ الجائحة كشفت عن أوجه القصور الهيكلية القائمة وزادت من تفاقمها، ممّا أدّى إلى

وأعمالها التجارية ودخلها أكثر عرضة للتداعيات الاقتصادية الناجمة عن الأزمة، بسبب وجودها في القطاعات الأكثر تضرراً. إضافةً إلى ذلك، تعمل 61.8 في المائة من النساء العربيات الناشطات في القطاع غير النظامي الذي تأثر على نحو خاص من جراء جائحة كوفيد-19⁴⁴.

ومن المتوقع أن يتعافى الطلب المحلي إذا تمت السيطرة على الجائحة بسرعة. ومع ذلك، تستمر المشاكل المرتبطة بالطلب الكلي، الذي يُقدَّر بقاءه دون مستويات ما قبل الأزمة في حال عدم تقديم دعم مالي إضافي. ومن المرجح أن تعتمد البلدان المرتفعة الدخل على التمويل من خلال الديون بالنظر إلى التوقعات الدقيقة لزيادة الإيرادات العامة في عامي 2021 و2022. في المقابل، ستُضطرّ البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل إلى التراجع عن تدابير الدعم المالي، ممّا سيعيق التعافي الاقتصادي.

وسلّطت الجائحة الضوء على عدد من الاتجاهات الاقتصادية الصعبة المتعلقة بالتحضر. فعلى سبيل المثال، التنوّع المحدود للاقتصادات المحلية يجعلها عرضة لتقلّبات السوق العالمية، ونقص الوظائف، وندرة الائتمان على نطاق صغير، إلى جانب مشكلات أخرى، كما يتسبب في نمو القطاعات الاقتصادية غير النظامية. ويواجه الشباب العربي خطر الغوص أكثر فأكثر في الفقر. في الواقع، يعمل 85 في المائة من الشباب العرب الذي بلغ سن العمل في القطاع غير النظامي مع إمكانية محدودة أو معدومة للحصول على الخدمات الأساسية أو الضمان الاجتماعي أو التأمين ضد البطالة⁴⁵. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ المنطقة العربية تسجّل أعلى معدل بطالة بين الشباب في العالم⁴⁶.

جائحة كوفيد-19 كان متعدّد الأبعاد. وفي المنطقة العربية، لم تؤثر الجائحة على النظام البيئي الصحي فحسب، بل أدّت أيضاً إلى عرقلة سُبل العيش ووقف التعليم. ونتيجة لذلك، وضعت الحكومات العربية برامج واسعة النطاق لتوفير الحماية الاقتصادية للمجتمعات المنخفضة الدخل والمهمشة، واعتمدت استراتيجيات متعددة الأبعاد لمعالجة مختلف المضاعفات، لا سيما تلك التي تواجه أضعف الفئات. وأحد الاتجاهات السائدة في المنطقة هو الافتقار إلى المشاركة والتعلّم المجتمعيّين. ورغم أهمية وجود موارد مركزية واستراتيجية وطنية شاملة لتنسيق الجهود، يبقى دور المجتمع والدعم المحلي أساسياً. وقد أظهرت المدن قوّة معتدلة إلى ضعيفة في هياكل الحوكمة والقيادة الاقتصادية، وهو أمر ينبغي معالجته لتحقيق المرونة.

إضافةً إلى ذلك، ألقت جائحة كوفيد-19 بآثارها على قطاع الطاقة الذي يساهم في نمو المنطقة وفي الإيرادات الحكومية في البلدان المصدرة للنفط. وواجه القطاع انكماشاً ملحوظاً بعد أن خفّضت البلدان الرئيسية المصدّرة للنفط إلى حدّ كبير إنتاج النفط الخام. وكان للجائحة أيضاً تأثير كبير على قطاع السياحة عالي الأداء في المنطقة، مما أضعف بدرجة كبيرة خدمات الضيافة والتجارة بالتجزئة والنقل وغيرها من الخدمات. أمّا القدر الأكبر من الخسائر في الوظائف فقد طال قطاعات معيّنة مثل قطاع الفنادق والمطاعم، والتصنيع، والتجارة بالتجزئة، والأنشطة التجارية والإدارية، التي يعمل فيها 18.2 مليون شخص⁴³. وبما أنّ المنطقة العربية تسجّل أكبر فجوة بين الجنسين في مجال التنمية البشرية في العالم، وحواجز هيكلية مرتبطة بعدم تكافؤ الفرص الاقتصادية، فإنه من المرجح أن تعاني المرأة من عواقب الجائحة أكثر من غيرها. فوظائف المرأة

مسارات تعزيز المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية في المنطقة العربية

3.



مسارات تعزيز المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية في المنطقة العربية

ألف. التحديات التي تواجه السياسات الحضرية الحالية في المنطقة العربية

تواجه الحكومات تحديات عديدة في بناء المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية. ومع ذلك، فإن المنطقة بعيدة كل البعد عن أن تكون موحدة. وتتباين البلدان والمدن من حيث وضع التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والقدرات والطاقت المالية، والبنية التحتية، والترابط، وغير ذلك من الجوانب. وتؤثر هذه العوامل حتماً على الطريقة التي تتجه بها البلدان نحو التحضر، وبالتالي على المسارات التي ينبغي اتباعها لبناء المرونة.

الجدول 2. أمثلة على العقبات التي تعترض السياسات الحضرية والحلول المقترحة

فئة العقبات	أمثلة	الحلول المقترحة
العقبات المالية	ضعف الإنفاق الحكومي والعجز الدائم والمتزايد في الميزانية	• ترشيد الإنفاق عن طريق تحديد أولويات الإنفاق والاستثمار. • زيادة الإيرادات عن طريق توسيع قاعدة الإيرادات الضريبية.
	ازدياد الدين العام المحلي والخارجي	• تقليل الاعتماد على الدين العام وخاصة الدين الخارجي، والاعتماد على مصادر التمويل المحلية، خاصة المشاريع والهيئات الاقتصادية والضرائب.
	ازدياد القروض الخارجية والأعباء الناتجة عن خدمة ديونها	• تقليل الاعتماد على القروض الخارجية لما تفرضه من أعباء على الموازنة العامة، والتوجه لإقامة مشاريع مشتركة مع القطاع الخاص.
	ضعف تمويل القطاع الخاص والإحجام عن الاستثمار في بيئة لا تشجع الاستثمار	• تشجيع القطاع الخاص بتقديم التسهيلات المختلفة لجذب الاستثمار، مثل الإعفاءات الضريبية. ودعم المشاريع الخاصة بتوفير منح الأراضي والمواد الخام بأسعار مخفضة وتقديم المساعدة الفنية، مثل دراسات الجدوى والاستشارات الهندسية والاقتصادية.
	ضعف التمويل المحلي من خلال المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية	• تشجيع المجتمع المحلي على إقامة المشاريع عن طريق تقديم قروض بأسعار فائدة منخفضة، خاصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
	الاستخدام غير الأمثل لأدوات السياسة النقدية مثل أسعار الفائدة وعمليات السوق المفتوحة	• تطبيق أدوات السياسة النقدية، مثل خفض أسعار الفائدة للمستثمرين. • خفض نسبة الاحتياطي، مما يشجع المصارف على إقراض المزيد من الأموال للمستثمرين.
	الاستخدام غير الأمثل لأدوات السياسة المالية مثل الضرائب	• تطبيق أدوات السياسة المالية، مثل توسيع قاعدة الإيرادات الضريبية عن طريق إدخال ضرائب عادلة مثل الضريبة التصاعدية.
	تقلب أسعار الصرف	• تنفيذ سياسة نقدية مستقلة من خلال المصارف المركزية المستقلة.

العقبات القانونية والهيكلية	وجود هيئات متعدّدة تمنح تراخيص للمشاريع الاستثمارية	• تعيين هيئة رسمية واحدة للتعامل مع المستثمرين المحليين والأجانب.
	وجود قوانين تتعارض مع القوانين الدولية، لا سيّما في ما يتعلق بحقوق الملكية والضرائب التصاعديّة والاستثمار الأجنبي	• المراجعة الدورية لقوانين الاستثمار، لا سيّما ما يتعلق منها بالمستثمرين الأجانب، لمواءمتها مع القوانين الدولية، خاصة في ما يتعلق بحقوق العمال.
	غياب قوانين عادلة وشاملة تحمي اليد العاملة المحلية والأجنبية	• إصدار قانون شامل بشأن اليد العاملة المحلية والأجنبية يتضمن كافة التفاصيل المرتبطة بالأجور والتأمين والمكافآت.
	غياب قانون يرتبط بالاقتصاد غير النظامي أو اليد العاملة غير النظامية	• إصدار قانون مرتبط باليد العاملة غير النظامية أو الاقتصاد غير النظامي يتضمن استراتيجيات لتشريع الأنشطة غير النظامية وتقديم تسهيلات تحثّ على تحويل الأنشطة واليد العاملة غير النظامية إلى أنشطة ويد عاملة نظامية تتميّز بحقوق مالية وتأمينية.
العقبات السياسية	الإخفاق في تحقيق الحوكمة الرشيدة	• تعزيز الحوكمة الديمقراطية، والعمل المؤسسي، والرقابة البرلمانية، وشفافية المعلومات.
	اعتماد النظام الاشتراكي بدلاً من النظام الرأسمالي	• تحقيق أهداف التنمية المستدامة بطريقة متوازنة.
	سياسة الإغلاق وعدم فتح المجال للاستثمار الأجنبي المباشر	• السماح للقطاع الخاص بالمشاركة في المشاريع المموّلة، وتنفيذها.
	الفساد وإهدار الموارد	• فتح المجال أمام الاستثمار الأجنبي عن طريق سنّ قوانين استثمارية جديدة تقدّم تسهيلات للمستثمرين الأجانب.
		• إنشاء سلطات رقابية ترفع تقاريرها مباشرة إلى مجلس الوزراء.
		• السماح بالرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي وآليات المساءلة.

المصدر: المؤلف.

وثمة مسألة أخرى ذات أهمية أساسية تحدّ من تنفيذ السياسات في المنطقة وهي الافتقار إلى بيانات وطنية ومحلية فعالة وموثوقة. فقد ظهر نقص شديد في قواعد البيانات الوطنية المتكاملة والمركّزة التي توفر بيانات مصنفة حسب الموقع الجغرافي. والافتقار إلى قواعد البيانات هذه يحول دون تقييم الأهداف الإنمائية الوطنية. كما أنه يؤثر على القدرة على اعتماد سياسات للتنمية الحضرية قائمة على الأدلة وجذب الاستثمارات التي تلبي الاحتياجات ذات الأولوية. وتُعدّ إتاحة بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة أمراً أساسياً لصانعي القرارات الحضرية وأصحاب المصلحة المعنيين من أجل تحقيق التنمية الحضرية المستدامة والقدرة على توقع الصدمات والتعافي

ونتيجة للصراعات في المنطقة، تعاني المدن العربية التي تمرّ بأزمات، من بنى تحتية متضررة وعدم إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة، ممّا يؤثر على رفاهية المواطنين. ويحتلّ الصراع والحاجة إلى إعادة بناء المدن موقع الصدارة في التحديات التي تواجه التنمية الحضرية وتنفيذ الاستراتيجيات والسياسات والبرامج وخطط العمل ذات الصلة. وتجدر الإشارة إلى أن البنية التحتية الحضرية كانت بالفعل تحت الضغط قبل اندلاع الصراعات. والواقع أن تعافي البنية التحتية يواجه عقبات متنوعة تتمثّل في توافر الأموال، وتدمير الممتلكات الحضرية، وفقدان القدرات البشرية الماهرة في الكيانات الحكومية نتيجة الحرب والهجرة على نحوٍ أساسي.

وتحديثها بطريقة ذكية ومنظمة. ويقترن هذا التحدي بالنقص في قدرة الحكومات المحلية على إدارة الموارد المالية. ويمثل غياب المسؤوليات المحددة بوضوح لكل من الحكومات المحلية ودون الوطنية والوطنية عائقاً إضافياً أمام تحسين أثر جهود التنمية المحلية ويحول دون تنفيذ السياسات الحضرية. ويمكن عموماً تصنيف التحديات التي تواجه تنفيذ السياسات الحضرية في المنطقة العربية ضمن عقبات مالية، وقانونية، وهيكلية، وسياسية. ويقدم الجدول 2 أمثلة على ذلك.

منها. ولا يزال يتعين بذل جهود كبيرة قبل اعتماد التحضر الأخضر في المنطقة العربية. فمعظم المدن تتبع نموذجاً حضرياً يعتمد على السيارات، وتهمل توفير وسائل النقل العام اللائقة والأمنة والمساحات الحضرية للاستخدام العام. ويؤثر هذا النقص مباشرة على إمكانية تنفيذ سياسات التنمية الحضرية.

أما التحدي الأساسي الآخر الذي يواجه تنفيذ سياسات التنمية الحضرية، فيتمثل في الافتقار إلى التمويل البلدي اللامركزي لبناء البنية التحتية وصيانتها

باء. التخطيط للمرونة الحضرية في المنطقة العربية

بناء المرونة تنفيذ خطط واتخاذ إجراءات مرنة ومحددة السياق، يمكن تعديلها وفقاً للطبيعة الدينامية للمخاطر والمرونة. إضافةً إلى ذلك، من المهم الإقرار بأن المدن تتألف من نُظُم مترابطة من خلال شبكات معقدة وأن التغييرات في مجال واحد يمكن أن تنتشر في جميع أنحاء الشبكة. لذلك، تتطلب عملية بناء المرونة نهجاً شاملاً مع مراعاة الترابط، لا سيما في أوقات الاضطرابات. ويتطلب التخطيط للتعافي وبناء المرونة أيضاً المشاركة والحوكمة. ويحافظ النظام المرن على الحياة، ويحد من الإصابات، ويعزز رفاهية السكان من خلال تعزيز الشمولية والمشاركة الشاملة والهادفة للجميع -لا سيما من هم عرضة للمخاطر- في عمليات التخطيط والحوكمة. ويمكن لمثل هذا النهج أن يخلق شعوراً بالملكية، مما يؤدي إلى التنفيذ الناجح للخطط والإجراءات. ويتطلب بناء المرونة في المنطقة العربية أيضاً مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين. وينبغي أن يكفل النظام المرن استمرارية الحوكمة، والاقتصاد، والتجارة، وغيرها من الوظائف والتدفقات التي يعتمد عليها سكانه. ويتطلب ذلك من المدن تعزيز التواصل المفتوح وتيسير التعاون المتكامل بين مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة بدءاً من المؤسسات العامة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، وصولاً إلى مجمل سكان المدينة. ويسعى هذا التخطيط أيضاً إلى تحقيق أهداف التنمية. وينبغي للنهج المعتمدة في المنطقة لتحقيق المرونة أن تضمن ألا تؤدي الجهود الرامية إلى الحد من المخاطر والتخفيف من حدة بعض مواطن

يُتسم الأداء الاقتصادي في الدول العربية بالتنوع، وتدرج الحكومات العربية أهمية المدن كمراكز للنشاط الاقتصادي وخلق فرص العمل ومحركات للتنمية المستدامة. وقد سُلط الضوء على الدور الأساسي الذي تضطلع به المدن في تحقيق التنمية المستدامة، في الهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة بشأن المدن والمجتمعات المستدامة. كما تجلّى هذا الدور بوضوح أكبر في عام 2016 في الخطة الحضرية الجديدة التي تقدّم مجموعة من المبادئ والأهداف الرامية إلى توجيه أصحاب المصلحة المشاركين في التحضر والاستفادة من الإمكانيات التحويلية التي يمكن أن توفرها المدن. وتسعى الخطة إلى تعميم التحضر في خطط التنمية العالمية حتى عام 2036، مما يولد تحولاً نموذجياً يقرّ بالعلاقة بين التحضر والتنمية المستدامة. وتحقيق الخطة هذا الأمر بوضع معايير ومبادئ على جبهات متعددة، بما في ذلك الاقتصادات المحلية والتمويل البلدي. وعند توجيه الخطط الرامية إلى بناء المرونة الاقتصادية الحضرية في المنطقة العربية، ينبغي للحكومات أن تلتزم بمبادئ المرونة الحضرية التي وضعها موئل الأمم المتحدة. وتشمل هذه المبادئ الطبيعة الدينامية للمرونة الحضرية، واتباع أسلوب منهجي إزاء المدن، والمشاركة في التخطيط والحوكمة، وإشراك أصحاب المصلحة المتعددين، وبذل الجهود لتحقيق أهداف التنمية.

وليست المرونة شرطاً بل هي حالة لا يمكن الحفاظ عليها ما لم يتطور النظام ويتحول ويتكيف مع الظروف والتغيرات الحالية والمستقبلية. لذلك، يستلزم

الضعف، إلى توليد مواطن ضعف أخرى أو تفاقمها. وعليها أن تضمن إعمال حقوق الإنسان، واحترامها، وحمايتها في جميع الظروف.

وإلى جانب هذه المبادئ، وضع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية مبادئ أكثر تحديداً لإدارة الاستجابة الاقتصادية لجائحة كوفيد-19 والتعافي منها اقتصادياً، وهي مبادئ لا بدّ من أخذها أيضاً في الحسبان عند التخطيط للتعافي وبناء المرونة. وتشمل هذه المبادئ تعلّم الدروس المستفادة من الأزمة، وتمويل التعافي وإعادة الإعمار، وعدم إهمال أحد، وتعميم المرونة في التحصّر المستدام، وتعزيز التحصّر المستدام وحكومة ريادية.

وتمثّل المبادئ المذكورة أعلاه الإطار التوجيهي للتخطيط لبناء المرونة في المنطقة العربية. وكشفت أداة التشخيص والتخطيط عن مجالات المرونة التي تواجه انخفاضاً في الأداء. وينبغي لهذه النتائج أن توجّه المدن في صياغة رؤية للمرونة الاقتصادية تسلط الضوء على التحسينات المرجوة في المجالات الأسوأ أداءً. وبعد ذلك، على المدن أن تقرر درجة التحسن التي يمكن تحقيقها ضمن الإطار

الزمني للتخطيط (أي من 3 إلى 5 سنوات). ومع أن التحسينات المرجوة قد تغطي مبدئياً نطاقاً أوسع، فعليها أن تتماشى مع الإنجازات الممكنة خلال فترة التخطيط. ويلخّص الشكل 10 أدناه عملية التخطيط التي ينبغي أن تتبعها المدن العربية.

والتخطيط لبناء المرونة في المنطقة العربية هو نشاط معقّد ومتعدّد الأبعاد. فالتصوّر وتحديد أهداف الأداء لأغراض التحسين، يتطلّبان توافق آراء واسع النطاق بشأن المسائل الهامة والاستراتيجية. لهذا الغرض، ينبغي أن تُنظّم فعاليات تشاركية على مستوى المدينة لمناقشة النتائج الرئيسية لتشخيص أداء المرونة الاقتصادية وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين، فضلاً عن وضع رؤية للمرونة الاقتصادية للمدينة. بالإضافة إلى ذلك، تحدّد هذه الفعاليات التشاركية الشاملة مدى التحسّن الذي تمّ تحقيقه في مؤشرات محدّدة. هذه هي العملية التي يجب اتباعها في المدن التجريبية (الإسكندرية وبيروت ومدينة الكويت)، لتطوير مرونتها وقدرتها على التعافي وفقاً لنتائج أداة التشخيص والتخطيط.

الشكل 10. الخطوات الرئيسية في التخطيط لبناء المرونة الاقتصادية في المدن



المصدر: UNCDF and others, 2021. Urban Economic Recovery and Resilience: Diagnostic and Planning Tool. p. 44.

جيم. توصيات وأولويات مقترحة بشأن السياسات الحضرية للمنطقة العربية

يقدم هذا القسم توصيات متعلقة بالسياسات تهدف إلى تسريع الجهود المبذولة من أجل التنمية الحضرية المستدامة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التوصيات لا تقدم حلاً واحداً يناسب الجميع، بل توفر نظرة مفصلة إلى التحديات الرئيسية التي تواجه المدن العربية في ما يتعلق ببناء المرونة، وتقتترح إجراءات تحويلية مختارة على واعي القرار وصانعي السياسات الحضرية مراعاتها إلى جانب الخصائص السياقية لمدهم، والتي تختلف في قدراتها ونطاق صلاحياتها. وبناءً على ذلك، قد تكون التوصيات التالية عامة ويمكن استخدامها كمبادئ توجيهية يتم تكييفها حسب المتطلبات والتحديات الخاصة بكل مدينة. وتُصنّف التوصيات وفق المجالات الخمسة المحددة في هذه الوثيقة.

تحسين مرونة بيئة العمل المحلية:

- التركيز على التنوع في الاقتصاد المحلي بإعادة تقييم مواطن القوة والنجاحات الفريدة للمدينة واستكشاف القطاعات التي قد تكون غير مستخدمة (وفقاً لسياق المدينة)، مثل السياحة، أو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، أو البحث والتطوير، أو الصحة، أو التعليم.
- تحسين ظروف جذب استثمارات القطاع الأجنبي والخاص في النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة.
- اعتماد استراتيجيات لتعزيز تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، عن طريق شراكات مع الجهات الفاعلة الدولية، وتعزيز التنمية المستدامة التي يقودها الابتكار.
- توليد المنافسة في السوق عن طريق تشجيع الابتكار والإبداع. ويمكن تحقيق ذلك بدعم إعادة هيكلة نظام ريادة الأعمال، وتشجيع المؤسسات المالية المحلية ومجتمع الأعمال على المساعدة في زيادة عدد الشركات الناشئة، وتقديم المساعدة المالية والتقنية لأصحاب المشاريع الشباب. بالإضافة إلى ذلك، تنفيذ مبادرات لتعزيز ريادة الأعمال في البلديات والشركات، وإنشاء حاضنات أعمال، وتقديم

- إعانات مثل الإعفاء من الإيجارات، والإعفاء الضريبي، ووسائل دعم أخرى.
- بناء مراكز استثمارية داخل البلديات تكون مسؤولة عن تحديد فرص الأعمال والاستثمار ضمن المدينة. وينبغي أن تعزز هذه المراكز الفرص المتاحة للمستثمرين، وأن تعمل مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين من الدوائر الحكومية والقطاع الخاص في تصميم الفرص الاستثمارية وتنفيذها، وأن تجمع كل البيانات والمعلومات المتعلقة بالفرص الاستثمارية في مكان واحد، وأن تذلل العقبات الإدارية أمام الاستثمارات (مثل الحاجة إلى موافقات وتصاريح متعددة).

تحسين مرونة سوق العمل المحلية:

- ضمان التنوع وتعزيز مشاركة المرأة في العمل. فعلى برامج التدريب المهني أن تلبى متطلبات محدّدة لدى النساء، وعلى أصحاب الأعمال التجارية تأمين دور حضنة ورعاية نهائية.
- تصميم استراتيجيات للإصلاحات التعليمية والتدريبية لتحسين مهارات اليد العاملة وإنتاجيتها؛ وتوسيع نطاق برامج التدريب المهني والتدريب أثناء العمل لضمان حصول العمال على فرص تعلم مستمرة وتعزيز قدرتهم على مواكبة التحولات الصناعية والتغير التكنولوجي؛ وتقديم حوافز للقطاع الخاص لتبني برامج تدريب مهني صارمة ضمن الشركات.
- تعبئة الموارد المالية والتقنية لضمان درجة عالية من الحماية الاجتماعية لليد العاملة. ويمكن القيام بذلك بالتنسيق مع مجتمع الأعمال المحلي ومع المنظمات غير الحكومية على حدّ سواء.
- تكريس اهتمام إضافي لتحسين أنظمة العمل لليد العاملة الوافدة في بلدان مختارة من دول مجلس التعاون الخليجي، لتتماشى مع الحقوق القانونية وحقوق الإنسان في ما يتعلق بحرية تنقل اليد العاملة وبيئات العمل الآمنة والمأمونة؛

- بناء قدرات موظفي الإدارة المالية في المدينة ليكونوا قادرين على هيكلة وتنفيذ ومراقبة الترتيبات المالية اللازمة لتمويل الخطط الحضرية للمدينة.
 - إنشاء قنوات تمويل إضافية لتمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لأنها تمثل مصدراً هاماً لخلق فرص العمل والتنويع الاقتصادي. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تعكس المنتجات والخدمات المالية الاحتياجات المالية المتغيرة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة طوال دورة حياتها. ويمكن للمصارف المركزية أن تطلب من المصارف التجارية توفير التمويل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة مقابل تقديم حوافز لتلك المصارف.
 - سنّ تشريعات بشأن مؤسسات التمويل البالغة الصغر التي ثبت أنها تحفز النمو الاقتصادي واليد العاملة في العديد من البلدان النامية.
 - ترشيد ومواءمة الإنفاق العام مع أفضل الممارسات لإدارة المالية الدولية لضمان فعالية النفقات والاستخدام الأمثل للموارد المالية؛ ومواءمة برامج الإنفاق العام مع أولويات التنمية المحلية.
 - تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي، في مدن مختارة من دول مجلس التعاون الخليجي، للحدّ من الاعتماد على عائدات النفط وزيادة الإيرادات الحكومية غير النفطية.
 - تعزيز رقابة المصرف المركزي على النُظم المصرفية من خلال تحسين عمليات الاستعراض والتقييم الرقابية التي تحدّد غايات متطلبات رأس المال لكلّ مصرف على حدة بناءً على موجز المخاطر الخاص به وأهميته من الناحية النظامية.
 - تعزيز المنافسة في النظام المالي إذا أمكن من خلال الأدوات أو الجهات المالية البديلة و/أو الممولين، مثل التكنولوجيا المالية.
- تحسين مرونة النظام المالي المحلي:**
- تعزيز اللامركزية في الميزانيات والإيرادات لتمكين المدن من الحصول على مصادر إيراداتها الخاصة، مثل الإيرادات من التراخيص، والضرائب، والغرامات المرورية، ومواقف السيارات.
 - وضع أطر عمل ذات صلة لتمكين المدن من الوصول إلى مصادر تمويل متنوعة (مثلاً من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والتمويل القائم على الأراضي والأصول، والسندات البلدية) من أجل تعبئة رأس المال الخاص لسدّ فجوات التمويل وتلبية الحاجة إلى الموارد عموماً. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للبلديات أن تنشئ وحدات خاصة مسؤولة عن الاتصال بالوكالات الدولية والجهات المانحة لعرض احتياجاتها واجتذاب التمويل.
- تحسين مرونة هيكل الحوكمة الاقتصادية المحلية:**
- تزويد المدن بقدر أكبر من المسؤوليات والصلاحيات لتحقيق التنمية الاقتصادية فيها

وتحسين آليات منع النزاعات وحلّها والوصول إلى الإجراءات القانونية.

- تعزيز حرية تنقل اليد العاملة في ما بين القطاعات من خلال إنشاء قاعدة بيانات تتضمن الموارد والخبرات من وزارات العمل ومنظمة العمل الدولية والأوساط الأكاديمية. وينبغي أن تُبرز قاعدة البيانات أيضاً خبرات النساء ومؤهلاتهنّ لتشجيع مساهماتهنّ في الاقتصاد المحلي.

- تنسيق برامج التدريب وفقاً لاستراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية وتوافر اليد العاملة في المدينة. ويكفل ذلك أن تلبي المهارات احتياجات سوق العمل المحلية، كما يحافظ على إنتاجية العمل على مستوى المدينة.

- إصلاح هياكل سوق العمل، لا سيما في ما يتعلق بوضع الحوافز المناسبة لخلق يد عاملة دينامية وماهرة، مع معالجة المشاكل المرتبطة بتجزئة سوق العمل بين اليد العاملة الوافدة والمواطنين وفقاً للوضع المحدّد في المدينة.

- الحدّ من عدم النظامية في توظيف اليد العاملة عن طريق توفير حوافز مالية لأصحاب العمل الذين يوظفون عمالاً نظاميين في سوق العمل.

تحسين مرونة النظام المالي المحلي:

- تعزيز اللامركزية في الميزانيات والإيرادات لتمكين المدن من الحصول على مصادر إيراداتها الخاصة، مثل الإيرادات من التراخيص، والضرائب، والغرامات المرورية، ومواقف السيارات.
- وضع أطر عمل ذات صلة لتمكين المدن من الوصول إلى مصادر تمويل متنوعة (مثلاً من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والتمويل القائم على الأراضي والأصول، والسندات البلدية) من أجل تعبئة رأس المال الخاص لسدّ فجوات التمويل وتلبية الحاجة إلى الموارد عموماً. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للبلديات أن تنشئ وحدات خاصة مسؤولة عن الاتصال بالوكالات الدولية والجهات المانحة لعرض احتياجاتها واجتذاب التمويل.

- إنشاء آلية تتكيف باستمرار مع التغيرات لاتخاذ القرارات الاقتصادية من أجل مدّ السلطات المحلية بدراسات وتقييمات اقتصادية حديثة لتحديد أولويات قرارات الاستثمار العام، مع مراعاة آراء الناس وأولويات العمل وردود الفعل في ما يتعلّق بالتخطيط والتنفيذ على حدّ سواء.
- تعزيز النمو الذي يقوده القطاع الخاص وتوليد فرص عمل على مستوى المدينة وإنشاء بيئة أعمال تنافسية تشجّع على الابتكار، وإجراء البحوث المستمرة للاتجاهات العالمية والمحلية من أجل تحديث السياسات الاقتصادية وفقاً للتطورات.
- تعزيز مشاركة المجتمع المدني والقطاعين العام والخاص في عمليات الحوكمة الاقتصادية ووضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وقد يتطلب ذلك مراجعات قانونية لضمان تمثيل المواطنين والمشاركة العامة في عمليات صنع القرار في المدينة. كما يستوجب تحديث إجراءات العمل الداخلية وتبسيطها لاستيعاب نهج أكثر تشاركية، ودمج احتياجات المجتمع المحلي في أطر التخطيط الحضري المستقبلية.
- توفير محطة واحدة للأعمال التجارية للمستثمرين الذين يتعاملون مع الحكومات المحلية والمركزية التي تستخدم بوابة بيانات على مستوى البلدية وتجمع البيانات من البلدية والحكومة المركزية في شكل سهل الاستخدام مع تحديث دوري.
- العمل على ربط الخطط الحضرية للمدينة بمدى تأثيرها على أهداف المرونة الاقتصادية وتطبيق خطط تقييم مخاطر الكوارث والحدّ منها. ويتطلب ذلك إنشاء البيئة اللازمة ضمن البلدية لإدارة الكوارث.
- الحفاظ على خدمات عامة عالية الجودة باستخدام التكنولوجيا والأدوات الرقمية. فالتحوّل الرقمي في الخدمات الحكومية من شأنه أن يقدّم فهماً أعمق للاحتياجات المحلية من خلال التفاعل مع مختلف الجهات عبر المنصات الإلكترونية.
- تطبيق مفهوم الاقتصاد الدائري في جميع عمليات المدينة، ممّا يؤدي إلى ممارسة مستدامة.
- تحسين التنسيق بين الوزارات والبلدية في التخطيط لتقديم الخدمات للمواطنين وأصحاب الأعمال من أجل تجنب العقبات والعمليات التي تستغرق وقتاً طويلاً.
- النظر في حلول مبتكرة لتلبية احتياجات تمويل البنية التحتية من خلال إقامة شراكات مع القطاع الخاص وتطوير المحفظة الاستثمارية للبلديات وتعزيز قدرتها على توليد الإيرادات؛ والتركيز بشكل استراتيجي على تحسين مرونة المدينة واستدامتها وتبني مفاهيم الاقتصاد الأخضر.
- معالجة القضايا الرئيسية المتعلقة بمتطلبات البنية التحتية للمدينة كي تضمن الحلول استثمارية الأعمال وتوفّر إيرادات للمدينة، ومن الأمثلة على ذلك الاستثمارات في أنظمة الطاقة الشمسية لتوليد الكهرباء. ويجب أيضاً إجراء مراجعات قانونية لضمان تمتع المدن بالسلطات والصلاحيات ذات الصلة.
- الاستثمار في استراتيجيات متوسطة وطويلة الأجل لحلول النقل العام والنقل الجماعي لحل مشكلات حركة المرور وازدحام السير؛ والنظر في حلول مبتكرة لتلبية الاحتياجات الفورية، مثلاً: الحدّ من دخول سيارات الركاب إلى المدينة وتأمين مرافق لركن السيارات مع خدمة نقل بالحافلات للركاب الذين يدخلون المدينة. ويمكن لهذا الأمر أن يحل مشكلات الازدحام الناتجة عن تركيز الشركات واليد العاملة حول وسط المدينة.

تحسين مرونة الترابط والبنية التحتية المحلية للخدمات الأساسية:

- متابعة برامج الاستثمار في البنية التحتية لبناء مستشفيات جديدة لزيادة عدد الأسرة لكل 10,000 نسمة، لا سيما أنّ جائحة كوفيد-19 أظهرت أنّ البنية التحتية للصحة العامة غير كافية للتعامل مع الطلب على أسرة المستشفيات في معظم المدن العربية.
- تعزيز جودة خدمة الإنترنت ومعدلات انتشارها، وهما عنصران يُعتبران من الممكّنات الرئيسية للأعمال والاستثمار.
- التركيز على مظهر المدينة ونظافتها لجذب الشركات والسياح ودفع عجلة التنمية الاقتصادية.

المرفق

التصميم والعناصر الرئيسية لأداة التشخيص والتخطيط لبناء المرونة الاقتصادية الحضرية والتعافي

محدّد المرونة	مؤشر أداء المرونة	
المحدّد 1: مرونة بيئة العمل المحلية تحليل قدرة الشركات المحلية (بما في ذلك القطاع العام) على تحقيق استدامة النمو والاستجابة للظروف الديمغرافية والتكنولوجية وظروف السوق	المؤشر 1-1: التنوّع في الاقتصاد المحلي	تنوّع منتجات المدينة (كمي)
		غياب النظامية (كمي)
		قوة الاقتصاد العام (كمي)
		تركّز تأثير جائحة كوفيد-19 (كمي)
	المؤشر 1-2: درجة الانفتاح والتكامل مع الأسواق الخارجية	حاصل اليد العاملة الصناعية المحلية (كمي)
		انفتاح الاقتصاد المحلي (كمي)
	المؤشر 1-3: ريادة الأعمال والابتكار	إنشاء أعمال جديدة (كمي)
		معدل رقمنة الأعمال (كمي)
		النفاذ الرقمي (كمي)
		حالة النظام الإيكولوجي لدعم الابتكار (نوعي)
	المؤشر 1-4: الإنتاجية والقدرة الاقتصادية والمالية	إنتاجية الأعمال (كمي)
		حصول الشركات على الكهرباء (كمي)
		الحصول على تمويل ميسور التكلفة (كمي)
		معدل فشل الأعمال نتيجة جائحة كوفيد-19 (كمي)
المحدّد 2: مرونة سوق العمل المحلية تحليل قدرة سوق العمل المحلية على التكيف مع التغيّرات في الأنشطة الاقتصادية وإعادة توزيع اليد العاملة مع تقليل البطالة إلى أدنى حدّ ممكن	المؤشر 2-1: مرونة سوق العمل	تنوّع اليد العاملة (كمي)
		نسبة السكان إلى اليد العاملة (كمي)
		البطالة الناجمة عن جائحة كوفيد-19 (كمي)
	المؤشر 2-2: حرية تنقّل اليد العاملة	حرية تنقّل اليد العاملة المهنية (كمي)
		توافر برامج تدريب (وإعادة تدريب) العمّال على مستوى المدينة (نوعي)
		التنقّل الجغرافي لليد العاملة (نوعي)
		الحصّة التي تنفقها الأسرة المعيشية من ميزانيتها لاستئجار مسكن (كمي)
	المؤشر 2-3: الحماية الاجتماعية لليد العاملة	معدل البطالة (كمي)
		العاطلون عن العمل الذين يتلقون إعانات البطالة (كمي)
		معدل اليد العاملة غير النظامية (كمي)
		إنفاق المدينة على الحماية الاجتماعية (كمي)

حاصل المدينة من المؤسسات المالية لكل 100,000 نسمة (كمي) نسبة السكان الذين لديهم حساب مصرفي (كمي) النسبة المئوية للسكان البالغين الذين لديهم حساب تمويل رقمي مسجل (كمي) حصة السوق للمؤسسات المالية التي تقدم تمويلًا ميسور التكلفة (نوعي)	المؤشر 3-1: حجم النظام المالي وعمقه	المحدد 3: مرونة النظام المالي المحلي تحليل قدرة النظام المالي المحلي على الحفاظ على تمويل كافٍ ومستمرّ للأنشطة الاقتصادية باستخدام الأدوات المناسبة
فروق أسعار الفائدة (كمي) معدل الفائدة على القروض المتعثرة (كمي) التوزيع القطاعي للقروض (كمي) معدل القروض المتعثرة وإعادة هيكلة القروض نتيجة لجائحة كوفيد-19 (نوعي)	المؤشر 3-2: الأداء المالي وسلامته	
تنوع إيرادات المدينة (كمي) حصة الدخل غير المرن كنسبة مئوية من الإيرادات الذاتية للمدينة (كمي) المرونة المالية (كمي) المرونة الضريبية (كمي)	المؤشر 3-3: الحيز المالي للمدينة	
حصة السوق المالية المحلية (كمي) التصنيف الائتماني للمدينة (كمي) التدقيق في أداء المدينة (كمي) التغير في إجمالي إيرادات المدينة نتيجة لجائحة كوفيد-19 (كمي)	المؤشر 3-4: صحة النظام المالي واستقراره في المدينة	
شمولية الحوكمة الاقتصادية (نوعي) المشاركة العامة في الحوكمة الاقتصادية (نوعي) الوصول إلى المعلومات العامة عن القضايا الاقتصادية (نوعي)	المؤشر 4-1: قوة هياكل الحوكمة الاقتصادية والقيادة	المحدد 4: مرونة الحوكمة الاقتصادية تحليل قدرة الحوكمة الاقتصادية المحلية على تخطيط الموارد وتخصيصها وتعبئتها وتنسيق الأنشطة الاقتصادية العامة الخاصة
شمولية نُظُم تخطيط المدينة (كمي) إدماج أحكام إدارة الأزمات في تخطيط المدن ووضع الميزانيات (نوعي) تطبيق منهجية تقييم مواطن الضعف (كمي) مدى الوصول إلى التكنولوجيات الرقمية وتطبيقها (كمي)	المؤشر 4-2: نطاق وجودة تخطيط المدينة	
التخطيط الاستراتيجي وتحسين المرونة للمشاريع الاستثمارية (نوعي) الوصول إلى الأراضي العامة (كمي) صرامة التنظيم/العبء الإداري (كمي) نوعية البيئة التمكينية للاستثمار (كمي)	المؤشر 4-3: الجهوزية للاستثمار	

المحدد 5: مرونة الترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية تحليل قدرة البنية التي تحتية للخدمات الأساسية ونظم الترابط لتمكين وتيسير استمرار تشغيل المكونات الأربعة الأخرى للاقتصاد الحضري في ظل ظروف عصيبة	المؤشر 5-1: تغطية البنية التحتية الأساسية ووظائفها	مساحة عامة مفتوحة لكل 1,000 نسمة (كمي) متوسط عدد وطول مدة الانقطاعات في شبكة الكهرباء لكل مشارك سنوياً (كمي) النسبة المئوية للسكان الذين يحصلون على خدمات المياه والصرف الصحي (كمي) النسبة المئوية للسكان الذين يحصلون بانتظام على خدمة البلدية المتمثلة في جمع النفايات الصلبة (كمي)
	المؤشر 5-2: تغطية الخدمات الصحية	حاصل المدينة للعاملين الصحيين لكل 10,000 نسمة (كمي) حاصل المدينة لأسرة المستشفيات لكل 10,000 نسمة (كمي) النسبة المئوية لإنفاق المدينة على قطاع الصحة (كمي)
	المؤشر 5-3: الترابط والنقل	استمرارية تشغيل الهاتف والإنترنت (كمي) متوسط وقت التنقل مصنفًا حسب وسائل النقل الرئيسية (كمي) التغطية الشاملة لجميع وسائل النقل العام الجيدة (كمي) إمكانية التنقل سيراً على الأقدام أو على متن دراجة هوائية (كمي)

- Bizzotto, Matteo and others (2019). Resilient Cities, Thriving Cities: The Evolution of Urban Resilience. Bonn, Germany: International Council for Local Environmental Initiatives – Local Governments for Sustainability.
- Blominvest Bank (2022). Brite indicators and trends database. Available at <https://brite.blominvestbank.com/>. Accessed on 20 February 2022.
- Briguglio, Lino and others (2008). Economic vulnerability and resilience: concepts and measurements. Research Paper No. 2008/55, May. United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Brodeur, Abel and others (2020). A literature review of the economics of COVID-19. IZA Discussion Paper No. 13411. IZA Institute of Labour Economics.
- ESCWA (2015). Economic Governance Series: Competition and Regulation in the Arab Region. Beirut: United Nations. E/ESCWA/EDID/2015/5.
- _____ (2018). The State of Financing Development in the Arab Region. Beirut: United Nations. E/ESCWA/EDID/2018/TP.2.
- _____ (2020). Impact of COVID-19 on Money Metric Poverty in Arab Countries. Beirut: United Nations. E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.10.
- _____ (2022). COVID-19 stimulus tracker. Available at <https://tracker.unescwa.org>.
- International Labour Organization (2016). Key Indicators of the Labour Market, Ninth Edition. Geneva.
- _____ (2021). More than 4 billion people still lack any social protection, ILO report finds. 1 September.
- International Monetary Fund (2021). World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries. April. Washington, D.C.
- _____ (2022). IMF Datamapper. Available from www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/SAU?year=2020. Accessed March 2021.
- Mohieldin, Mahmoud and others (2020). The Arab Region Post-COVID and Conflicts: Investing in Human Capital, Resilience and Sustainability. December. Cairo International Center for Conflict Resolution, Peacekeeping and Peacebuilding.
- Mroue, Bassem (2021). Economic crisis, severe shortages make Lebanon ‘unlivable’. Associated Press, 30 June.
- United Nations (2020a). The State of Arab Cities 2020: Financing Sustainable Urbanization in the Arab Region – Executive Summary.
- _____ (2020b). Policy Brief: COVID-19 in an Urban World. July.
- United Nations Capital Development Fund and others (2020). Guiding Principles and Practices for Urban Economic Recovery and Resilience.
- _____ (2021). Urban Economic Recovery and Resilience: Diagnostic and Planning Tool.
- United Nations Committee for Development Policy (2018). Leaving no one behind.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018). 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN, 16 May.

_____ (2021). World Economic Situation and Prospects 2021. New York.

United Nations Development Group (2003). The human rights-based approach to development cooperation towards a common understanding among UN agencies.

United Nations Human Settlements Programme (n.d.). Urban Resilience Hub: what is urban resilience. Available at <https://urbanresiliencehub.org/what-is-urban-resilience>.

World Bank (2022). World Bank Database. Available at <https://data.worldbank.org/indicator>. Accessed on 19 February 2021.

- الاتحاد العربي للاقتصاد الرقمي ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية بجامعة الدول العربية (2020). مؤشّر الاقتصاد الرقمي العربي 2020: كوفيد-19 وضرورة التحوّل إلى الاقتصاد الرقمي. الإمارات العربية المتحدة.
- الأمم المتحدة (2020أ). إطار الأمم المتحدة للاستجابة الاجتماعية والاقتصادية الفورية لكوفيد-19. نيسان/أبريل.
- _____ (2020ب). موجز سياساتي: كوفيد-19 والمنطقة العربية: فرصة لإعادة البناء على نحو أفضل. تموز/يوليو.
- طلحة، الوليد أحمد (2020). التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا المُستجد على الدول العربية. نيسان/أبريل. صندوق النقد العربي.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) (2009). تحكّم المرأة بالموارد الاقتصادية وحصولها على الموارد المالية. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/ECW/2009/2/Rev.1.
- _____ (2020أ). استجابة إقليمية طارئة للتخفيف من تداعيات الوباء. فيروس كورونا. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/2020/INF.1.
- _____ (2020ب). التقرير العربي للتنمية المستدامة 2020. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/SDD/2019/2.
- _____ (2020ج). وقائع وآفاق في المنطقة العربية. مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية 2019-2020. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/CL3.SEP/2020/1.
- _____ (2020د). آثار جائحة كوفيد-19 على الشباب في المنطقة العربية. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/2020/POLICY BRIEF.9.
- _____ (2020هـ). آثار جائحة كوفيد-19 على المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/2020/Policy Brief.4.
- _____ (2020و). فيروس كورونا: التخفيف من أثر الوباء على الفقر وانعدام الأمن الغذائي في المنطقة العربية. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/2020/Policy Brief.2.
- _____ (2021). نحو مسار منتج وشامل للجميع: إيجاد فرص عمل في المنطقة العربية. بيروت: الأمم المتحدة. E/ESCWA/CL2.GPID/2020/POLICY BRIEF.3.
- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2020). الاستجابة لأزمة فيروس كورونا (COVID-19) في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- منظمة العمل العربية (2020). تأثيرات أزمة "كورونا" (كوفيد-19) على قضايا التشغيل وأسواق العمل العربية. متاح على الرابط: https://alolabor.org/wp-content/uploads/2020/10/TN_24-10-2020_Study.pdf.

الحواشي

1. World Bank, 2022; United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018.
2. Bizzotto and others, 2019.
3. موئل الأمم المتحدة (بدون تاريخ). يمكن الاطلاع على معلومات عن التَّهَجُّجِ إزاء المرونة الحضرية الذي يتبعه البرنامج العالمي للمرونة الحضرية التابع لموئل الأمم المتحدة، على الموقع: www.urbanresiliencehub.org.
4. الأمم المتحدة، 2020أ.
5. Briguglio and others, 2008.
6. UNCDF and others, 2020.
7. International Labour Organization, 2021.
8. United Nations Committee for Development Policy, 2018.
9. United Nations Development Group, 2003.
10. United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2021.
11. الإسكوا، 2020أ.
12. International Monetary Fund, 2022.
13. UNCDF and others, 2021.
14. ESCWA, 2015.
15. الإسكوا، 2020ب.
16. ESCWA, 2018.
17. الإسكوا، 2020ب.
18. Blominvest Bank, 2022.
19. المؤشر متاح على الرابط: www.mobileconnectivityindex.com/#year=2019.
20. Mroue, 2021.
21. منظمة العمل العربية، 2020، ص. 15.
22. الإسكوا، 2021.
23. الإسكوا، 2020ج.
24. الإسكوا، 2009.
25. الإسكوا، 2020د.
26. International Monetary Fund, 2021, p. 63.
27. منظمة العمل العربية، 2020، ص. 13.
28. UNCDF and others, 2021.
29. الإسكوا، 2020ج.
30. منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2020.
31. الإسكوا، 2020ج.
32. طلحة، 2020، ص. 36.
33. الأمم المتحدة، 2020ب، ص. 19.
34. Mohieldin and others, 2020, p. 1.
35. United Nations, 2020b.
36. ESCWA, 2022.
37. منظمة العمل العربية، 2020، ص. 25.
38. Brodeur and others, 2020, p. 30.
39. UNCDF and others, 2021.
40. United Nations, 2020a.
41. الاتحاد العربي للاقتصاد الرقمي ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية بجامعة الدول العربية، 2020، ص. 54.
42. ESCWA, 2020.
43. الأمم المتحدة، 2020ب.
44. الإسكوا، 2020هـ.
45. الإسكوا، 2020د و 2020و.
46. International Labour Organization, 2016.

تُعَدُّ هذه الورقة الفنية الإقليمية أحد النواتج الرئيسية لمشروع الأمم المتحدة للتنمية حول «بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19»، الذي نُفِّذ في 16 مدينة حول العالم، منها 3 مدن في المنطقة العربية هي الإسكندرية (مصر)، وبيروت (لبنان)، ومدينة الكويت (الكويت). ويندرج هذا المشروع في إطار عمل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في مجال التنمية الحضرية المستدامة، لا سيما ما يتعلق بالمدن الذكية والأمنة والقادرة على الصمود في المنطقة العربية.

وتتضمن هذه الوثيقة لمحة عامة عن المشروع العالمي بشأن «بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19»، وتقدّم توصيات بشأن سياسات بناء المرونة الحضرية خلال جائحة كوفيد-19- وبعدها في المنطقة العربية. وتتناول أيضاً المرونة الاقتصادية والمالية في المنطقة العربية في سياق ظروف سوق العمل والحوكمة الاقتصادية وبيئة العمل والنظام المالي والبنية التحتية، وتلقي الضوء على الاتجاهات ذات الصلة. وتستعرض الوثيقة المسارات المؤدية إلى المرونة الاقتصادية والمالية الحضرية، مع التركيز على التحديات المرتبطة بها في المنطقة العربية، وتقدّم توصيات بشأن السياسات لمعالجة الثغرات ذات الصلة. وأخيراً، تحلل هذه الوثيقة التخطيط اللازم لبناء المرونة في المنطقة، مع التركيز على الإجراءات التي يمكن اتخاذها.

