اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

البلدان العربية في المراحل الانتقالية
التحديات الاقتصادية القصيرة والمتوسطة الأجل

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ECRI/2013/1
31 May 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

البلدان العربية في المراحل الانتقالية
التحديات الاقتصادية القصيرة والمتوسطة الأجل

الأمم المتحدة
نيويورك، 2013

13-0115

شكر وتقدير

هذه الدراسة من إعداد Vito Intini، بالتعاون مع Fernando Cantu-Bazaldua، وGaren Markarian وجواد واكيم، وكلهم من موظفي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). وساهم في مراجعتها وتقديم التعليقات والتوصيات القيمة عليها كل من شعبة التنمية الاقتصادية والعولمة ولجنة فريق الاستعراض في الإسكوا، وCaroline Freund (البنك الدولي)، وIshac Diwan (جامعة هارفرد)، وابراهيم سيف (مركز كارنيغي للشرق الأوسط)، وClemens Breisinger وJean-Francois Maystadt (المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية)، وEmanuele Santi (بنك التنمية الأفريقي) ويوسف شعيتاني (الإسكوا).

المحتويات

الصفحة

شكر وتقدير iii
مقدمة 1

الفصل

أولاً- الحالة الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة 4

ألف- لمحة عامة 4
باء- الفقر وانعدام المساواة 8
جيم- الأمن الغذائي ونظم الإعانات 13
دال- أسواق العمل والسياسات ذات الصلة 18
هاء- الاقتصاد غير النظامي 29
واو- تدفقات الهجرة والسياسات ذات الصلة 32
زاي- أنماط الاستثمار 37
حاء- الإسكان وأسواق العقارات والسياسات ذات الصلة 41
طاء- أي نوع من السياسات الصناعية؟ 45
ياء- خطة قائمة على الحوكمة 47
كاف- بيئة الأعمال 54
لام- القطاع المالي 57
ميم- التجارة والشؤون اللوجستية 63
نون- التعليم 69
سين- الصحة 75
عين- السياسة المالية العامة 77
فاء- إدارة المالية العامة 86
صاد- اللامركزية المالية 89
قاف- سياسات النقد وأسعار الصرف 92

ثانياً- الأحداث الأخيرة والتحديات الاقتصادية ذات الصلة 97

ألف- التحديات الحالية بحسب الرأي العام 97
باء- التحديات المرتبطة بمرحلة التحوُّل السياسي 100
جيم- التحديات المرتبطة بمرحلة التحوُّل الاقتصادي 103
دال- الاقتصاد السياسي للمرحلة الانتقالية 120
هاء- دور المجتمع الدولي 134

ثالثاً- الملاحظات الختامية والتوصيات 143

المراجع 151

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

1- ترتيب البلدان العربية بحسب مؤشر التنافسية العالمي للفترة 2011-2012..... 7
2- توزع الفقراء في بعض البلدان العربية..... 12
3- مدى تأثر التغذية بالنمو بحسب القطاعات..... 14
4- معدلات النمو اللازمة للحد من البطالة (للفترة 1980-2005) 21
5- توجهات العمل غير النظامي في مصر 23
6- القيود المفروضة على نقابات العمال في البلدان الأعضاء في الإسكوا 26
7- ممارسات جيدة في برامج تحسين أداء سوق العمل..... 28
8- الوجهات الرئيسية من البلدان العربية التي تمر بمرحلة إنتقالية..... 34
9- مؤشرات قصور البنى التحتية للمنشآت 38
10- خصائص سوق الإسكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 43
11- ما مدى خطورة مشكلة الفساد الكبير أو السياسي في المجال العقاري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟..... 44
12- التركز التجاري بحسب مؤشر Herfindahl-Hirschman..... 64
13- مؤشرات تنمية التجارة في منطقة الإسكوا 68
14- الإنفاق على الصحة..... 76
15- إجمالي الإنفاق على الصحة 76
16- الإنفاق من الأموال الخاصة نسبة إلى الإنفاق الخاص على الصحة 76
17- تقديرات الإيرادات الضريبية 78
18- الضرائب الفعلية، والقدرة الضريبية التقديرية، والجهود الضريبية في كل من البلدان (2002-2009) 79
19- التصنيف الاقتصادي للنفقات التقديرية 81
20- معامل تأثير النفقات العامة على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في المدى القصير 83
21- متوسط الإنفاق العسكري مقابل الإنفاق الاجتماعي..... 84
22- مؤشر الميزانية المفتوحة في بلدان عربية مختارة..... 87
23- المسؤوليات المتعلقة بالإنفاق لناحية التمويل والتوفير 91

المحتويات (تابع)

الصفحة

24- الترتيبات الخاصة بسعر الصرف قبل الانتفاضات وبعدها 93

25- موجز للتحديات وخيارات الإصلاح المتاحة على صعيد أسواق الأوراق المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 96

26- الهموم ذات الأولوية بالنسبة للشعب المصري في نيسان/أبريل 2012 99

27- آفاق النمو الاقتصادي للفترة ما بين 2009-2012 105

28- معدلات تضخم مؤشر أسعار الاستهلاك في بلدان مختارة 2009-2013 106

29- الوضع المالي العام للحكومات في بلدان عربية مختارة 109

30- تصنيفات القروض السيادية وصفقات صندوق النقد الدولي 116

31- تقديرات الأصول الموجودة في الخارج 119

قائمة الأشكال

1- نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (1980-2010) 4

2- معامل الاختلاف والمتوسط السنوي لنمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (1970-2009) 5

3- تقلبات أسعار السلع الأساسية 5

4- القطاعات الاقتصادية في بعض البلدان العربية (2009) 6

5- الصناعات التحويلية في المناطق النامية (1980-2009) 6

6- الاختلاف في انتشار الفقر 9

7- اختلاف مؤشر الفقر البشري بحسب البلدان (1997 و2008) 9

8- معدلات الفقر بحسب مستويات الفقر 9

9- أثر الصدمات الكبيرة على الفئات الضعيفة 9

10- معامل جيني الإقليمي للتفاوت في توزيع الأراضي 11

11- توزع الفقر في المحافظتين الأكثر فقراً والأكثر غنىً في مصر 12

12- الحصص من منافع الإعانات بحسب مجموعات الدخل 15

13- مقارنة بين تغطية شبكات الأمان الاجتماعي غير القائمة على الإعانات 15

14- معدلات العمالة في بعض البلدان والمناطق 19

15- إجمالي البطالة وبطالة الشباب بحسب المناطق 19

16- معدلات بطالة الشباب في بعض البلدان العربية 19

المحتويات (تابع)

الصفحة

17- نمو الإنتاجية السنوي بحسب المناطق (1991-2010)..... 21
18- اتجاهات إنتاجية العمل في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان المتخذة كأساس للمقارنة 21
19- اتجاهات تأثر العمالة بالنمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 23
20- العاطلون عن العمل الذين يحصلون على إعانات البطالة 25
21- أنواع ونسب العمالة..... 30
22- حجم الاقتصاد غير النظامي..... 30
23- محددات الإقتصاد غير النظامي..... 30
24- الأشخاص غير المشتركين في الضمان الإجتماعي 31
25- أحجام الشركات غير المسجلة بحسب المناطق 31
26- تركيبة العمالة الأجنبية بحسب المنشأ في بعض البلدان العربية..... 33
27- تدفقات التجارة والتحويلات بين بعض البلدان العربية وأوروبا..... 34
28- التحويلات إلى بعض البلدان العربية 34
29- مؤشرات إدارة الاستثمارات العامة 38
30- اتجاهات أسعار النفط وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر 41
31- الاتجاهات الحالية لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر..... 41
32- مؤشرات الحوكمة العالمية (1996-2010)..... 49
33- القيود المفروضة على إيجاد وظيفة، في نظر الشباب العربي..... 50
34- مؤشرات الحوكمة والدخل..... 52
35- الترابط بين الحوكمة وإرساء الديمقراطية..... 53
36- القدرة الإحصائية بحسب المناطق 54
37- كثافة الشركات الوافدة حديثاً إلى بعض أسواق الأعمال (2004-2009 كمتوسط) 54
38- القيود الرئيسية على الشركات في بعض البلدان العربية 55
39- الودائع المصرفية 58
40- القروض الخاصة 58
41- القروض المصرفية غير المحمية العشرون الأعلى 58
42- السندات الخاصة المحلية..... 58

المحتويات (تابع)

الصفحة

43- مؤشرات التمويل البالغ الصغر بحسب المناطق 60
44- قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة 60
45- المستفيدون من القروض البالغة الصغر 60
46- نظم المعلومات الخاصة بالقروض 62
47- وجهات الصادرات الخاصة ببلدان مختارة لعام 2009 63
48- الأداء اللوجستي المقارن 67
49- معدلات الأمية (1997-2008) 70
50- نسبة الشركات التي تعتبر النقص في مهارات العمال عائقاً أساسياً لنشاطها 72
51- الشركات التي توفر التدريب للموظفين 72
52- مقارنة متوسط تكاليف التخرج والإنفاق للطالب الواحد 74
53- مقارنة متوسط تكاليف التخرج والإنفاق للطالب الواحد 74
54- الإنفاق على الصحة من الأموال الخاصة في العالم وفي البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي 77
55- نسب العمالة في الخدمات العامة والخدمات التجارية 80
56- تجزئة الديون الحكومية في الفترة 2004-2009 85
57- أوجه الضعف المحتملة في تخصيص الموارد ونقلها 88
58- المناطق المشمولة بتقييمات المساءلة المالية والإنفاق العام 88
59- مسوح تتبع النفقات العامة/المسوح الكمية لتوفير الخدمات بحسب المناطق 88
60- نصيب الفرد من استثمارات السلطات المحلية 91
61- نصيب الفرد من إيرادات السلطات المحلية 91
62- الاقتصادات العربية ومستوى عدم الرضا 98
63- الاتجاهات ما قبل المرحلة الانتقالية من حيث نسب الأشخاص الذين ينعمون بالازدهار والناتج المحلي الإجمالي في تونس ومصر 99
64- الأشخاص الذين يعانون، والذين يكافحون، والذين ينعمون بالازدهار في بلدان مختارة 100
65- تغيّرات الاحتياطي خلال المرحلة الانتقالية 114
66- توافد السواح 114
67- مقايضات القروض التجارية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية 115

المحتويات (تابع)

الصفحة

68- فرق العائد على السندات الحكومية (مقارنة بسندات الخزانة الأمريكية) منذ اندلاع الانتفاضات 115

69- التغيّرات في فرق العائد لخمس سنوات على مقايضات الائتمان في حالة التخلف عن الدفع (تموز/يوليو - أيلول/سبتمبر 2011) 115

70- مؤشرات أسواق الأسهم 115

71- اتجاهات الأسعار الدولية للسلع الغذائية ومنتجات الطاقة 118

72- معدل مخزون القمح نسبة إلى استهلاكه 118

73- النماذج المستقبلية للمراحل الانتقالية 122

74- مدى وقوع الانكماش الاقتصادي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية 123

75- مقارنة بعض اتجاهات الاقتصاد الكلي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية 124

76- التمويل الدولي الرسمي المقدم إلى البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية في عام 2011 وحتى أحدث التواريخ المتوفرة لعام 2012 138

77- اتجاهات تدفق المساعدات الدولية إلى بلدان عربية مختارة تمر بمرحلة انتقالية ومؤشرات الحوكمة فيها 140

قائمة الأطر

1- الفقر وانعدام الأمن الغذائي في بلدان تجتاز بداية المرحلة الانتقالية 17

2- تمليك الأراضي والتنمية الاقتصادية في المنطقة العربية 42

3- الخصخصة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية 46

4- النمو الشبيه بالمنحنى J في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية 122

5- الدروس المستفادة من المراحل الانتقالية الأخرى 129

6- الدروس المستفادة من مشروع مارشال 136

مقدمـة

تُعتبر مواجهة التحديات الاقتصادية الملحة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية عاملاً أساسياً من أجل ضمان نجاح العملية الانتقالية التي تشهدها هذه البلدان[1]. في الواقع، وفي بداية هذه المرحلة، اعتبر المواطنون في المنطقة العربية أن الاقتصاد القوي هو بالأهمية نفسها التي تكتسيها الديمقراطية الفعالة (PEW, 2011). غير أنه لم يتم حتى الآن التركيز بشكل مناسب على هذه التحديات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالخصائص الاجتماعية والاقتصادية المتجذرة في هذه المنطقة.

وعلى الرغم من تباين الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، فقد تأثرت كافة اقتصادات المنطقة بفعل الانكماش العالمي وموجة الانتفاضات الأخيرة، وذلك بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة[2].

والتوصيف الأفضل الذي يمكن إعطاؤه لهذه المنطقة الشديدة التعقيد هو أنها عبارة عن منطقة تعيش فيها الشعوب معظم حياتها السياسية والاقتصادية ضمن أطر ذات حدود مرسومة مسبقاً. فمنذ نعومة أظافرهم وحتى الرمق الأخير، يخضع الرجال والنساء العرب لمجموعة من الشروط التي تؤثر تأثيراً حاسماً على قدراتهم، وخياراتهم. وهذه الشروط هي نفسها بالنسبة للقادمين من المناطق الريفية أو الحضرية؛ وأولئك الذين نشأوا على يد أهل متعلمين؛ والذين ينتمون إلى مذاهب وقبائل مختلفة في بلدان مثل الأردن، والجمهورية العربية السورية، ولبنان، وليبيا، أو اليمن؛ والذين يتمتعون بالنفاذ إلى خدمات التعليم والصحة الفعالة؛ وأولئك القادرين على إيجاد وظيفة في القطاع النظامي أو غير النظامي؛ والذين يستطيعون الهجرة بشكل شرعي؛ أو ببساطة المستهلكين العاديين الذين لا يجدون سوى نوع واحد من المنتجات أو الخدمات في السوق بسبب الاحتكارات التي تمارسها الدولة أو القطاع الخاص.

وقد طبقت كافة البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية إصلاحات هيكلية، ولو بدرجات متفاوتة من القناعة والالتزام، إلا أنها كلها تعاني من الممارسات الإقصائية في المجال الاقتصادي ومحدودية الخدمات التي توفرها الدولة. لقد أدى التفاعل بين وجهي القصور المذكوريْن إلى استمرار تدني الاستثمارات الخاصة وتراجع استحداث فرص العمل، في حين بقيت الحاجة إلى الإعانات ملحة وظل الفساد مستشرياً. وقد تعلم صانعو السياسات بعد أكثر من عقدين من الإصلاحات الاقتصادية والتحسينات البنيوية في البلدان العربية، أنه في سبيل تحقيق إصلاحات مستدامة منصفة وشاملة، ومؤاتية للنمو، لا يجوز الفصل بين إصلاحات اقتصادية وأخرى سياسية.

لقد انتقلت عدوى الانتفاضة الشعبية في تونس إلى العديد من البلدان العربية الأخرى. ولاقت الدعوات الشعبية للإصلاح السياسي صدىً في كافة أنحاء المنطقة؛ وعبرت المطالب الحدود، وسافرت الشعارات بحرفيتها من بلد إلى آخر، كما انتشرت تكتيكات واستراتيجيات التعبئة بفضل مواقع التواصل الاجتماعي من التونسيين "ذوي الخبرة" إلى آخر مواطن طالته عدوى الاحتجاجات في البلدان الأخرى. وربط المحتجون

---

1 شمل التحليل الوارد في هذه الدراسة البلدان العربية التالية التي تمر بمرحلة انتقالية: الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، واليمن. لكن، وعندما اقتضت الضرورة، تم توسيع التحليل ليطال بلداناً أخرى هي البحرين والجزائر ولبنان، وبلدان مجلس التعاون الخليجي، وذلك نظراً إلى الروابط الوثيقة بين البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وبينها.

2 بسبب الأحداث التي تشهدها معظم بلدان المنطقة، جرى التركيز في هذا التقرير بشكل أساسي على المنطقة العربية بدلاً من منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، وذلك من أجل الحفاظ على مقاربة إقليمية أكثر منهجية تسمح بوضع إطار أوسع نطاقاً وأكثر ترابطاً للتحليل. كما جرى استخدام منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أحياناً كمرادف آخر للمنطقة العربية.

ما بين المطالبة بالحقوق السياسية وإحلال العدالة الاقتصادية والاجتماعية من خلال شعار مشترك هو "الخبز، والحرية، والكرامة الإنسانية"، وهو شعار أجمعت عليه الشعوب بكافة أطيافها، من شباب متعلمين، ونساء، وناشطين عماليين، وموظفين حكوميين، وأصحاب الأعمال الصغيرة، وجمعيات مهنية، وعاطلين عن العمل، والذين يعانون من العمالة الناقصة، والفقراء، جمعتهم قضية واحدة مشتركة.

صحيح أن المطالب السياسية اتسمت بروحية مشتركة، ناجمة من دون شك عن تشابه أوجه القصور السياسية التي كانت تعتري الأنظمة في مرحلة ما قبل الانتفاضات، إلا أن الملامح الاقتصادية والتنموية لبلدان المنطقة قبل موجة الاحتجاجات اتسمت بقدر هائل من التفاوت من حيث ثروة الموارد، والنفاذ إلى رأس المال، واستيعاب التكنولوجيا، وسياسات التنمية ونتائجها.

في المقابل، تم رصد أوجه تشابه صارخة على الأرض منذ اندلاع الاحتجاجات؛ فقد شهدت البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ومن دون استثناء، معدلات نمو سلبية في عام 2011، وعرفت كلها تراجعاً في معدلات الاستثمار وارتفاعاً في معدلات البطالة. وبالتالي، يُعتبر اعتماد سياسات شعبوية، لا سيما في وقت تسود فيه حالة من الضياع العام، إجراءً مشوباً بالمخاطر، فالحكومات قد اتخذت بالفعل إجراءات سريعة في محاولة منها لتهدئة النقمة الشعبية وذلك على حساب الميزانيات العامة المتأرجحة والآخذة بالتراجع.

وما يزيد الوضع تعقيداً تفاوت وجهات النظر بين الفئات الاجتماعية المختلفة حول العملية الانتقالية والإصلاحات التي تستوجبها. فالجهات المقربة والمستفيدة من النظام مثلاً تعتبر الإصلاحات ناجحة فقط في حال أتاحت لها الحفاظ على مكاسبها على الرغم من تغيّر النظام؛ والمؤسسات المالية الدولية تقيس نجاح الإصلاحات بمدى قدرتها على تحقيق النمو المستدام واستقرار الاقتصاد الكلي؛ والقوى الأجنبية تعتبر هذه الإصلاحات إيجابية في حال أرست السلام والاستقرار في المنطقة ومحيطها على أن تبقى هذه المنطقة مصدراً دائماً للموارد المعدنية؛ أما بالنسبة للشعوب، فإن نجاح هذه الإصلاحات رهن بمدى تحقيقها لتحسينات ملموسة على مستويات المعيشة. وبالتالي، يكمن التحدي المقبل في كيفية الإيفاء بتوقعات أكبر عدد ممكن من هذه الفئات، مع التنبه إلى أن تطبيق نظرية "باريتو" (Pareto) حول الإصلاح الأمثل في المراحل الانتقالية أمر غير ممكن، أقله في المدى القصير.

وتتسم المراحل الأولية لمعظم العمليات الانتقالية بمرونة عالية، وبالتالي، نادراً ما تعود الوصفات الجاهزة بالفائدة، لا بل إنها تتسبب أحياناً بمشاكل إضافية. ففي مثل هذه المفترقات السياسية والاقتصادية الخطيرة، عادةً ما تكون الادخارات الوطنية شحيحة، والأسواق الوطنية صغيرة ومجزأة، والتكنولوجيا المطورة محلياً أضعف بكثير من تلك التي تتمتع بها الاقتصادات الأكثر نضوجاً من حيث تحقيق نمو سريع وشامل. كما أن العمليات الانتقالية تتأثر بشكل كبير بالمشاكل الناجمة عن التضارب في التوقيت وعن العمل الجماعي. فتدني مستويات التضخم، وتحقيق استقرار العملات، وتوفير الخدمات العالية الجودة، وخلق مناخ أعمال مؤات هي كلها منافع عامة يستفيد منها المجتمع برمته، مع أنها قد تلحق ضرراً ببعض الجهات ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، الأقليات الحاكمة السابقة، والبيروقراطيون والعسكريون المحرومون من امتيازاتهم، ورواد الأعمال المستفيدون من الدعم. إن توزُّع المنافع المحتملة على المجتمع ككل وتركّز الخسائر الحتمية على فئات معينة يقعان في صلب الاقتصاد السياسي للمرحلة الانتقالية، وهذا ما يعطي محفزات للخاسرين من أجل الانخراط في العمل الجماعي أكثر منه للرابحين (Hellman, 1998). وفي المدى القصير، وبعد تغيّر النظام، يواجه السياسيون معضلة تتمثل في كيفية إطلاق الإصلاحات الاقتصادية وضمان استدامتها، مع ما يتطلبه ذلك من تضحيات كبيرة وحتمية لمجرد تحقيق مكاسب مستقبلية لا تعود بالفائدة على مجموعات محددة. وبالتالي، يتضح سبب تردد السياسيين في إجراء إصلاحات سياسية لأن فوائدها لن تبرز قبل الدورة الانتخابية المقبلة،

ولأن العديد من الحكومات القائمة حالياً هي حكومات انتقالية تم تشكيلها للإشراف على الإصلاحات الدستورية مع المحافظة على تماسك البلاد وتسليم الحكم في نهاية المطاف إلى الحكومات المنتخبة ديمقراطياً بموجب الدساتير المصدّق عليها حديثاً، ويتوقع حصول ذلك خلال فترة السنتين 2013-2014.

وبالتالي، يتمثل التحدي المتوسط الأمد في كيفية توزيع عبء الإصلاحات على نحو متكافئ لتكون المراحل الانتقالية مقبولة سياسياً واجتماعياً. ويكمن التحدي الأكثر إلحاحاً في تحديد الثمار التي يسهل جنيها، مثل القيود الأكثر حدة على التنمية والتي يؤدي التخفيف منها إلى تسريع عجلة النمو المنصف في المدى القصير، على أن يصار في موازاة ذلك إلى صياغة استراتيجية متسقة وموثوقة للمدى الطويل، تقوم على الآثار المتراكمة لعدد كبير من الإصلاحات الصغيرة المنفذة خلال فترة طويلة أو عدد محدود من الإصلاحات الجريئة، وذلك حسب الاقتضاء. وبعد حدوث تغيّر سريع للنظام، يواجه المواطنون تحديات مقلقة، وغالباً ما يعاني صانعو السياسات من محدودية الفرص المتاحة لهم للمضي قدماً في المراحل الانتقالية. ومن هنا، تتطلب الأوقات العصيبة التي تشهدها البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية مواقف سياسية استثنائية يتوجب خلالها على كل من المواطنين العاديين والقادة السياسيين والمجتمع الدولي تحمّل مسؤولياتهم من أجل المساهمة في تسريع وتيرة العملية بأقل ضرر ممكن وعلى نحو لا رجعة فيه، لضمان قيام ديمقراطيات مزدهرة لسكان المنطقة العربية.

وهذا التقرير ثمرة عملية تشاورية طويلة واستعراض مكثف للدراسات المتوفرة حول الموضوع، وهو يحاول تحديد التحديات الاقتصادية في البلدان التي وصلت إلى هذا المفترق إلهام ولكن الخطير في تاريخ المنطقة، وذلك بهدف فهم القيود التي تواجهها السلطات في الوقت الراهن، فضلاً عن الموارد والأدوات المتاحة لها خلال الدورتين الانتخابيتين الحالية والقادمة. ويتضمن التقرير تحليلاً للتحديات والفرص الاقتصادية القصيرة والمتوسطة الأمد للعملية الانتقالية الناشئة، في محاولة لإيجاد الطرق الخاصة بوضع واعتماد الإصلاحات الاقتصادية الكفيلة بتحقيق توازن بين المقايضة التاريخية التي لطالما أسيئ استخدامها بين الاستقرار وتوازن القوى من جهة، والسياسات غير الإقصائية والمساءلة من جهة أخرى. وبالتالي، فإن الأجندة التي بدأت الجهات المعنية والجمهور بمناقشتها على امتداد المنطقة هي أجندة قائمة على الحرية، والنفاذ، والمشاركة، والمساءلة. ومن الواضح إذاً أن ما ينتظر هذه المنطقة هو أجندة لإصلاح الحوكمة.

وتتألف الدراسة من ثلاثة أجزاء، حيث يتضمن الجزء الأول تحليلاً للخصائص البنيوية الأساسية للاقتصادات والسياسات والنتائج المحتملة على صعيد التنمية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، وهي خصائص يجب أخذها بعين الاعتبار عند إطلاق عملية انتقالية بهذا الحجم والنطاق. ويركز الجزء الثاني على التحديات الرئيسية المحيطة بالعملية الانتقالية بحد ذاتها. أما الجزء الثالث فيعرض الخلاصات ويقدم مجموعة من التوصيات بشأن كيفية مواجهة التحديات التي تعترض المنطقة.

أولاً- الحالة الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة

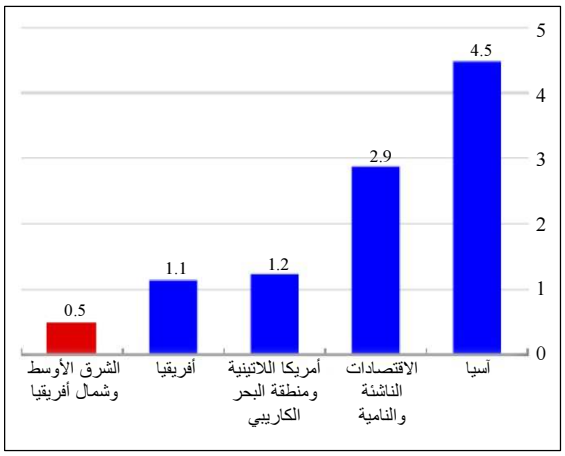
ألف- لمحة عامة

تشهد المنطقة العربية التفاوتات البينية الأبرز في العالم، إذ يبلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، في قطر بالتحديد، نسبة تفوق بـ 40 مرة تلك التي يسجلها البلدان الأكثر فقراً، وهما السودان واليمن. ويساهم القطاع الزراعي بحصص كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي والقوى العاملة في بعض البلدان كالسودان، ومصر، والمغرب، واليمن لكنه غائب تماماً في بلدان أخرى كالإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر. أما القطاعات غير النظامية فتشكل حوالى نصف الاقتصاد الوطني في بعض البلدان كاليمن مثلاً، وأقل من 10 في المائة في بلدان أخرى كالإمارات العربية المتحدة وقطر. وتختلف الهياكل الإنتاجية تماماً ما بين البلدان العربية إذ ترتكز على النفط وكثافة رأس المال في بلدان مجلس التعاون الخليجي وليبيا في حين تعوّل على الخدمات وكثافة العمالة في البلدان المستوردة للنفط.

لقد ساهمت القيود المفروضة على الحقوق السياسية والحريات المدنية في الاستئثار بالسلطة السياسية والاقتصادية في المنطقة برمتها. وفي هذا الإطار، تمتعت الدولة بمركزية شديدة وقدرة على التدخل وإعادة التوزيع، وتقديم المنافع العامة وفقاً للمحسوبيات؛ وساد الضعف في إدارة القطاع العام؛ واستشرى الفساد؛ وازدهر القطاع الخاص بفضل ما حاز عليه من امتيازات وعلاقات تكافلية مع سلطات الدولة متجاهلاً انعدام كفاءتها وسلوكها الاحتكاري إزاء المجتمع. وقد تضمن هذا العقد الاجتماعي مقايضة ضمنية ما بين نظام رفاه قائم على الإعانات وتوفير المنافع العامة والخدمات الأساسية من جهة، وحرية سياسية واقتصادية محدودة من جهة أخرى.

وعلى الرغم من الإصلاحات الاقتصادية التي تم تنفيذها خلال العقود الثلاثة الماضية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ظلت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي متدنية إذ بلغت حوالى ثلثي النسبة التي سجلتها البلدان الناشئة والنامية. وتزداد الفجوة اتساعاً حين يتم تحليل النمو استناداً إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، إذ يبلغ حوالى سدس نصيب الفرد في البلدان الناشئة والنامية، كما هو مبين في الشكل 1. ولنمو السكان بنسبة تفوق 2 في المائة دور كبير في تخفيض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

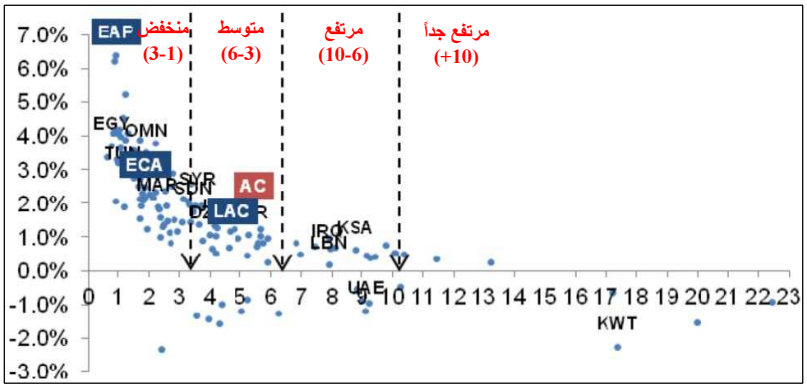
الشكل 1- نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (1980-2010)
(نسبة مئوية)



المصدر: صندوق النقد الدولي، 2011d.

لقد شهد نصف بلدان المنطقة تقلبات في النمو، وذلك بسبب التبعية للموارد، وضعف الحوكمة، فضلاً عن حالة انعدام الاستقرار والنزاع المستمرة. ونتيجة لذلك، فاق متوسط التقلبات في المنطقة العربية ذاك الذي شهدته مناطق أخرى من العالم. وما يثير الاهتمام هو أن البلدان التي سجلت معدلات النمو الأعلى هي نفسها التي شهدت نسبة التقلبات الأدنى، على النحو المبيّن في الشكل 2.

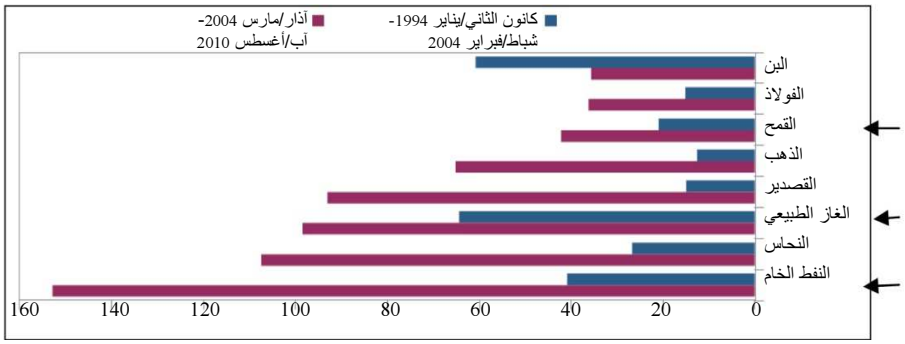
الشكل 2- مُعامل الاختلاف والمتوسط السنوي لنمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (1970-2009)



المصدر: من إعداد الإسكوا بالاستناد إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012.

ملاحظة: AC تشير إلى البلدان العربية؛ EAP إلى شرق آسيا والمحيط الهادئ؛ EGY إلى مصر؛ OMN إلى عُمان؛ TUN إلى تونس؛ ECA إلى أوروبا وآسيا الوسطى؛ LAC إلى أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ SYR إلى سوريا؛ IRQ إلى العراق؛ KSA إلى المملكة العربية السعودية؛ LBN إلى لبنان؛ MAR إلى المغرب؛ SDN إلى السودان؛ UAE إلى الإمارات العربية المتحدة؛ KWT إلى الكويت.

الشكل 3- تقلبات أسعار السلع الأساسية
(الانحراف المعياري للأسعار الشهرية)

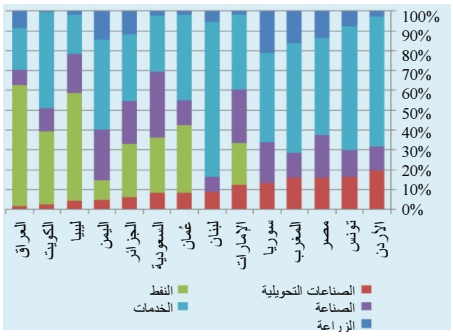


المصدر: البنك الدولي، 2011a.

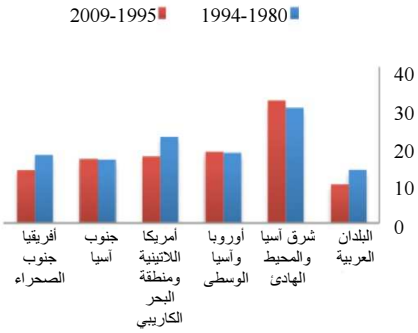
خلال العقديْن الأخيرين، أحرزت بلدان المنطقة تقدماً ملحوظاً على صعيد استقرار الاقتصاد الكلي، وهذا ما انعكس بشكل خاص في تدني معدلات التضخم. غير أن معدلات العجز والديون العامة، بما في ذلك الالتزامات الضمنية والمشروطة، والعجز في الحساب الجاري لا تزال مرتفعة في الاقتصادات غير النفطية، كما شهدت معدلات التضخم ارتفاعاً بشكل مفاجئ في أعقاب أزمة الوقود والغذاء. ويعاني العديد من بلدان المنطقة، وإن بطرق مختلفة ومستويات متفاوتة، من مشاكل مالية كالاعتماد بشكل أو بآخر على دعم الجهات المانحة، وتعرُّض الميزانية إلى تقلبات كبيرة في أسعار النفط والغاز (الشكل 3)، وارتفاع الإنفاق في مجال الدفاع الذي غالباً ما يترافق مع إعانات ضخمة وضرائب ضعيفة.

ويتوافق القسم الأكبر من المحللين على أن تعزيز نمو العمالة في المنطقة يمكن تحقيقه عن طريق عدم حصر الصادرات في المواد الأولية بل تنويعها لتشمل المنتجات ذات القيمة المضافة العالية والقائمة على كثافة العمالة. غير أن حصة المنطقة العربية من الصادرات غير النفطية بقيت متدنية نسبياً مقارنة مع البلدان الناشئة والنامية التي ضاعفت حصصها من تلك الصادرات. كما ظلت صادرات المنطقة العربية محصورة في قطاعات (القيمة المضافة المتدنية) ومناطق معينة. ولهذا التوجه صلة وثيقة بنقص التنويع الاقتصادي، إذ يتبع النمط المعروف بـ "الداء الهولندي" مركزاً بطريقة غير متناسبة على قطاع الخدمات غير القابلة للتداول التجاري مثل البناء، والنقل، والبيع بالجملة، والفنادق، والمطاعم (الشكل 4) على حساب الصناعات التحويلية القابلة للتداول (Richards and Waterbury, 2008). في الواقع، لطالما ساهمت الصناعات التحويلية في النمو واستحداث فرص العمل في بلدان أخرى تمر بمرحلة انتقالية، كما كان الحال في إندونيسيا، والبرازيل، وتركيا، وماليزيا (Hausmann وآخرون، 2007). أما المنطقة العربية فلا تزال المنطقة الأقل تصنيعاً بين المناطق المتوسطة الدخل في العالم وهي تشهد اتجاهات آخذة في الانخفاض على هذا الصعيد، كما هو مبين في الشكل 5. غير أن معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، ومن بينها الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية (قبل الحرب الأهلية)، ومصر، والمغرب، تمثل استثناءات بارزة في ما يتعلق بالصناعات التحويلية ومساهمة قطاع السياحة في اقتصاداتها.

الشكل 4- القطاعات الاقتصادية في بعض البلدان العربية (2009)
(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



الشكل 5- الصناعات التحويلية في المناطق النامية (2009-1980)
(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصادر: قاعدة البيانات الخاصة بمؤشر التنمية العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012، من قاعدة بيانات منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) في مجال الإحصاءات الصناعية لعام 2010 على مستوى الرقم العشري لمدوّنة التصنيف الصناعي الدولي الموحد لجميع الأنشطة الاقتصادية (المراجعة 3)، وقاعدة بيانات الحسابات القومية في الشعبة الإحصائية للأمم المتحدة.

وعلى الرغم من أن البلدن المستوردة للنفط قد سجلت أداءً أفضل من تلك المصدرة للنفط، شهد قطاع الصناعات التحويلية في المنطقة، الذي يركز بشكل كبير على إنتاج المنتجات الكيميائية والمرتبطة بالبترول، ركوداً خلال السنوات الـ 15 الماضية. وفي الوقت عينه، تراجعت صناعة المنسوجات في المغرب العربي.

وفي حين يساهم القطاع النفطي بحوالى نصف الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ويشكل قطاع الخدمات 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المستوردة للنفط، ومع ارتكاز سياسات الإعانات بشكل كبير على الطاقة، فإن بلداناً عدة في المنطقة تعاني من اختلال في الحوافز بحيث تؤثر على الإنتاج الذي يعتمد على كثافة رأس المال. ومع ذلك يتبين أن قطاعات الخدمات القائمة على كثافة العمالة، والتي تتطلب مهارات محدودة ومتوسطة هي التي تشكل المصادر الرئيسية للعمالة في المنطقة.

وباستثناء الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية، تصدّر البلدان العربية الأفضل من حيث الأداء حوالى 1500 منتج معظمها ذات محتويات تكنولوجية متدنية، في حين تصدّر تركيا وماليزيا على سبيل المثال 4000 منتج تقريباً. أما في الجزائر، فأربعة منتجات فقط تشكل أكثر من 85 في المائة من إجمالي صادرات البلاد. وتجدر الإشارة إلى أن المحتوى التكنولوجي لصادرات البلدان غير النفطية يساوي ثلث ذاك الخاص بصادرات بلدان أوروبا الشرقية أو شرق آسيا (البنك الدولي، 2011a). لقد أصبح التنويع الاقتصادي أولوية ملحة بالنسبة للجزائر، والجمهورية العربية السورية، واليمن. أما الوضع في الأردن وتونس ومصر والمغرب فهو أفضل بشكل واضح إذ تشكل الخدمات في هذه البلدان حوالى 30 إلى 50 في المائة من إجمالي الصادرات. وتظهر هذه الأنماط من خلال مؤشر Herfindahl-Hirschman الذي بقي مستقراً تماماً ومتركزاً للغاية في الجزائر، ومتنوعاً جداً وآخذاً في الانخفاض في الأردن ومصر، ومتنوعاً جداً لكن مستقراً في تونس (Dogruel and Tekce, 2011). وتُبين دراسات تجريبية حديثة أن لتحرير التجارة أثرين على التنويع: (أ) تعزيز الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وتنويع الصادرات؛ (ب) تسمح اتفاقيات الارتباط مع الاتحاد الأوروبي بالتخصص وتركيز الصادرات (Dogruel and Tekce, 2011).

أخيراً، وفي ما يتعلق بالقدرة التنافسية، لا يزال العديد من الاقتصادات العربية التي تمر بمرحلة انتقالية متخلفاً عن الركب، كما يظهر في الجدول 1. فقد احتلت تونس المرتبة 40 على صعيد مؤشر التنافسية العالمي في عام 2011 (لكنها لم تكن مشمولة في جولة عام 2012)، وسجلت أداءً جيداً في العديد من المجالات، بما في ذلك الصحة، والتعليم، وإدارة الاقتصاد الكلي. واحتل الأردن المرتبة 64 وكان أداؤه ضعيفاً على صعيد كفاءة سوق العمل وإدارة الاقتصاد الكلي. واحتل المغرب المرتبة 70، مسجلاً أداءً ضعيفاً من حيث كفاءة سوق العمل والتعليم والتدريب. أما مصر، فقد شهدت تراجعاً حاداً في ترتيبها إذ احتلت المرتبة 107، وهي تواجه العديد من التحديات على صعيد القدرة التنافسية، ومن بينها عدم كفاءة سوق العمل، وضعف نظام التعليم، فضلاً عن حالة الاقتصاد الكلي فيها. كما يعاني كل من ليبيا واليمن من أوجه قصور أوسع نطاقاً ومتعلقة أكثر بالناحية البنيوية[3].

الجدول 1- ترتيب البلدان العربية بحسب مؤشر التنافسية العالمي للفترة 2011-2012

البلد/الاقتصاد	المرتبة من 144	النتيجة (1-7)	الترتيب ضمن عيّنة مؤشر التنافسية العالمي للفترة 2011-2012	الترتيب بحسب مؤشر التنافسية العالمي للفترة 2011-2012
قطر	11	5.38	11	14
المملكة العربية السعودية	18	5.19	18	17
الإمارات العربية المتحدة	24	5.07	24	27
عُمان	32	4.65	32	32
البحرين	35	4.63	35	37
الكويت	37	4.56	37	34
الأردن	64	4.23	64	71
المغرب	70	4.15	70	73
لبنان	91	3.88	90	89
مصر	107	3.73	105	94
الجزائر	110	3.72	108	87
ليبيا	113	3.68	غير متوفر	غير متوفر
اليمن	140	2.97	136	138

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، 2012.

3 سوريا غير مشمولة نظراً للنقص في البيانات.

باء- الفقر وانعدام المساواة

أحرزت في المنطقة إنجازات ملحوظة على صعيد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، إلا أن وتيرة تراجع الفقر كانت بطيئة بشكل عام في معظم البلدان خلال العقدين الأخيرين، بل ارتفع مستوى الفقر في الجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن بحسب بعض التقارير (الشكل 6)، ولا يزال متوسط مؤشر التنمية البشرية أدنى من المعدل المتوقع بالنظر إلى مستويات الدخل في هذه المنطقة. ويسجل اليمن المعدل الأعلى لمؤشر الفقر البشري في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية إذ يبلغ 35 في المائة، يليه المغرب حيث تبلغ هذه النسبة 32 في المائة[4] (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009)، كما هو مبين في الشكل 7. ويُعتبر الفقر محدوداً جداً في المنطقة إذا تم قياسه استناداً إلى عتبة الفقر المحددة دولياً بدخل يتراوح بين 1 و1.25 دولاراً أمريكياً في اليوم؛ ولكن حين تُرفع هذه العتبة إلى 2 دولار، فإن معدل الفقر يزيد أضعافاً مضاعفة في كافة البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية.

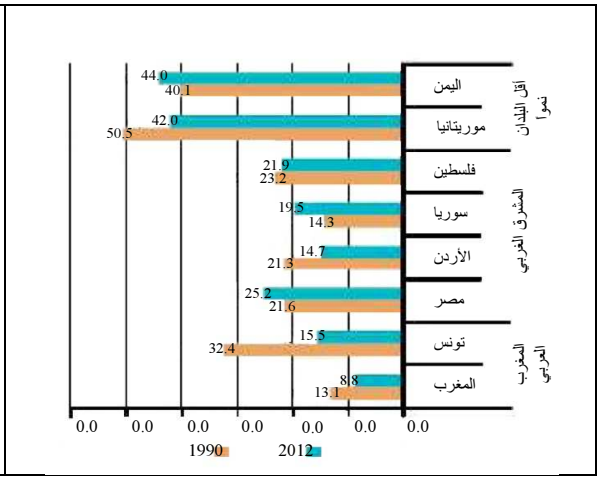
وبحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يُعتبر مؤشر الفقر البشري أكثر ارتفاعاً مما يتوقع مقارنة بأي منطقة نامية أخرى. وداخل المنطقة، تتسع الفجوة بين مؤشر الفقر البشري المتوقع والحقيقي في بلدان المغرب العربي. ولم تكن اتجاهات الفجوة بين مؤشر الفقر البشري الحقيقي والمتوقع بين عامي 1997 و2007 متماثلة ضمن المنطقة العربية. فقد تقلصت هذه الفجوة بشكل كبير في بلدان مجلس التعاون الخليجي التي تمكنت من تقليص مؤشر الفقر البشري ليترافق مع النمو السريع في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. كما تقلصت هذه الفجوة في بلدان المغرب والمشرق العربي، علماً بأن بلدان المغرب شهدت فجوة كبيرة بين مؤشر الفقر البشري الحقيقي والمتوقع في عام 2007. أما في مصر واليمن فقد اتسعت الفجوة كذلك بين مؤشر الفقر البشري الحقيقي والمتوقع. هذا التواني في الجهود المبذولة للحد من الفقر مقلق للغاية إذا ما تم أخذ النمو السريع في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في هذه البلدان خلال معظم الفترة الممتدة من عام 1997 إلى عام 2007 بعين الاعتبار. ففي مصر على سبيل المثال، ارتفع متوسط نقص التغذية لدى الأطفال بين عامي 2003 و2008 مع أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي قد استمر في الارتفاع (Breisinger وآخرون، 2012b). وقد ظهر هذا الاتجاه أيضاً من خلال مستويات عدم الرضا التي تم رصدها في استقصاءات التصورات خلال السنوات الأخيرة (الجزء الثاني من هذا التقرير). إن الفجوة التي لوحظت خلال العقد الأخير تُظهر أن مؤشرات قياس الفقر المالي ليست كافية لتحديد الاتجاهات السائدة في ما يتعلق برفاه الفقراء.

قابلية التأثر بالصدمات تجعل آثار الصدمات الإيجابية والسلبية على الأسر الفقيرة غير متماثلة. فنظراً إلى الخصائص الاقتصادية والمؤسسية للمنطقة العربية وتركُّز قسم كبير نسبياً من السكان ضمن الطبقات الأقل دخلاً، قد لا تكون استفادة الفئات الفقيرة من الازدهار الاقتصادي بقدر المعاناة التي تتكبدها هذه الفئات جراء الركود الاقتصادي. كما أن الفئات الفقيرة لا تستفيد من التحسن بقدر ما تستفيد منه الطبقات الأكثر ثراءً في المجتمع وهي تعاني أكثر خلال فترات الانتكاس. وبالتالي، تسعى الأسر الفقيرة إلى تجنب المخاطر في الاستراتيجية التي تعتمدها لتخصيص مواردها، وهذا التجنب يتضح أكثر خلال المراحل الانتقالية السياسية والاقتصادية التي غالباً ما تتميز بمزيج من انعدام الاستقرار السياسي، والصدمات الطبيعية، والصدمات في الأسعار الدولية (الشكل 9). ويؤدي ذلك إلى تراجع مستمر لمستويات الأمن الغذائي، فضلاً عن تفويت فرص عمل أكثر ربحية ولكن أكثر خطورة. وفي هذه المرحلة، تصبح الحماية الاجتماعية أمراً أساسياً لمساعدة الفئات الفقيرة والضعيفة في تحسين سبل عيشهم واستراتيجيات مواجهة المخاطر. والجدير بالذكر أن البلدان

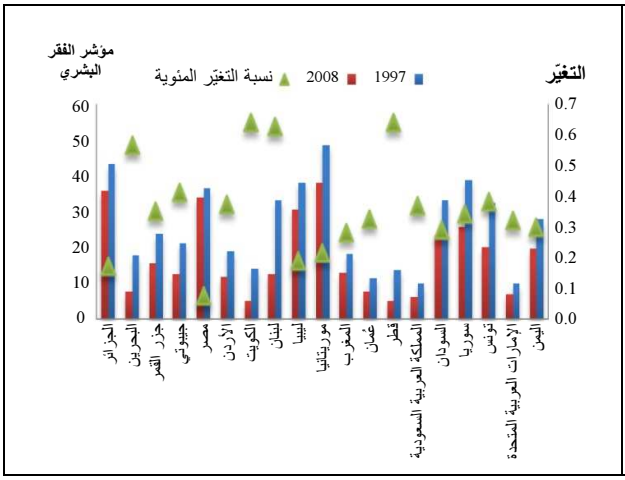
4 المغرب، بشكل خاص، يسجل أداءً سيئاً على صعيد هذا المؤشر مقارنة مع البلدان المتوسطة الدخل، وذلك لأن معدلات الأمية مرتفعة نسبياً فيه.

العربية دخلت الأزمة الاقتصادية وهي تعاني أصلاً من نظم حماية اجتماعية غير مناسبة على الرغم من أن شريحة كبيرة من السكان في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تُعتبر ضعيفة كونها تتأرجح على مقربة من خط الفقر. ففي الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن، تبلغ نسبة السكان الذين هم ضمن الشريحة حيث يبلغ نصيب الفرد من الاستهلاك نصف دولار فوق خط الفقر البالغ 2 دولار في اليوم، بين 15 و17 في المائة من السكان؛ أما في المغرب فتبلغ هذه النسبة حوالى 11 في المائة. وفقر الأطفال مشكلة متوطنة أيضاً إذ يرزح الأطفال في الأردن، ومصر، والمغرب، واليمن تحت خط الفقر، وتتراوح هذه النسبة بين 20 في المائة في الأردن و36 في المائة في اليمن (البنك الدولي، 2012e).

الشكل 6- الاختلاف في انتشار الفقر

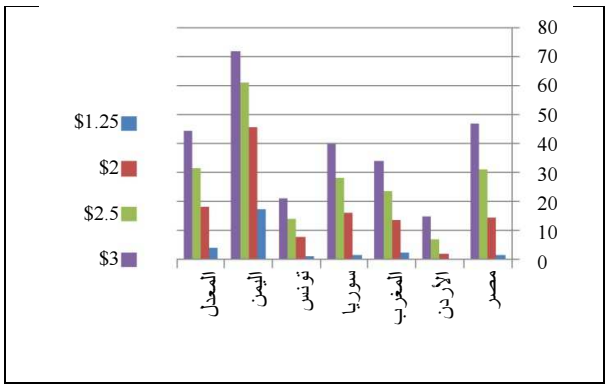


الشكل 7- اختلاف مؤشر الفقر البشري بحسب البلدان (1997 و2008)



المصادر: الإسكوا، 2013a؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012.

الشكل 8- معدلات الفقر بحسب مستويات الفقر



المصدر: المسوح الوطنية لعامي 2004-2008 كما وردت في PovcalNet. متوفرة على الموقع الإلكتروني التالي: http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm.

الشكل 9- أثر الصدمات على الفئات الضعيفة

واستناداً إلى البيانات المتوفرة والمبينة في الشكل 8، يبدو أن الفقر محدود نسبياً في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. بتعبير آخر، تتركز شريحة كبيرة من السكان بين خطي الـ 1.25 و2.00 دولار. وبالتالي، قد يكون لأي صدمة صغيرة على صعيد توزيع الدخل تأثير كبير على فئة الفقر المدقع. ومن

هنا، يُتوقع أن يكون الفقر قد ازداد بشكل كبير منذ عام 2008. وتشير توقعات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المتوسط مثل تونس، والجمهورية العربية السورية، ولبنان، والمغرب إلى ارتفاع معدلات الفقر بنسبة تتراوح بين 10 و15 في المائة. غير أن الارتفاع الأكثر حدة يُتوقع أن يكون من نصيب أقل البلدان نمواً. ففي اليمن، وهو البلد الأكثر عرضة للتأثر بارتفاع الأسعار الدولية للأغذية، يتوقع أن يكون الفقر قد ازداد ما بين 20 و30 في المائة منذ عام 2006 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012).

ويُعتبر تحليل انعدام المساواة على صعيد الدخل أو الإنفاق في المنطقة تحدياً صعباً نظراً للقيود الناتجة عن عدم توفر البيانات. وتُظهر البيانات المتوفرة أن انعدام المساواة ليس مرتفعاً جداً مقارنة مع مناطق أخرى، وقد انخفض، أو أقله استقر، خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، على الرغم من محدودية النمو. ومع أن التحليلات على مستوى كل من الأردن، والجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن تتناقض في ما بينها (Bibi and Nabli, 2010)، يبدو أن الفقر في هذه البلدان يتأثر بالتوزيع أكثر منه بالنمو، ما يعني أن الإعانات العامة وتعزيز التعليم الابتدائي هي عوامل قد تكون لعبت دوراً أكبر من ذاك الذي لعبه النمو في الحد من الفقر. وقد يعني ذلك العكس أيضاً، ففي حال كان انعدام المساواة متدنياً، مثلما تشير إليه البيانات الأولية، قد تتأثر معدلات الفقر إيجاباً بزيادة معدلات النمو.

ويبرز فرق في مستوى إنفاق الأسر بحسب البيانات الواردة في المسوح وتلك الواردة في الحسابات الوطنية التي جمعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد يشير ذلك إلى وجود نمط من عدم الإبلاغ بين الفئات ذات النسب المئوية الأعلى لتوزيع الدخل. بالإضافة إلى ذلك، وبينما في مناطق أخرى مثل أمريكا اللاتينية تعتمد معظم تقديرات التوزيع على البيانات المتعلقة بالدخل عوضاً عن تلك المتعلقة بالإنفاق، تميل البلدان العربية إلى استخدام البيانات الخاصة بالإنفاق. عادةً، تكون معامِلات جيني لتوزيع الدخل على صعيد الأسر أوسع نطاقاً مما هي عليه لتوزيع الإنفاق نظراً إلى الآثار الناجمة عن ترشيد الاستهلاك. كما أن الأفراد والأسر من ذوي الدخل الأعلى يميلون إلى عدم الإبلاغ وإنفاق نسبة أصغر من مداخيلهم. وبالتالي، يتسم توزيع الإنفاق بدرجة أقل من التباين مقارنة مع توزيع الدخل. ونتيجة لذلك، قد يكون التباين في التوزيع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر قرباً من ذاك الذي تشهده أمريكا اللاتينية مما يبدو عليه ظاهرياً[5]. وتتأكد هذه المستويات العالية من التفاوت من خلال أنماط التوزيع الخاصة بالتعليم والتي تُظهر أن مُعامل جيني على صعيد المنطقة أعلى بكثير من ذلك الخاص بشرق آسيا أو أمريكا اللاتينية، مع الإشارة إلى أن هذا المُعامل يبلغ حوالى 0.5 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بينما هو أدنى من 0.4 في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية (البنك الدولي، 2008؛ Bibi and Nabli، 2010). وأخيراً، يبدو أن نمط التفاوتات المرتفعة مثبت أيضاً من خلال توزيع الأراضي، بحيث تسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ثاني أكبر مُعامل على هذا الصعيد في العالم بعد أمريكا اللاتينية (Majid, 2004)[6]، مثلما يظهره الشكل 10. وفي مصر على سبيل المثال، يستحوذ حوالى 7 في المائة من كافة أصحاب الأراضي على نصف الأراضي تقريباً (Hanstad, 2004)، وفي اليمن، يسيطر 12 في المائة من الأسر على حوالى 80 في المائة من الأراضي إذ يبلغ مُعامل جيني الخاص بالأراضي 0.7 تقريباً، مع احتمال أن يشهد المزيد من التراجع (البنك الدولي، 2010b). وإذا كانت هذه البيانات صحيحة، فهذا يشير إلى ضعف الروابط بين التعليم والحد من الفقر، وكذلك بين الزراعة أو حيازة الأراضي والحد من الفقر.

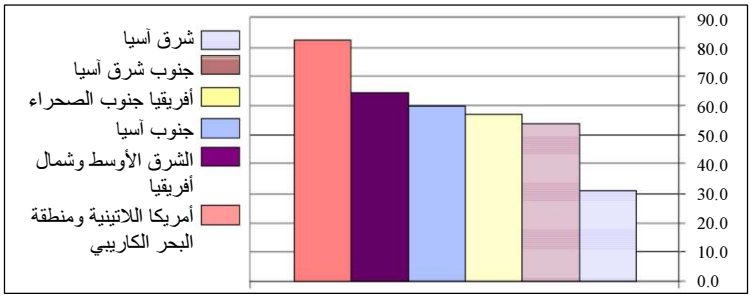
---

5 يملك كل من الأردن، وتونس، والمغرب، واليمن، حصة من نسبة الإنفاق تتراوح بين الشريحتين العشريتين الأعلى والدنيا، إذ تبلغ أكثر من 10، في حين تتراوح هذه النسبة في الجمهورية العربية السورية ومصر بين 7 و8 (Bibi and El-Lahga, 2010b). وبحسب تقديرات البنك الدولي، تراوح مُعامل جيني الخاص بتوزيع الدخل في تونس بين 0.48 و0.50 خلال الفترة الممتدة من عام 1990 إلى عام 2003، في حين تراوح مُعامل جيني الخاص بتوزيع الإنفاق بين 0.39 و0.41. وهذا ما يضع تونس في مرتبة وسطى على صعيد توزيع الدخل مقارنة مع أمريكا اللاتينية.

6 بحسب Deininger and Olinto (2000)، سجل مُعامل جيني الخاص بالأراضي في بعض البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية المستويات التالية: مصر (0.55)، والأردن (0.68)، وتونس (0.65).

المنطقة العربية عبارة عن فسيفساء تتألف من بضعة مناطق ذات كثافة سكانية عالية تسجَّل فيها وفورات وكذلك نفقات ناتجة عن الحجم، وتحيط بها مناطق صحراوية ومهمشة شاسعة. وتشير الأدلة المتزايدة إلى أن الفوارق كبيرة وآخذة بالاتساع بين المناطق الغنية والفقيرة في البلد الواحد، لا سيما في البلدان ذات الدخل المتوسط في المنطقة. والمناطق الحضرية الكبيرة مثل القاهرة، والدار البيضاء، وتونس العاصمة، وعمّان، والمناطق الساحلية مثل الإسكندرية، والعقبة، وطنجة استفادت بشكل كبير من فترات النمو السابقة، في حين يتركز حوالى 70 في المائة من الفقراء في المناطق الريفية والمهمشة. فالمنطقة الساحلية التونسية تستوعب حوالى ثلثي الاستثمارات العامة وثلاثة أرباع فرص العمل في القطاعات غير الزراعية (البنك الأفريقي للتنمية، 2011a). وقد سمحت البيانات حول نصيب الفرد من الإنفاق في المناطق الحضرية والريفية في ستة بلدان من المنطقة بإعداد مؤشر حول الفوارق بين السكان الحضريين والريفيين. فقد سجل المغرب نسبة الإنفاق الحضري-الريفي الأعلى، تليه مصر، في حين يسجل الأردن النسبة الأدنى (Mijiyawa وآخرون، 2011). ويظهر الشكل 11 أن الفجوات في مصر، وهي البلد العربي ذو الكثافة السكانية الأعلى، قد أدت إلى تفاقم مستويات فقر الدخل، إذ سجل فقر الدخل في المحافظات الأكثر فقراً معدلات تفوق تلك المسجلة في المحافظات الأكثر غنىً بما يقارب 60 مرة، كما أن 80 في المائة من السكان الذين يعانون من فقر مدقع يعيشون في المنطقة الريفية العليا في مصر (البنك الدولي، 2011f). أما معدلات وفيات الأطفال لدى الفئات الأفقر وفقاً للتقسيم الخمسي لمستويات الدخل فهي أعلى من المعدلات الوطنية بمقدار 2.6 مرات، في حين أن وفيات الرضع تسجل معدلات أعلى من المعدلات الوطنية بمقدار ثلاث مرات. ويبدو أن التفاوتات الإقليمية بين معدلات الفقر تتزايد في الجمهورية العربية السورية واليمن، ولدرجة معينة، في تونس (الجدول 2). أما التفاوتات المكانية على مستوى توفير الخدمات، فيبدو أنها غير مرتبطة بصعوبة الحصول على هذه الخدمات بقدر ما هي تعود إلى الفوارق الشاسعة في جودتها، إذ يميل الموظفون وأصحاب الاختصاص المؤهلون إلى الهجرة إلى المراكز الحضرية الكبرى للدراسة والاستقرار فيها. وهذا يدل على أن العملية التنموية تؤثر النخب الحضرية والمستهلكين المقيمين في المناطق التي تستقطب النمو، ولا تولي أهمية لإقامة روابط اقتصادية بين المناطق. ويبدو أن السياسات المالية لم تكن مصممة بشكل منهجي من أجل توزيع الموارد بحسب المكان، على نحو ما أظهرته المستويات العالية للمركزية المالية ومركزية نظم الإدارة المالية العامة التي تفتقر إلى الصيغ التي تضمن شفافية التحويلات المالية الحكومية الدولية، بل في الواقع لا تزال قرارات تخصيص الموارد تخضع لدرجة كبيرة من الاستنسابية.

الشكل 10- مُعامل جيني الإقليمي للتفاوت في توزيع الأراضي
(نسبة إلى عدد السكان)



المصدر: ماجد، 2004.

إن الإهمال الذي تعاني منه مناطق محددة في بعض البلدان قد يكون له على الأرجح دوافع سياسية، أي نتيجة ارتباطها بجماعات و/أو حركات معارضة، ما يفاقم هذا النمط من عدم المساواة في التنمية. وقد يكون سبب ارتفاع مؤشر التجمع السكاني في المنطقة العربية عما هو عليه في المناطق الأخرى المتخذة كأساس

للمقارنة عائداً إلى أن الأنظمة السياسية في ظل انعدام الاستقرار السياسي تركز اهتمامها في المناطق الحضرية مما يسرع عجلة التوسع الحضري وزيادة التفاوتات المكانية، على عكس الديمقراطيات التي تحفزها "نظرية الناخب الوسيط" (Mijiyawa وآخرون، 2011).

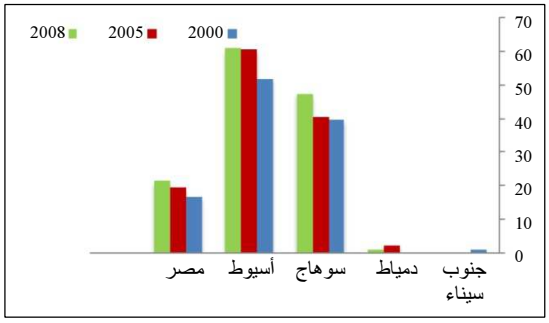
الجدول 2- توزع الفقراء في بعض البلدان العربية
(بالنسبة المئوية)

البلد	سكان المناطق الريفية(أ)	التوظيف في مجال الزراعة(أ)	فقراء المدن(ب)	الفقراء في المناطق الريفية(ب)	فقراء المناطق الريفية نسبة إلى فقراء المدن(ب)	مجموع الفقراء في المناطق الريفية(ب)
الأردن	17	2	12	19	1.6	29
تونس	34	16	2	8	4.0	75
الجمهورية العربية السورية	43	15	8	15	1.9	62
مصر	56	31	10	27	2.7	78
المغرب	43	41	5	15	3.0	68
اليمن	68	23	9.5	32.5	3.4	89

المصادر: (أ) مؤشر التنمية العالمية. البيانات الخاصة بتونس صادرة عن البنك الدولي، 2009d.
(ب) البنك الدولي، 2011f. البيانات الخاصة باليمن صادرة عن المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، 2010.

ملاحظة: تم استخدام خطوط الفقر الوطنية.

الشكل 11- توزع الفقر في المحافظتين الأكثر فقراً والأكثر غنىً في مصر



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012، استناداً إلى بيانات صادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاءات في مصر، 2009.

ومن الصعب الاستعاضة عن وفورات الحجم التي تتحقق من خلال توسيع نطاق الصناعة، والنفاذ إلى المدخلات الوسيطة ومنها العمالة الماهرة، والقرب من الأسواق الكبرى، وما يولده ذلك من مكاسب في الإنتاجية وفرص العمل، بتحقيق تنمية متوازنة بين المناطق للحد من المظالم. غير أن وفورات الحجم وتوسيع نطاق الصناعة هي أمور لا مهرب منها، والأعمال التجارية تسعى دائماً إلى التمركز حيث تتدنى تكاليف المعاملات وتتوفر العمالة الماهرة. أما المناطق المتدنية الإنتاجية فيبقى فيها السكان بسبب عوامل مثل ارتفاع تكاليف النقل، وتدني مستويات التعليم، فضلاً عن عدم توفر المساكن الميسورة الكلفة في المناطق الحضرية. وبالتالي، يتوجب أن يتحوَّل تركيز السياسات من توسيع نطاق الصناعة إلى توسيع نطاق النفاذ إلى الأسواق والخدمات العامة وتسهيل تنقل عوامل الإنتاج. ولتحقيق المساواة بين المناطق، ينبغي وضع سياسات لتنظيم سوق الأراضي والمساكن والضرائب المفروضة عليها، وتحقيق اللامركزية المالية، وإنشاء البنى التحتية التي تسهل حركة السلع وعوامل الإنتاج والأشخاص، وضمان النفاذ العادل إلى الخدمات الأساسية العالية الجودة في كافة أنحاء البلاد، وتعزيز الأصول الفردية المحمولة، وإقامة شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة.

ولا يبدو أن حركات الهجرة الداخلية قادرة على التعويض عن التفاوتات المكانية لأنها هجرات محلية من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية وليست تحركات بين مختلف أرجاء البلد من المناطق أو المحافظات المتخلفة عن الركب إلى المناطق والمحافظات الرائدة[7]. ويبدو أن هذا الأمر يؤكد مقولة أن السبب الرئيسي وراء الهجرات هو وجود شبكة اجتماعية غير رسمية مؤلفة من الأقارب والأصدقاء في المدينة المقصودة.

قد تؤدي هجرة الرجال من الريف إلى المدينة أو إلى الخارج بحثاً عن عمل إلى طغيان عدد النساء في القطاع الزراعي. وعندما يقع على النساء عبء مزدوج يتمثل في تربية الأطفال من جهة والزراعة من جهة أخرى، تأتي نتائج هاتين المسؤوليتين ما دون المستوى الأمثل. ولا يمكنهن الصمود في هذا الوضع إلا إذا جاءت المحاصيل وفيرة، وغاب الجفاف، واستمر تدفق التحويلات المالية. ولكنّ توفر مثل تلك الظروف المؤاتية بات مستبعداً أكثر فأكثر في ضوء تواصل انعدام الاستقرار والأمن، والاضطرابات الاقتصادية الأخيرة، وتغيّر المناخ. ومن أجل حماية الفئات الضعيفة من التكاليف الاجتماعية، من الضروري توفير أدوات الحماية الفعالة للمجتمعات الزراعية من خلال شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة بشكل مباشر إلى الأسر الضعيفة. لطالما شكلت شبكات الأمان الاجتماعي مكوناً أساسياً لأي عملية انتقالية حول العالم. فعندما يتم تصميم هذه البرامج على النحو المناسب واستناداً إلى مفهوم تأمين النفاذ والأصول، تكون قادرة على مساعدة الأسر الضعيفة على مواجهة الأحداث المضنية والتعويض عن خسارة الأصول التي منيوا بها جراء الصدمات، فضلاً عن كسر حلقة الفقر المتوارث عبر الأجيال ومعالجة مسألة التركز الجغرافي للفقر.

جيم- الأمن الغذائي ونظم الإعانات

يرتبط الأمن الغذائي بشكل وثيق بالفقر في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية نظراً إلى تأثرها الكبير بالصدمات الخارجية المرتبطة بالأغذية. فالمنطقة العربية تستورد أكثر من نصف الطلب العالمي على الحبوب وتشتري حوالى ثلث كمية القمح الإجمالية المباعة في العالم، ومن المتوقع أن يرتفع هذا الرقم إلى 40 في المائة خلال العقد الحالي. والجدير بالذكر أن المنطقة العربية تتمتع بقدر كبير من الاكتفاء الذاتي على صعيد السلع الغذائية التي غالباً ما يستهلكها الأغنياء مثل اللحوم، والأسماك، والخضار مقارنة مع الأغذية التي يستهلكها الفقراء بشكل أساسي ومنها الحبوب والسكر. كما أن الزيادة في أسعار السلع الغذائية أثرت بشكل أساسي على الفقراء بما أنهم ينفقون عادةً من 35 إلى 65 في المائة من مداخيلهم على المواد الغذائية[8]. إن سوء التغذية لدى الأطفال مستشر بشكل كبير في الجمهورية العربية السورية، ومصر، والمغرب، ويسجل مستويات تنذر بالخطر في اليمن، ما يؤثر بطريقة تصعب معالجتها على النمو الإدراكي والذهني لدى الأطفال، ويحد من إنتاجية العمل. في اليمن، وبما أن الحبوب تخضع لاحتكار قلة قليلة من الجهات المستوردة، يبلغ متوسط أسعار القمح ضعف متوسط الأسعار الدولية (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، 2010). وقد أشارت تمارين المحاكاة التي أجريت على مصر إلى أن زيادةً بنسبة 30 في المائة في أسعار الأغذية تؤدي إلى ارتفاع بنسبة 12 في المائة في مستويات الفقر (البنك الدولي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، 2009). وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أن وتيرة ارتفاع تضخم أسعار الاستهلاك في المنطقة أسرع من وتيرة تراجعه (Albers and Peeters, 2011).

---

7 هذه الحركات القصيرة المدى نتجت أيضاً عن أن أكثر من 60 في المائة من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يعيشون على بعد ثلاث ساعات من مدينة كبرى (البنك الدولي، 2011f). وهذا ما يجعل من الاستثمار في الطرق الفرعية الريفية ونظم النقل الجماعي الحضرية وشبه الحضرية أمراً مهماً جداً من أجل دعم تنويع مصادر الدخل لصالح الأسر الريفية.

8 على سبيل المثال، يشكل الغذاء والإسكان فتَيْ الاستهلاك الأكبر بالنسبة إلى الشريحة الخُمسية الأفقر من السكان، إذ تبلغان 52 و17 في المائة على التوالي. أما في اليمن، فتشكل المواد الغذائية أكثر من نصف إجمالي الإنفاق للشريحتين الخُمسيتين الأدنى من السكان على صعيد توزيع الإنفاق.

ومن المتعارف عليه أن النمو الاقتصادي يؤدي إلى تحسين الأمن الغذائي والتخفيف من حدة الفقر. وقد اختبر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية هذه الفرضية عبر إجراء محاكاة لمعرفة التأثير الطويل الأمد لنمو الناتج المحلي الإجمالي على تقزم الأطفال في المنطقة[9]. وبحسب هذه التقديرات، المبينة في الجدول 3، يبدو أن الأردن وتونس يسجلان مُعامِلاً مرتفعاً، كما يشهد الأردن مستويات مرونة عالية في قطاعي الزراعة والصناعات التحويلية. وخلافاً للمناطق الأخرى في العالم، يبدو أن الزراعة في المنطقة العربية لا تساهم في الحد من سوء التغذية، وذلك نظراً إلى معدلات التقزم لدى الأطفال[10]. وقد تكون الأسباب التالية وراء ذلك: (أ) لا تشكل الزراعة سوى حصة صغيرة من الاقتصاد الإجمالي لا تتعدى 15 في المائة عادةً، كما أن القطاع الزراعي شهد في غالب الأحيان نمواً سلبياً خلال العقدين الأخيرين؛ (ب) في الوقت الراهن، تشوب الإنتاج الزراعي درجة عالية من عدم الفعالية نظراً إلى عوامل بنيوية سيتم عرضها لاحقاً في هذه الدراسة؛ (ج) نادراً ما تشكل الزراعة المصدر الرئيسي للدخل لدى السكان، بما في ذلك سكان المناطق الريفية؛ (د) المواد الغذائية الأساسية مستوردة بمعظمها، ما يحد من المنافع المحتملة الناجمة عن أي ارتفاع في الإنتاجية الزراعية المحلية.

الجدول 3- مدى تأثر التغذية بالنمو بحسب القطاعات

البلد/المنطقة	الناتج المحلي الإجمالي	القيمة المضافة الخاصة بالزراعة	القيمة المضافة الخاصة بالصناعات التحويلية
مصر	0.20-	0.61-	0.24-
الأردن	1.09-	1.33	0.57-
الجمهورية العربية السورية	0.79-	0.39	0.28
المغرب	0.77-	0.73-	1.27-
تونس	1.35-	1.60-	1.91-
اليمن	0.45	0.49-	0.24-
متوسط البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية	0.62-	0.28-	0.66-
المنطقة العربية	0.83-	0.63	0.73-

المصدر: Breisinger وآخرون، 2012b.

وعلى أثر الأزمة الغذائية والمالية، قام العديد من البلدان العربية ومن بينها الأردن، والجمهورية العربية السورية، وعُمان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن برفع أجور الموظفين في القطاع العام. وقد حاول كل من الأردن، والجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن دعم الفقراء عبر زيادة إعانات الخبز، وإجراء تحويلات نقدية مباشرة، وإزالة التعرفات الجمركية على السلع الغذائية الأساسية المستوردة[11].

غير أن بعض أشكال دعم المواد الغذائية ترك آثاراً ارتدادية في بعض البلدان، كما كانت الحال في مصر واليمن خلال فترة التسعينيات، إذ باتت الشريحة الأعلى من الفئة الخُمسية السكانية التي غالباً ما تعيش

9 التقزم، الذي يعود بشكل أساسي إلى سوء التغذية خلال الطفولة، قد يؤدي إلى إعاقات عقلية وجسدية.

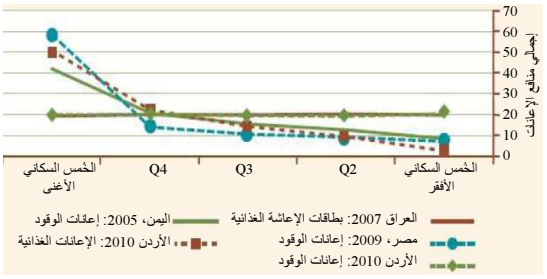
10 هذه النتيجة تبدو مدعومة من تمارين المحاكاة التي أجريت في اليمن وأظهرت أن نمو قطاعي الصناعة والخدمات يؤدي إلى تخفيض سنوي لانعدام الأمن الغذائي وتقزم الأطفال يفوق التخفيض الناتج عن النمو الذي يقوده القطاع الزراعي (Ecker وآخرون، 2011). أما في مصر، فيبدو أن هذه النتيجة تتناقض مع تمارين المحاكاة السابقة التي أجريت في إطار تقييم مشترك للأمن الغذائي أفاد أن لنمو القطاع الزراعي الأثر المحتمل الأعلى على صعيد الحد من الفقر، إذ تبلغ مرونته حوالى 3 (جمهورية مصر العربية، 2009).

11 يُعتبر تخفيض الضرائب على الواردات سهل التطبيق، إلا أنه أثار جدالاً محتدماً خلال السنوات الثلاث الأخيرة، وذلك للأسباب التالية: (أ) يزيد العبء على الميزانية ويضيّق على الموازنات المالية الضيقة أصلاً؛ (ب) يكون قسم على الأقل من منافعه من نصيب الفئات غير الفقيرة؛ (ج) خلافاً لتخفيض ضريبة القيمة المضافة، يؤدي تخفيض التعرفات الجمركية على المواد الغذائية المستوردة إلى تدني أسعار هذه المواد مع خطر إلحاق الأذى بالمنتجين المحليين، أقله على المدى القصير.

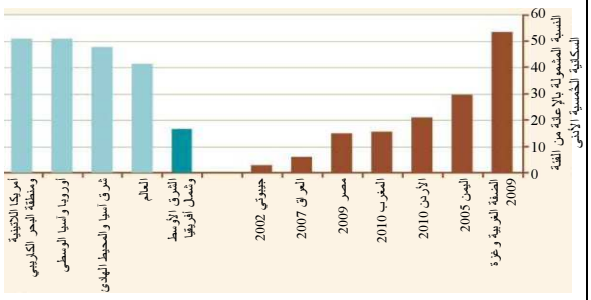
في المناطق الحضرية، تتلقى الإعانات، أقله بالقدر نفسه، كالشريحة الأدنى من هذه الفئة والتي تقيم بشكل أساسي في المناطق الريفية[12]. وقد أصبحت الإعانات الغذائية، وبشكل تدريجي، موجهة أكثر فأكثر، علماً بأن كفاءتها بحاجة إلى المزيد من التحسين. كما تم تقليص حجم بعض الإعانات وأصبحت تُستبدل على نحو متزايد بالتحويلات النقدية الموجهة. وتشير التقديرات إلى أن متوسط الإعانات في مجال الطاقة يشكل حوالى 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة، وقد بلغ ذروته في اليمن مسجلاً 13 في المائة، و11 في المائة في الجمهورية العربية السورية، و8 في المائة في مصر، و5 في المائة في المغرب، و4 في المائة في تونس (البنك الدولي، 2012e). وبشكل عام، يفوق متوسط الإعانات الغذائية وإعانات الوقود في المنطقة بأربع مرات هذه المعدلات في البلدان النامية. ويبدو أن الإعانات تصب بشكل كبير في مصلحة الفئات غير الفقيرة، كما هي الحال في مصر حيث إعانات البنزين تتجه بشكل غير متماثل نحو الفئة الخُمسية الغنية من المستهلكين (الشكل 12). كما أن الحد من التعرفات الجمركية على المواد الأساسية المستوردة يعود على الأرجح بالفائدة على الفئات غير الفقيرة.

وينتج عن إعانات الطاقة هدر كبير، في حين أن الأدوات الأخرى لشبكات الأمان الاجتماعي من الممكن تبريرها بشكل أكبر. وغالباً ما تعاني هذه الأدوات من نقص في الموارد، مع معدل إقليمي يبلغ 0.5 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، وتكون مجزأة بين العديد من المؤسسات والبرامج الصغيرة التي قد تعاني من ثغرات وازدواجية في التغطية (الشكل 13)[13]. وهذه العوامل تجعل أدوات شبكات الأمان الاجتماعي غير القائمة على الإعانات غير مؤثرة على مستوى الفقر وانعدام المساواة، لا سيما في مصر واليمن. وبالتالي، يحتاج نظام الإعانات في المنطقة إلى تعديل كبير ليس فقط بسبب ضعف أثره المالي وعدم كفاءته بل أيضاً لأن القضاء على التشوهات غير الضرورية في الأسعار قد يؤدي على الأرجح إلى مكاسب في الكفاءة تصب في صالح الاقتصاد الإجمالي وتسمح بالتالي بتحقيق النمو الاقتصادي.

الشكل 12- الحصص من منافع الإعانات بحسب مجموعات الدخل



الشكل 13- مقارنة بين تغطية شبكات الأمان الاجتماعي غير القائمة على الإعانات



المصدر: البنك الدولي، 2012e.

12 البنك الدولي، 2006.

13 بحسب البنك الدولي، 2012e، لا تغطي برامج شبكات الضمان الاجتماعي في المنطقة ثلثي السكان في الشريحة الخُمسية الأكثر فقراً، وتوزع 23 في المائة فقط من منافعها على الشريحة الخُمسية الأدنى من السكان، مقارنة مع حوالى 59 في المائة في أمريكا اللاتينية وشرق أوروبا.

بادرت البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية إلى إنشاء مجموعة متنوعة من برامج شبكات الأمان الاجتماعي في محاولة للحد من الفقر. ويُعتقد أن برنامج التحويلات النقدية مثلاً، هو مبدئياً الأكثر إفادة للفقراء. وقد أثبتت هذه البرامج فائدتها بشكل خاص في فترات ما بعد الصدمات الخارجية لأنها تقدم المساعدة الفورية إلى الأسر وتساهم في الخروج من دوامة الضعف التي تهيمن عادةً في مرحلة ما بعد الصدمات. لكن، من الضروري التنبه إلى أن شبكات الأمان الاجتماعي، حتى إذا كانت مطبقة ومصممة على نحو جيد، لا تستطيع بمفردها الوقاية من الفقر ما لم تترافق مع استراتيجيات للحد من الفقر من خلال زيادة الدخل الحقيقي للفئات الفقيرة على المديين المتوسط والطويل. وبشكل عام، تتمتع شبكات الأمان الاجتماعي بالكفاءة عندما تكون موجهة بشكل جيد ومرنة وبالتالي فعالة من حيث التكلفة لتطال الفئات المحتاجة، ويمكن تقليص أو توسيع حجمها وفقاً لأرجحية وقوع الصدمات في الأنظمة أو في مجالات مختلفة. ويتطلب توجيه البرامج بشكل فعال توفر بيانات موثوقة ومحدثة من أجل تحديد ورصد الفئات المحتاجة، وتحليلات جيدة لأثر السياسات على الفقر، فضلاً عن المنظمات الكفؤة القادرة على استقاء الدروس من التجارب السابقة وتعديل السياسات عند الحاجة.

ولكن العديد من البرامج في المنطقة يفتقر إلى هذه المتطلبات، فيؤدي ضعف القدرة المؤسسية إلى الازدواجية وهدر الموارد. وعلى سبيل المثال، يمكن إقامة شبكات الأمان الاجتماعي في البلدان المتلقية للمساعدات من خلال برامج مدعومة من الحكومة، والجهات المانحة الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والجمعيات الخيرية، والتي قد يشمل عمل البعض منها الفئات ذاتها من السكان. كما أن إصلاح برامج الحماية الاجتماعية لا يملك أي فرص للنجاح ما لم يتم إعداد تقييم مفصل لإطار الاقتصاد السياسي. فعلى سبيل المثال، يرتبط الإصلاح بشكل كبير بنوع انعدام المساواة في البلد ومدى تحمُّله. وبما أن استهداف السلع الأساسية يحقق المساواة الأفقية أكثر من الاستهداف الاقتصادي والاجتماعي الانتقائي (لأحد التطبيقات، Bibi and Duclos، 2007)، قد يكون النوع الأول من الاستهداف أكثر ملاءمة من الناحية السياسية في البلدان التي تعاني من نسبة عالية من التفاوتات الأفقية، وبالتالي يكون مناسباً أكثر في بلدان مثل الجمهورية العربية السورية، وليبيا، والمغرب، واليمن. أما في السياقات السياسية الهشة، فإن خطأ الإقصاء مقبول سياسياً أكثر من خطأ الإدماج. وعلى المدى المتوسط، وفي ظل محدودية القدرة التي تتمتع بها الدول بشكل عام، من المستحسن استكشاف الخيارات التي تقضي بتقديم الإعانات التي ثبت أنها تصب في مصلحة الفقراء، مثل الإعانات الغذائية الموجهة بحسب تفضيلات الفئة المستهدفة[14]، إلى جانب التحويلات النقدية، وذلك من أجل الدمج بين متطلبات الكفاءة والاعتبارات الخاصة بالاقتصاد السياسي[15].

14 خلافاً للإعانات الأخرى، تصب الإعانات الغذائية في مصلحة الفقراء، كما هي الحال في مصر حيث يُقدر أثر هذه الإعانات على الحد من الفقر بحوالى 9 في المائة (البنك الدولي، 2010a).

15 أظهر المسح المعنون MENA SPEAKS (أي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتكلم) الذي أعده البنك الدولي والمتوفر على الرابط http://www.gallup.com/poll/158906/mena-residents-put-onus-government-help-poor.aspx?version=print، أن السلع المدعومة الأقل تفضيلاً لدى المستفيدين هي زيت الطهي والنفط في مصر؛ والخبز والبنزين في تونس؛ والكهرباء والديزل في الأردن. ولكن يجب الحذر لدى استخدام هذه التقديرات، وذلك للأسباب التالية: (أ) قسم كبير من المجيبين، أي ما بين الربع في الأردن والنصف في تونس، لم يكن على علم بوجود إعانات من الأصل؛ (ب) المجموعات المرتفعة الدخل في الأردن وتونس ومصر المشمولة في المسح عارضت إدخال أي إصلاح على الإعانات.

الإطار 1- الفقر وانعدام الأمن الغذائي في بلدان تجتاز بداية المرحلة الانتقالية

مصر

- تسجل مصر إحدى أعلى النسب في العالم على صعيد نصيب الفرد من استهلاك واستيراد القمح؛
- فيها تباين واسع لمستويات الفقر بين المناطق إذ يتراوح معدل الفقر ما بين صفر تقريباً في السويس و60 في المائة في أسيوط؛
- يعاني خُمس المصريين من حرمان في السعرات الحرارية إذ يحصلون على أقل من 80 في المائة من كمية السعرات الحرارية الواجب استهلاكها في اليوم؛
- يعاني 14 في المائة من الأطفال دون الخامسة من العمر من تقزم حاد؛
- تسجِّل أنماط جغرافية لانتشار حالات الحرمان من السعرات الحرارية (المحافظات المركزية) والنقص في التغذية (صعيد مصر)؛
- لكن يبرز لغز هو التالي: عدد حالات التقزم لدى الأطفال ما دون الخامسة من العمر أعلى في الدلتا مقارنة مع صعيد مصر، لكن لا ينطبق الأمر نفسه على الفقر.

الجمهورية العربية السورية

- أثرت الحرب الأهلية وما رافقها من حظر، على القدرة الشرائية للسوريين بسبب انخفاض قيمة الليرة السورية وارتفاع أسعار الواردات؛
- تشير التقديرات إلى أن 30 في المائة من سكان المناطق الريفية معرضون لانعدام الأمن الغذائي؛
- أثر النزاع أيضاً على الإنتاج الزراعي المحلي من خلال:
  - القيود المفروضة على التنقلات وارتفاع تكاليف النقل؛
  - ارتفاع أسعار المدخلات (الوقود، والأسمدة، والعلف) وعوامل الإنتاج (العمالة ورأس المال)، ما أدى إلى ارتفاع إجمالي تكاليف الإنتاج؛
  - ارتفاع تكاليف إيجار المعدات؛
  - بات العديد من مقرضو الأموال لا يقرضون إلا بالدولار الأمريكي.

اليمن

- يقبع حوالى 54 في المائة من السكان تحت خط الفقر في حين يعاني 44 في المائة من انعدام الأمن الغذائي، بينما يعاني 59 في المائة من الأطفال من التقزم؛
- يتركز انعدام الأمن الغذائي في المناطق الريفية، لا سيما في الأسر التي تعتمد على المداخيل المتأتية عن الزراعة، وفي الجزء الغربي من البلاد؛
- تعتمد البلاد بأكملها تقريباً على الواردات في مجال الغذاء، وتتأثر بالتالي إلى حد كبير بتقلبات أسعار السلع الأساسية. وقد أدى ذلك، مصحوباً بانخفاض قيمة العملة وتراجع عائدات الصرف إلى الحد من القدرة على شراء الكميات المطلوبة من الأغذية؛
- يشكل الارتفاع المفاجئ في أسعار المواد الغذائية الصدمة الأبرز للأسر؛
- تضاعف تقريباً عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام حاد في الأمن الغذائي بين عامي 2009 و2011، إذ ارتفع من 12 إلى 22 في المائة؛
- ارتفعت نسبة شراء المواد الغذائية من خلال القروض وباتت تشكل الآن ربع المشتريات الغذائية الإجمالية؛

الإطار 1 (تابع)

- على الرغم من تفاقم سوء التغذية، تصرف الأسر حوالى 10 في المائة من ميزانيتها على نبتة القات(*) وهي نسبة تفوق نسبة الإنفاق على الصحة والتعليم معاً؛
- لا يزال تكافؤ الجنسين في التعليم متدنياً (0.66 للتعليم الأساسي، و0.45 للتعليم الثانوي)
- ارتفع مؤشر أسعار الاستهلاك من 12.5 في المائة في عام 2010 إلى 23.2 في المائة في عام 2011؛
- لا يزال المشردون داخلياً واللاجئون من القرن الأفريقي يعانون لكونهم من الفئات الضعيفة.

المصادر: برنامج الأغذية العالمي، المراجعات الخاصة بمصر والجمهورية العربية السورية واليمن (متوفرة على الموقع التالي www.wfp.org؛ وBreisinger وآخرون، 2012b، بالنسبة للمعلومات الخاصة بمصر؛ والبنك الدولي، والأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والبنك الإسلامي للتنمية، 2012، بالنسبة إلى المعلومات المتعلقة باليمن.

(*) عبارة عن نبتة خفيفة منشطة ومسببة للإدمان تنبت في بعض أنحاء المنطقة العربية.

دال- أسواق العمل والسياسات ذات الصلة

1- أسواق العمل

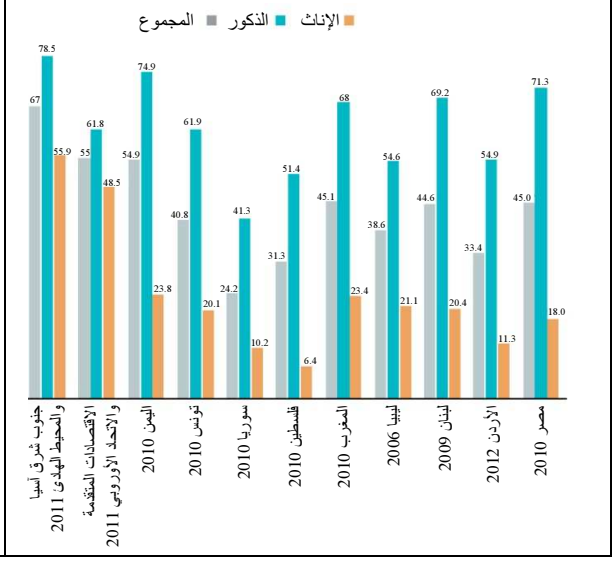
خلال العقديْن الأخيريْن، بلغت البطالة الرسمية، لا سيما بطالة الشباب، معدلات مستقرة فاقت المعدل العالمي، وتراوحت بين 10 و14 في المائة و20 و30 في المائة تقريباً، على التوالي (الشكل 15). وبحسب البيانات الصادرة عن منظمة العمل الدولية، تقدر معدلات بطالة الشباب بمرتين أو ثماني مرات معدلات بطالة الكبار. وفي عام 2011، بلغ معدل بطالة الشباب 26.5 في المائة في الشرق الأوسط، و27.9 في المائة في شمال أفريقيا (منظمة العمل الدولية، 2012). وبحسب بعض التقديرات (Chaaban, 2008)، يُعتقد أن الخسائر الاقتصادية الناجمة عن بطالة الشباب في المنطقة ككل تتراوح بين 40 و50 مليار دولار أمريكي سنوياً، أي ما يوازي الناتج المحلي الإجمالي لبلدان مثل تونس ولبنان (المؤسسة المالية الدولية، 2011)[16]. وبقيت نسب العمالة أدنى من المعدل، ونتيجة لذلك، فإن معدل العمالة بالنسبة إلى عدد السكان هو الأدنى في العالم (الشكل 14). وتجدر الإشارة إلى أن تدني معدل العمالة في المنطقة يعود إلى انخفاض نسبة مشاركة النساء في القوى العاملة واستياء الشباب من آفاق العمل. وتشكل بطالة الشباب حوالى ثلثي البطالة الإجمالية. وقد يكون استياء الشباب، أقله بالنسبة إلى المتعلمين الباحثين عن عمل لأول مرة، عائداً إلى توقعاتهم غير الواقعية بشأن الرواتب بسبب قلة إلمامهم بسوق العمل. وهذا النقص في المعرفة يعود، من جملة أمور أخرى، إلى عدم اضطلاع المدارس ومراكز العمالة بدور الوساطة[17]. والجدير بالذكر أن معدل بطالة النساء يبلغ ضعف معدل بطالة الرجال، وأكثر من ضعف معدل بطالة الشباب. وعند أخذ القطاع غير النظامي في الحسبان، قد تصل البطالة الحقيقية إلى معدلات أعلى. ويشكل الباحثون عن عمل لأول مرة الغالبية العظمى من العاطلين عن العمل، ما يؤكد أن البطالة في المنطقة تسببها إلى حد كبير مشكلة إدخال الشباب إلى سوق العمل. ويصعب معالجة هذه المشكلة لسببين اثنين هما: (أ) افتقار الشباب إلى القدرة على التعاطي مع الصدمات على مستوى الدخل كونهم يفتقرون إلى الأصول ويعوّلون بشكل أساسي على المداخيل المتأتية عن العمل؛ (ب) اتجاه

16 في حال تمت إضافة التكاليف الإضافية مثل التسرب المدرسي والهجرة، قد ترتفع التكلفة الإجمالية بسهولة.

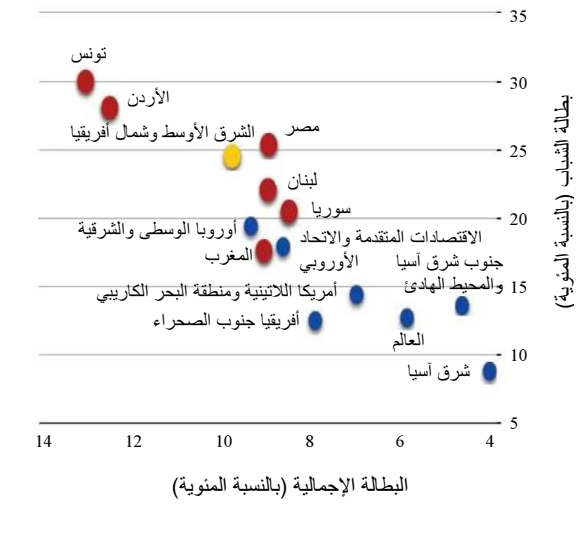
17 أظهرت المسوح التي أجريت في الأردن ومصر والمغرب أن توقعات الطلاب الحاليين بشأن الدخل أعلى بكثير من توقعات الموظفين الحاليين (المؤسسة المالية الدولية، 2011).

مسارات العمالة إلى المزيد من الثبات. وبتعبير آخر، فإن الأشخاص الذين يبدأون مساراتهم المهنية في وظائف ذات نوعية متدنية سيبقون على هذا الحال على الأرجح[18].

الشكل 14- معدلات العمالة في بعض البلدان والمناطق



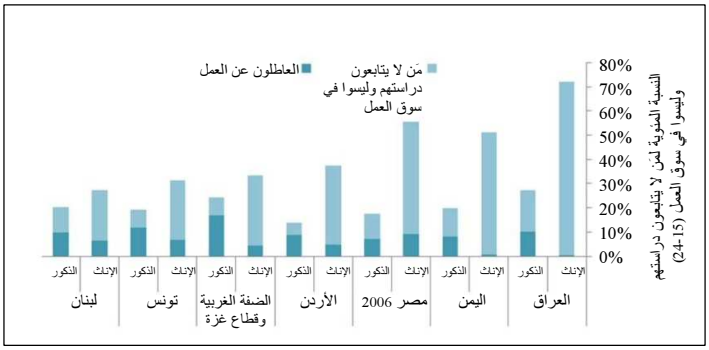
الشكل 15- إجمالي البطالة وبطالة الشباب بحسب المناطق



المصدر: قاعدة بيانات إحصاءات العمل في منظمة العمل الدولية كما وردت في الإسكوا، 2013a؛ وصندوق النقد الدولي، 2012b.

إن اعتماد بطالة الشباب كمؤشر إجمالي لدخول الشباب إلى سوق العمل هو اختزالي بطريقة أو بأخرى، إذ يتجاهل نسبة المحبطين من بين الباحثين الشباب عن عمل لأول مرة. فمعدلات البطالة، كتلك الواردة في الشكل 16 حول نسبة الشباب الذين لا يتابعون دراستهم وليسوا في سوق العمل، قد تعطي صورة أوضح حول مدى الإحباط واليأس اللذين يهيمنان على الشباب العرب، بما في ذلك النساء. وبالتالي، يصبح بالإمكان وضع سياسات خاصة بالتدريب وسوق العمل موجهة إلى هذه الشريحة من السكان. ويبدو أن البطالة في المنطقة مرتبطة بشكل مباشر بالفقر وبشكل عكسي بمستويات التعليم.

الشكل 16- معدلات بطالة الشباب في بعض البلدان العربية



المصدر: Morgandi، 2012.

18 أظهرت دراسة تم إجراؤها في مصر أن الشباب الذكور باتوا أقل صعوداً في المستويات الاجتماعية بسبب وظائفهم (Binzel, 2011).

لقد استقر متوسط المشاركة في القوى العاملة في المنطقة عند أدنى المستويات في العالم، وذلك على الرغم من التفاوتات الهائلة ضمن المنطقة، إذ تقبع أقل البلدان نمواً وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية في أسفل السلم في حين تتربع بلدان مجلس التعاون الخليجي على أعلى السلم. وعلى صعيد العرض، يعود الركود بشكل أساسي إلى تدني نسبة مشاركة النساء في القوى العاملة. وتتسع الفجوة أكثر فأكثر على صعيد نسبة مشاركة الشابات في القوى العاملة إذ إنها تشكل نصف المعدل الذي تسجله المناطق النامية الأخرى. وما يثير الحيرة أكثر هو أن البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، مثل مصر والمغرب واليمن، شهدت جموداً لا بل تدهوراً على صعيد نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة خلال العقدين إلى الثلاثة عقود الأخيرة.

وقد استحدثت المنطقة خلال العقد الماضي فرص عمل بمعدل أعلى من المناطق المتخذة كأساس للمقارنة، بلغ 3 ملايين وظيفة جديدة تقريباً في السنة. غير أن غالبية فرص العمل هذه تتركز في القطاع غير النظامي لا سيما في قطاع الخدمات غير الخاضعة للتداولات التجارية مثل قطاعيْ البناء والزراعة (Nabli وآخرون، 2007)، وهي لا تشكل سوى ثلثي فرص العمل اللازمة لاستيعاب كافة الوافدين الجدد إلى سوق العمل والحد من البطالة. وخلال العقود الثلاثة الأخيرة، ظلت نسبة الشباب من الفئة العمرية 15 إلى 29 سنة تشكل ما بين 45 و50 في المائة من مجموع السكان الذين هم في سن العمل، ويتوقع أن تظل تتراوح بين 40 و45 في المائة خلال العقد المقبل. وفي الآونة الأخيرة، أدى الضغط الديمغرافي الهائل، مصحوباً بارتفاع المستوى التعليمي وتسارع نسبة مشاركة الإناث في سوق العمل، إلى زيادة ملحوظة في القوى العاملة الشابة إذ بلغ معدل نموها 3 في المائة في السنة، في حين زادت مشاركة الإناث في القوى العاملة بما يقارب 5 في المائة. ومن هذا المنظور، ستكبر الفجوة بين الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، إذ تسجل معظم بلدان المغرب العربي، وبالتحديد تونس ومصر والمغرب، نمواً على صعيد القوى العاملة يبلغ حوالى نصف ذاك الذي تشهده الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في المشرق العربي، وهي الأردن، والجمهورية العربية السورية، واليمن.

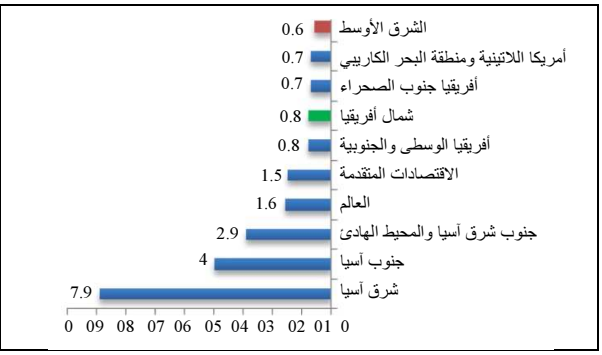
ويُتوقع أن تشهد القوى العاملة زيادة تبلغ 40 مليون عامل خلال هذا العقد، وهي زيادة مشابهة للزيادة التي شهدتها خلال فترة العشرين أو الثلاثين سنة الأخيرة من القرن الماضي، مسجلة نسبة نمو أعلى، وعلى نحو غير متكافئ، في المناطق الحضرية. كما يتوقع أن يكون حوالى نصف الوافدين الجدد إلى سوق العمل من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. ولكي تقترب المنطقة من المعدل العالمي للبطالة (6 في المائة) ومشاركة القوى العاملة (52 في المائة)، ينبغي العمل على توليد نحو 90 مليون وظيفة. ولدى استحداث فرص العمل هذه، يتوجب مراعاة القضايا المتعلقة بالتوزيع الديمغرافي، والمهارات التعليمية، والنوع الاجتماعي. وتُعتبر الحاجة إلى توليد هذا الكم الهائل من الوظائف الجديدة من أصعب التحديات التنموية التي تواجهها المنطقة في التاريخ الحديث، إذ يتطلب ذلك بذل جهود تفوق تلك التي استلزمتها "معجزة" شرق آسيا. ونظراً إلى ارتفاع معدل السكان في سن العمل بنسبة تقارب 2 في المائة سنوياً في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، والارتفاع التقليدي لمعدل إنتاجية العمل بنسبة 3 في المائة تقريباً كما هي الحال في مصر مثلاً، فهذا يفترض أن اقتصادات هذه البلدان قد تحتاج إلى التوسع بنسبة تقارب 5 في المائة سنوياً لمجرد ضمان استقرار معدلات البطالة فيها. بالإضافة إلى ذلك، ومن أجل استيعاب العاطلين عن العمل والوافدين الجدد إلى سوق العمل خلال هذا العقد، يُقدر أن الاقتصادات غير النفطية ستحتاج إلى إحداث زيادة كبيرة في نمو الناتج المحلي الإجمالي الذي سجلته خلال العقد الماضي، أي بنسبة تتراوح بين 7 و8 في المائة من حيث القيمة الحقيقية (Gelvin، 2012، الجدول 4).

الجدول 4- معدلات النمو اللازمة للحد من البطالة
(للفترة 1980-2005)

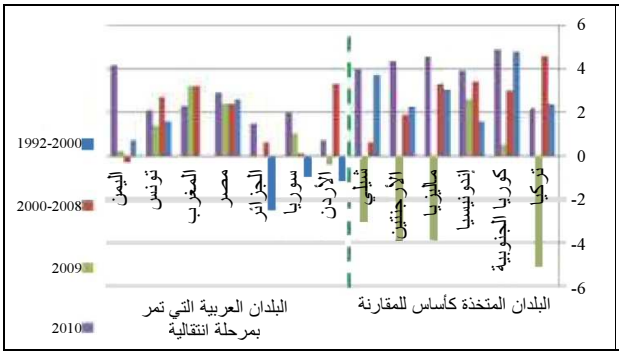
البلد	نمو البطالة السنوي (نسبة مئوية)	نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (نسبة مئوية)	مرونة البطالة	المعدل المطلوب لنمو الناتج المحلي الإجمالي
الجزائر	1.48	3.71	0.40	8.00
مصر	1.87	6.05	0.45	7.11
الأردن	3.06	4.86	0.63	5.08
المغرب	1.78	4.02	0.44	7.27
الجمهورية العربية السورية	2.56	5.69	0.45	7.11
تونس	1.65	5.15	0.32	10.00
المعدل	2.06	4.91	0.42	7.62

المصدر: جامعة الدول العربية؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009.

الشكل 17- نمو الإنتاجية السنوي بحسب المناطق
(2010-1991)



الشكل 18- اتجاهات إنتاجية العمل في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان المتخذة كأساس للمقارنة



المصادر: Tzannatos, 2011b؛ ومنظمة العمل الدولية،المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، وهي متوفرة على الموقع الإلكتروني التالي: http://kilm.ilo.org/2011/download/kilm17EN.pdf.

كان للقطاع العام والقطاع غير النظامي دور في ركود معدلات نمو إنتاجية العامل بين عامي 1991 و2010 (الشكل 17)، فهي لم ترتفع سوى بنسبة 0.5 إلى 0.6 في المائة سنوياً – وهي النسبة الأدنى في العالم – باستثناء الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، خلال العقد الأخير. وفي هذا المجال تسجل الاقتصادات العربية التي تمر بمرحلة انتقالية معدلات أدنى من معظم البلدان المتخذة أساساً للمقارنة، وبالتحديد الأرجنتين وتركيا وماليزيا على سبيل المثال لا الحصر، كما هو مبين في الشكل 18. ويفترض ذلك بدوره أن الإيرادات، والقدرة التنافسية، والطلب على صعيد القطاع الخاص قد عانت على الأرجح من الركود أيضاً. وهذا يعني أيضاً أن بنية الاقتصادات لا تتيح للسياسات تخفيض البطالة وزيادة الأجور في الوقت عينه، أقله على المدى القصير. لا بل فإن الحد من البطالة على المدى القصير يتحقق على حساب الأجور[19]. وعلى سبيل المقارنة، تجدر

19 تشير الأدلة المتوفرة إلى تدنٍّ أو ركود في الأجور الحقيقية خلال فترة التسعينيات من القرن الماضي وبداية القرن الحادي والعشرين. فقد شهدت الأجور الحقيقية تراجعاً في الأردن والجزائر ومصر. في مصر، ارتفع مؤشر نصيب الفرد العامل من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بـ 40 في المائة بين عاميْ 1982 و2003، في حين تراجعت الأجور الحقيقية خلال الفترة نفسها. أما في الأردن والجزائر، فقد تدنى نصيب الفرد العامل من الناتج المحلي الإجمالي بـ 30 في المائة بين عاميْ 1980 و2003. باختصار، لم تَطل المنافع المتأتية من النمو شرائح واسعة من السكان، وبالأخص، تلك المتواجدة ضمن القطاع الأكثر دينامية (من حيث منافع الإنتاجية) في الاقتصاد.

الإشارة إلى أن قطاعات التجارة، والنقل، والسياحة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات كانت المحرك الأساسي للقيمة المضافة والعمالة في الاقتصادات الناشئة السريعة النمو مثل البرازيل وتركيا وشرق آسيا.

لقد أصبحت القوى العاملة متعلمة أكثر فأكثر، لا سيما في الأردن ومصر، هذا إلى جانب ارتفاع مشاركة الإناث فيها، مع أن هذه النسبة البالغة أقل من 30 في المائة لا تزال الأدنى في العالم. غير أن استشراء البطالة وارتفاع معدلات العمالة غير النظامية قد منعا مثل هذا التقدم من تحقيق عائدات اقتصادية[20]. هذه الظواهر مجتمعة، يضاف إليها تجزئة سوق العمل، تسهم في خسارة مرهقة لحصة كبيرة من الاستثمار العام في التعليم الثانوي والجامعي. كما أن الآفاق المحبطة على صعيد الأجور ما إن يدخل الأشخاص إلى سوق العمل والتي تعود إلى تدني إنتاجية العامل، هي أيضاً أدلة على ضعف مخرجات سوق العمل. وتفسر هذه الحالة تدني مشاركة رأس المال البشري في النمو الاقتصادي في المنطقة[21]، بل هي تتسبب بهدر كميات هائلة من رأس المال البشري.

ويبقى البطء في الانتقال من المدرسة إلى العمل السبب الرئيسي وراء ارتفاع معدلات بطالة الشباب. ففي مصر على سبيل المثال، يشكل الشباب الذين يريدون الدخول إلى سوق العمل للمرة الأولى حوالى 80 في المائة من العاطلين عن العمل (Assaad, 2009). وتجدر الإشارة إلى أن الشباب العاطلين عن العمل، سواء كانوا ذكوراً أم إناثاً، يحتاجون إلى سبع سنوات تقريباً كمعدل لإيجاد عمل ثابت للمرة الأولى (Angel-Urdinola and Semlali, 2010). ويبدأ معظم الشباب العرب المتعلمين بالبحث عن عمل في القطاع العام. لكن سرعان ما يتحوّل أملهم في الحصول على عمل جيد إلى إحباط لأنهم لا يجدون سوى عمل منخفض الأجر أو حتى من دون مقابل. ونتيجة لذلك، ارتفعت معدلات العمل غير النظامي بين عامي 1998 و2006 من 56 إلى 63 في المائة للعاملين من دون عقد ومن 49 إلى 58 في المائة للعاملين الذين لا يساهمون في الضمان الاجتماعي (الجدول 5). وكما هو متوقع، فإن هذه النسب هي أعلى من المعدل في المناطق الريفية المصرية، للفترتين الزمنيتين المذكورتين؛ فقد ارتفعت من 66 إلى 73 في المائة ومن 62 إلى 70 في المائة على التوالي (Angel-Urdinola and Semlali, 2010). وكانت معظم فرص العمل التي حصل عليها العمال الذين أتموا مرحلة التعليم الابتدائي أو الثانوي خلال الفترة المشمولة بالدراسة ضمن القطاع غير النظامي، لا سيما في قطاعات تجارة الجملة، والبناء، والفنادق، والمطاعم. وقد أثر ارتفاع معدلات العمل في القطاع غير النظامي بشكل خاص على العاملين الذين يتمتعون بمستويات التعليم الأعلى، والذين تجاوز عددهم الضعف خلال الفترة الزمنية نفسها. أما النساء، فقد واجهن تحديات أكثر من الرجال خلال الانتقال من العمل غير النظامي إلى العمل النظامي (البنك الدولي، 2011g). وفي حين تواجه القوى العاملة هذه المصاعب، لا بد من الإشادة بما حققته مصر على الساحة الدولية من نمو اقتصادي يفوق المعدل، وتحديث الأنظمة التي ترعى العمل، فضلاً عن التقدم الواضح والكبير الذي أحرزته في إصلاح بيئة الأعمال.

20 في مصر، يتقاضى العامل غير النظامي الذي أتم مرحلة التعليم الابتدائي أجراً مماثلاً للعامل الذي أتم المرحلة الثانوية. أما في القطاع النظامي، فقد يكون أجر الثاني مرتين أو ثلاث مرات أعلى من أجر الأول (Angel-Urdinola and Semlali, 2010).

21 لقد وجد أبو قرن وأبو بدر، 2007، أن أداء النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كان منذ بداية التسعينيات رهناً بشكل أساسي بتراكم رأس المال المادي، وإلى حد أقل، بتراكم رأس المال البشري، وذلك في غياب أي مساهمة لإنتاجية عوامل الإنتاج الكلية.

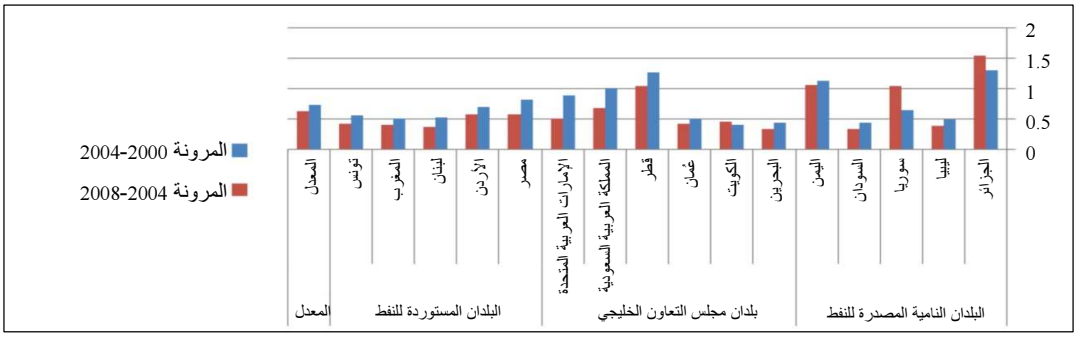
الجدول 5- توجهات العمل غير النظامي في مصر

	العمال الذين لا يساهمون في الضمان الاجتماعي (كنسبة مئوية من إجمالي العمالة)	العمال من دون عقد (كنسبة مئوية من إجمالي العمالة)	نسبة العمال في الشركات التي تضم أقل من خمسة موظفين
		المجموع	
1998	49.0	56.0	40.0
2006	58.3	62.8	52.6
نسبة التغيّر	19.0	7.6	12.1
		المناطق الحضرية	
1998	33.6	44.4	32.2
2006	42.6	48.8	44.0
نسبة التغيّر	26.8	12.8	9.9
		المناطق الريفية	
1998	62.4	66.1	45.6
2006	70.0	73.4	56.1
نسبة التغيّر	12.2	4.1	11.0

المصدر: Angel-Urdinola وآخرون، 2010.

تظهر التقديرات الخاصة بمرونة العمالة أن بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان المستوردة للنفط تسجل معدلات أدنى نسبياً من البلدان المتقدمة المصدرة للنفط (الشكل 19). وقد انخفضت هذه المعدلات في النصف الثاني من التسعينيات، ومن ثم في الفترتين 2000-2004 و2004-2008. وما يثير الاهتمام، تدني معدلات المرونة التي أظهرتها التقديرات في بعض البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة وهي الجمهورية العربية السورية، وتونس، ومصر، والمغرب، لأسباب قد يكون ارتفاع إنتاجية العمل في بعض قطاعاتها الاقتصادية واحداً منها. ويستحق ذلك المزيد من التحليل لأن المنطقة بشكل عام شهدت دوماً علاقة سلبية بين نمو الإنتاجية واستحداث فرص العمل (Nabli وآخرون، 2007). ولاستكشاف هذه العلاقة بشكل أفضل من الضروري النظر إلى التفاوتات القطاعية. ولكن لا تتوفر سوى كمية قليلة من المعلومات في هذا الخصوص. وقد أشار تقرير حديث أعدته المفوضية الأوروبية إلى أن نمواً بنسبة 1 في المائة في الزراعة أو الصناعة في مصر يؤدي إلى زيادة العمالة بنسبة 0.35 في المائة، أي أدنى من المعدل المسجل في مصر، بينما تكون النتيجة أكثر من ضعف هذه النسبة، أي 0.85 في المائة، في قطاع الخدمات (المفوضية الأوروبية، 2010). وما يؤكد هذه الاتجاهات التقديرات الخاصة ببلدان أخرى والتي تُظهر مرونة أدنى أو حتى سلبية في ما يخص الزراعة ومرونة أعلى في ما يخص قطاعي الخدمات والبناء والقطاع العام. ويبدو أن ذلك يؤكد السلوك المساير للدورة الاقتصادية للدولة في هذه المنطقة، والذي سيتم تناوله بالتفصيل في القسم المتعلق بالسياسة المالية من هذه الدراسة.

الشكل 19- اتجاهات تأثر العمالة بالنمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: منظمة العمل الدولية، المؤشرات الرئيسية لسوق العمل.

2- سياسات العمل

عندما يكون الحد الأدنى للأجور أعلى من أسعار توازن السوق، وعمليات التسريح بما فيها تعويضات الفصل عن الخدمة باهظة، وضرائب العمل مرتفعة[22]، تبقى تكاليف العمل النظامي مرتفعة بشكل غير طبيعي. ففي الجمهورية العربية السورية ولبنان يَعتبر أصحاب أكثر من ثلث المنشآت أن أنظمة العمل تشكل عائقاً كبيراً، على عكس بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويوازي إجمالي مدفوعات نهاية الخدمة في مصر 132 أسبوعاً من آخر راتب تقاضاه العامل، وفي المغرب 85 أسبوعاً، وفي الجمهورية العربية السورية 80 أسبوعاً. وهذه معدلات تفوق بكثير تلك الخاصة بمناطق أخرى متخذة كأساس للمقارنة مثل أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (53 أسبوعاً) وشرق آسيا والمحيط الهادئ (42 أسبوعاً)، وشرق ووسط أفريقيا (28 أسبوعاً).

وأنظمة العمل الصارمة تجعل من توظيف وتسريح العمال في القطاع النظامي أمراً مكلفاً وهي تُعتبر عائقاً كبيراً أمام ممارسة الأعمال مقارنة مع مناطق أخرى. وتُعد هذه التكاليف مرتفعة بشكل خاص في الجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر (البنك الدولي، 2011g). وقد أظهر مسح خاص بالمصنّعين، وشركات الخدمات، والفنادق في مصر أن هذه الجهات مستعدة لتوظيف عدد أكبر من العمال بنسبة 21 في المائة، و9 في المائة، و15 في المائة، على التوالي، في ظل أنظمة عمل مؤاتية أكثر لمؤسسات الأعمال (Angel-Urdinola وآخرون، 2010)[23]. وفي لبنان، يشير أصحاب الشركات إلى أنهم قد يوظفون، كمعدل، أكثر من ثلث القوى العاملة لديهم حالياً إذا كان الإطار التنظيمي أكثر مرونة. وفي ظل الوضع الراهن، لا تتوفر أمام العمال الشباب سوى فرص محدودة لاكتساب المهارات التطبيقية والاستفادة من التعليم الذي اكتسبوه في السابق، ما يؤدي إلى تراجع المهارات وهدر الموارد المالية العامة المخصصة للتعليم. وهذا الأمر يعيق بدوره رأس المال البشري من المساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي. ومن المرجح أن يؤدي التوافد المستمر لأعداد كبيرة من القوى العاملة الجديدة، مصحوباً بتدني كفاءة أسواق العمل، إلى ارتفاع معدلات البطالة، لا سيما في الجزائر، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، والمغرب، واليمن.

أما في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية، فبدلاً من اعتماد أنظمة تأمين تفي بالمتطلبات الجديدة لسوق العمل، تم تحويل الموارد بشكل متزايد نحو مخططات التخفيف من حدة الفقر من خلال نظام مؤسسي مجزأ ضمن أجهزة الدولة، وهي تُطبق أكثر فأكثر من قبل المنظمات غير الحكومية الدينية والمجتمعية التي من غير الواضح بعد مدى الخطر الناجم عن مساهمتها في الاستقطاب الاجتماعي. ويبين الشكل 20 أن تغطية التأمين ضد البطالة في المنطقة هي الأدنى من بين كافة البلدان المتوسطة الدخل. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تبقى معدلات العمالة النظامية المتدنية، وانخفاض نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة، وارتفاع معدلات بطالة الشباب الأسباب الرئيسية وراء تدني معدلات التغطية لبرامج الضمان الاجتماعي في القطاع النظامي، لأن معظم أنظمة الضمان الاجتماعي في المنطقة ليست شاملة بل تقوم على المساهمات، وهي ممولة من إيرادات الضرائب العامة، ومرتبطة بالعمل النظامي. ونتيجة لذلك، يفتقر معظم السكان في سن العمل لأي نوع من أنواع الضمان الاجتماعي باستثناء بعض المساعدات الاجتماعية الأساسية. فكافة النساء تقريباً، ما عدا شريحة صغيرة من اللواتي يملكن وظيفة ثابتة في القطاع العام، لا يحصلن إلا على تغطية محدودة للضمان الاجتماعي لشخصهن أو لا يملكن أي ضمان البتة. وبالإضافة إلى ذلك، يسهم النقص في الضمان في تجزئة سوق العمل ويقضي على الدور المعاكس للدورة الاقتصادية الذي تسعى المثبتات الأوتوماتيكية لتأديته في

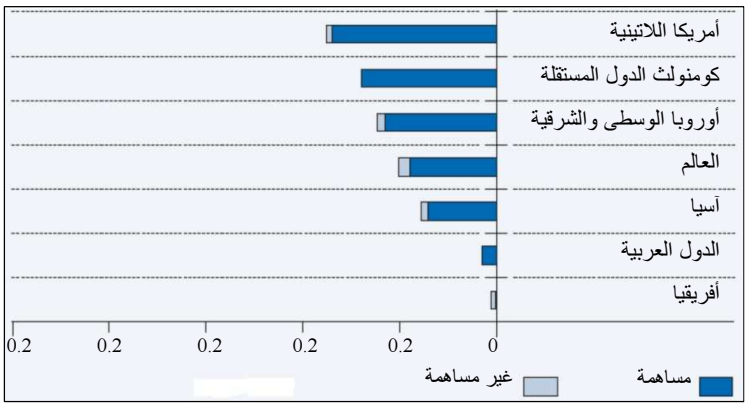
22 العوائق الضريبية مرتفعة بشكل خاص في مصر والمغرب حيث تبلغ أقل من 40 في المائة من إجمالي تكلفة العمالة. غير أن مصر قد بدأت مؤخراً بإدخال الإصلاحات على إطار ضرائب العمل.

23 الجدير بالذكر أن مصر والأردن يطبقان أنظمة عمل أكثر مرونة في نطاقات اقتصادية خاصة، وقد تم التوصل إلى نتائج متباينة.

فترات الانتكاسات[24]. ومن أجل تحسين الوضع، من الضروري تغيير النموذج السائد في المنطقة والانتقال من حماية الوظائف إلى حماية العمال وتعزيز قدرة العاطلين عن العمل على الصمود. في الوقت الحالي، وبينما الأنظمة التي ترعى التوظيف تتماشى عادة مع المعايير الدولية، باستثناء الجزائر، ولبنان، والمغرب، يتحمل أصحاب العمل جزءاً كبيراً من عبء الحماية الاجتماعية للعمال، لا سيما بدل الأمومة والتكاليف المترتبة عن التسريح، ما يؤدي إلى انتشار ظاهرة التملص من تشريعات العمل، وبالتالي، التوجه نحو العمل غير النظامي[25]. ولم تطبق البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية بعد نظام التأمين ضد البطالة (الجزائر وتونس استثناءان جديران بالذكر على هذا الصعيد، كما أن مصر أدخلت هذا النظام وأحرزت نتائج محدودة حتى الآن)، بل هي تعتمد على القيود المفروضة على الفصل من العمل وعلى تعويضات نهاية الخدمة. وقد أصبح التأمين ضد البطالة عنصراً أساسياً أكثر فأكثر في أسواق العمل الدينامية وأنظمة الضمان الاجتماعي المتقدمة.

وفي معظم الأحيان لا يتم تحديد الحد الأدنى للأجور استناداً إلى إنتاجية العمل الحدية للوافدين الجدد؛ وفي المغرب واليمن، اللذين يعانيان من مشاكل خطيرة على صعيد البطالة، تبلغ نسبة الحد الأدنى للأجور إلى الأجر المتوسط 0.72 و0.60 على التوالي، مقابل 0.11 و0.13 في مصر وعُمان على التوالي[26].

الشكل 20- العاطلون عن العمل الذين يحصلون على إعانات البطالة
(حصة من إجمالي العاطلين عن العمل)



المصدر: Tzannatos وآخرون، 2011.

وبحسب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الصادر في عام 1998، يفترض على كافة البلدان، بغض النظر عن مستوى التنمية فيها، مراعاة أربعة معايير أساسية في العمل هي التالية:

(أ) الحرية النقابية غير المقيدة والاعتراف الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية؛

24 تعمل المثبتات التلقائية في الميزانية بشكل أساسي من خلال الضرائب، لا سيما الضرائب المباشرة، والتحويلات المرتبطة بالبطالة، وغيرها من مخططات دعم الدخل التي تتأثر بالتطورات الظرفية. وإزاء التقلبات الدورية، يضع غياب المثبتات التلقائية البلدان أمام خيارين على صعيد السياسات: إما اللجوء إلى السياسات المالية التقديرية من أجل إحلال الاستقرار؛ أو إيلاء دور أكثر فعالية للسياسة النقدية، غير أن هذا الأمر يقتصر على البلدان التي تتمتع بأسعار صرف مرنة. ولكن كلي الخيارين ينطويان على مخاطر متعلقة بمسايرة الدورة الاقتصادية.

25 تؤدي أنظمة العمل الصارمة عادةً إلى تجزئة سوق العمل بين الأطراف الأساسية، أي العمال ذوي الوظائف المحمية، والأطراف غير الأساسية، أي العاطلين عن العمل أو العاملين بموجب عقود مؤقتة. وتوفر الدراسات حول تجزئة السوق العديد من الأمثلة التي تُظهر أن ذلك يحصل على حساب الفئات الأكثر ضعفاً، أي الفقراء والشباب والنساء.

26 لغايات المقارنة، تبلغ هذه النسبة، في المتوسط، حوالى 0.40 في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وهي أدنى في البلدان المتخذة كأساس للمقارنة مثل الأرجنتين والبرازيل والمكسيك.

(ب) القضاء على العمل القسري؛
(ج) القضاء على عمل الأطفال؛
(د) القضاء على التمييز في التوظيف.

لا تشهد المفاوضة الجماعية انتشاراً واسعاً في معظم البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، وبالتالي، لا تزال أنظمة العمل متصلبة للغاية لأنها تشكل أداة أساسية لحماية حقوق العمال. أما البلدان التي تتمتع بأنظمة عمل أكثر مرونة، فهي تتميز بمستويات عالية من المفاوضة الجماعية. ومعظم نقابات العمال في المنطقة، باستثناء تونس، خاضعة لسيطرة الدولة، ونادراً ما تشكل جهات فاعلة وذات نفوذ على الصعيد الاجتماعي. في الواقع، لم تصدق معظم البلدان على اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم[27]. ومع أن البلدان العربية قد صدقت بغالبيتها على معظم الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية التي تحل محل التشريعات الوطنية باعتبارها معاهدات دولية، فهي تسجل نتائج متدنية على صعيد مؤشر الحق في تكوين النقابات العمالية. وفي حالتيْ الجمهورية العربية السورية وليبيا، فإن هذا المؤشر لا يتعدى الصفر، علماً بأن المفاوضة الجماعية حق مشروع في سوريا. أما في الأردن، فيحظر تنظيم الإضرابات من دون موافقة الحكومة.

الجدول 6- القيود المفروضة على نقابات العمال في البلدان الأعضاء في الإسكوا

نقابات العمال غير مسموحة	نقابات العمال محظورة بشكل كامل	توفر بعض الحرية لنقابات العمال
المملكة العربية السعودية (باستثناء الهيئات العمالية ضمن أماكن العمل التي تضم أكثر من 100 موظف) الإمارات العربية المتحدة	السودان مصر (حيث يتغير الوضع حالياً) اليمن الجمهورية العربية السورية قطر الأردن العراق البحرين	عُمان لبنان الكويت فلسطين

المصدر: الإسكوا، 2012c.

لا تزال خدمات التوظيف محدودة في المنطقة. وهي ترمي بشكل أساسي إلى توفير خدمات التوفيق بين العرض والطلب، أو الوصول بشكل ناشط إلى المشاريع في القطاع الخاص، وإعداد الباحثين عن عمل من خلال تدريبهم وتطوير مهاراتهم. تُعتبر بعض وكالات التوظيف، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، معُدة أكثر لتوفير خدمات متكاملة إذ تقوم، إلى جانب عملية البحث عن عمل، بتقديم الإرشادات حول المسيرة المهنية، وتطوير المهارات على نحو موجه، فضلاً عن توفير التدريب. وفي البلدان العربية التي تمر بمرحلة

27 لم يصدّق على الاتفاقية 87 لمنظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم سوى تونس، والجمهورية العربية السورية، والكويت، وليبيا، ومصر، واليمن، لكن معظم هذه البلدان لا يطبق الاتفاقية على النحو الملائم إذ تسمح القوانين الوطنية بتشكيل نقابة عمالية رسمية واحدة فقط. أما الاتفاقية 98 بشأن الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية، فقد صدّق عليها كل من الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، والكويت، ولبنان، ومصر، واليمن. والحرية النقابية متجذرة في دستور العديد من الدول الأعضاء في الإسكوا، وبالتحديد الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعُمان، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، واليمن، لكن هذا لا يشمل بالضرورة نقابات العمال التي تكون محظورة أحياناً أو خاضعة لقوانين مقيّدة جداً ولتدخلات الدولة. وحتى في البلدان التي تسمح بتشكيل النقابات، فإن معدلات تكوين النقابات منخفض ويعود ذلك بشكل أساسي إلى ارتفاع عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تعمل بشكل غير نظامي. وتشير التقديرات الخاصة بالأردن لعام 2004 إلى أن نسبة تشكيل النقابات تبلغ بين 10 و15 في المائة، وعادةً ما يكون العمال في القطاع الخاص غير ممثلين على النحو الكافي في اتفاقات المفاوضة الجماعية. أما في مصر فتبلغ نسبة العضوية في النقابات حوالى 20 إلى 25 في المائة من القوى العاملة في القطاع النظامي. وقد لعبت النقابات دوراً هاماً في التفاوض بشأن شروط تسريح الموظفين (الحزمات الجماعية) في إطار برامج الخصخصة في مصر، لكنها أقل تمثيلاً للشركات الصغيرة. وفي لبنان، تتراوح التقديرات بشأن عضوية النقابات بين 6 و7 في المائة.

انتقالية، تحتاج خدمات التوظيف إلى إصلاحات واسعة. وفي هذا الإطار، من المجدي البدء بإعداد منصة إلكترونية قائمة على مجالات العمل المختلفة لتسهيل التنسيق ما بين الجهات المعنية الثلاث، ألا وهي الجهات الموفرة للتعليم، والباحثون عن عمل، وأصحاب العمل. هذه المنصة تمزج ما بين ثلاثة مكونات أساسية هي: (أ) المعلومات والإحصاءات الأساسية حول التوظيف، والتخرج، واتجاهات المسارات المهنية[28]؛ (ب) مركز لتبادل الخبرات بين الشباب في مجالي التعليم والتوظيف؛ (ج) تحقيق التلاؤم ما بين الجهات المعنية الثلاث. وتجدر الإشارة إلى أن مكاتب العمل في المنطقة تعاني عادة من محدودية الموارد المالية والبشرية، ومن قدم الهياكل والإجراءات التنظيمية؛ كما أنها لا تعتمد بشكل منهجي على الإشراف والتقييم كجزء لا يتجزأ من إدارة برامجها. أما بلدان العالم الأخرى، فباتت تستعين بالقطاع الخاص من أجل خدمات التوفيق بين العرض والطلب على الوظائف والمشورة المهنية؛ وكان لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات أهمية حاسمة في تعزيز التوفيق الوظيفي من خلال بنوك إلكترونية للوظائف وقواعد البيانات الإلكترونية الخاصة بالسير الذاتية التي يمكن للباحثين عن العمل ولأصحاب العمل النفاذ إليها بشكل مباشر.

وتتوفر في المنطقة مجموعة كبيرة من البرامج الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل وتوفير الحماية الاجتماعية. لكن هذه البرامج تشكل عبئاً إدارياً كبيراً على المؤسسات التي تديرها، وهي عادةً لا تترك أثراً منهجياً ما لم تكمّلها خطط توظيف فعالة تدعم العمال خلال التحوُّل الوظيفي. وترمي برامج تحسين أداء سوق العمل وتوفير الحماية الاجتماعية إلى تحقيق ما يلي: (أ) رفع قابلية التوظيف من خلال تعزيز الإنتاجية والمهارات؛ (ب) استحداث فرص العمل والحفاظ على الوظائف من خلال برامج الأشغال العامة وإعانات دعم الأجور؛ (ج) الحد من البطالة العارضة من خلال تعزيز عمليات التوفيق ما بين العرض والطلب على اليد العاملة عبر خدمات الوساطة التوظيفية. وقد استُخدمت هذه البرامج بشكل كبير خلال فترات الأزمات والمراحل الانتقالية في مناطق أخرى، وهي قد تشكل أداة ملائمة في المنطقة العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، مع أنها غير قادرة على حل المشاكل البنيوية في سوق العمل. ويتطلب نجاح البرامج في تنفيذ الغايتين المذكورتين في (أ) و(ج) قيام شراكة فعالة بين القطاعين العام والخاص، كما هو الحال في تركيا مثلاً (Betcherman وآخرون، 2010) وتوفر آلية تنسيق جيدة. ومن المؤسف أن القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غالباً ما يفتقران إلى الثقة المتبادلة. لهذا السبب، يحجم العديد من الجهات الموفرة لبرامج تحسين أداء سوق العمل والحماية الاجتماعية عن التنسيق مع السلطات المركزية خوفاً من الوقوع في الروتين الإداري، في حين تعتبر هذه السلطات أن الخدمات التي توفرها المؤسسات غير النظامية متدنية الجودة[29]. ويركز معظم برامج تحسين أداء سوق العمل وتوفير الحماية الاجتماعية على البرامج التدريبية التي تعتمد عادةً على العرض وتكتسي طابعاً تقليدياً كالتدريبات الصفية حول المفاهيم التقنية النظرية، هذا إلى جانب محدودية الخبرات العملية وخدمات الوساطة التوظيفية[30]. كما أن نظم الاعتماد والترخيص ضعيفة (Angel-Urdinola وآخرون، 2010)

---

28 تشتمل المعلومات والإحصاءات الأساسية على بيانات حول عدد الوظائف وعدد الخريجين سنوياً في كل من الصناعات، كعدد الخريجين سنوياً في كل من الاختصاصات ذات الصلة؛ وعدد الوظائف التي يتم شغلها سنوياً في كل من الصناعات؛ وقابلية التوظيف المحرزة من قبل كل جهة معنية بتوفير التعليم، بما في ذلك عدد الأشهر التي تلي التخرج إلى أن يجد المتخرج عملاً؛ وتقييم أصحاب العمل لنوعية الخريجين بحسب المعاهد وبرامج الشهادات؛ وتوفير المعلومات حول المسيرة المهنية لمساعدة الشباب على فهم المسار المهني بدءاً من المواقع الأولية التي يشغلونها في بلدانهم وصولاً إلى الوظائف الأعلى، كلٌ في الصناعة التي تعنيه.

29 في بعض البلدان، تحظر الوساطة على صعيد التوظيف في القطاع الخاص. وفي حال لم يتم تنظيمها على النحو الملائم، تميل الوكالات الخاصة إلى خدمة الأشخاص ذوي المهارات والمستوى التعليمي الأعلى، والمناطق الحضرية المتميزة، مع تناسي المناطق الريفية أو عدم تزويدها بالخدمات الكافية.

30 في مصر على سبيل المثال، يتم توفير التدريب المهني من قبل عدد ضخم من الوزارات، والوكالات، والمؤسسات العامة من دون أي تنسيق على مستوى المناهج أو المعايير المعتمدة في الامتحانات. ومعظمها تقدم شهادات حضور وليس شهادات تفيد باكتساب الطالب لمهارات معيّنة. ومن بين المتدربين في برنامج تشغيل الشباب الوطني، أفاد 27 في المائة فقط أنهم حصلوا على عمل نتيجة التدريب الذي تلقونه (Semlali and Angel-Urdinola, 2011).

والهيئات الوطنية المعنية بمعايير التأهيل إما غائبة أو غير ملائمة لتنظيم برامج التدريب على المهارات. وتجدر الإشارة إلى أن معظم برامج توظيف الشباب لا يوفر خبرات تطبيقية، كما أن القسم الأكبر من برامج تحسين أداء سوق العمل وتوفير الحماية الاجتماعية غير موجه، وبالتالي، قد يكون ذا أثر تراجعي، إذ يعطي الأفضلية للشباب المتعلم في المناطق الحضرية الذين هم الأقل حاجة لهذا النوع من تدخلات القطاع العام، عوضاً عن التركيز على الفئات المحرومة مثل النساء، والفقراء في المدن، والشباب من المناطق الريفية (البنك الدولي، 2010e). ويلخص الجدول 7 الممارسات الجيدة على صعيد هذه البرامج.

لقد تم مؤخراً تطبيق برامج الأشغال العامة في المنطقة، وعلى نحو أكثر انتظاماً. وتشير التقديرات الخاصة بتونس ومصر إلى أن الاستثمار في البنى التحتية قد يولد حوالى 18000 و87000 فرصة عمل، على التوالي، لكل إنفاق بنسبة 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (Angel-Urdinola وآخرون، 2010). وفي اليمن، تستخدم المشاريع بشكل أساسي الموارد والقوى العاملة المحلية، ما يولد لدى المجتمعات دافعاً قوياً لضمان استمراريتها. ويُمكن لبرامج الأشغال العامة تحقيق منافع منقولة مصحوبة بمنافع من حيث تعزيز القدرة على مواجهة المخاطر، فضلاً عن المساهمة في تحسين البنى التحتية بشكل عام وتوفير المساعدة إلى الأسر الأكثر فقراً التي يتمتع أفرادها ببنية قوية. وفي المناطق الريفية، عادة ما تشمل هذه البرامج مشاريع البنى التحتية القائمة على كثافة العمالة مثل حفظ التربة، وخطوط المواصلات الفرعية، وبناء شبكات الصرف الصحي وصيانتها، إلى جانب اعتماد سياسات توظيف تصب في مصلحة الفقراء. وكان لهذه البرامج دور بارز في التخفيف من أثر الدورات الاقتصادية عن طريق مساعدة المزارعين الفقراء على مواجهة مختلف المخاطر المرتبطة بالصدمات الحاصلة في أنظمة عدد من البلدان الأخرى.

الجدول 7- ممارسات جيدة في برامج تحسين أداء سوق العمل

خدمات التوظيف	التدريب	إعانات دعم الأجور	الأعمال العامة	الترويج للعمل الحر
توجيهها للأشخاص ذوي المهارات المطلوبة من قبل أصحاب العمل	التنسيق مع القطاع الخاص (التدريب القائم على الطلب)	تُستخدم لتأمين استدامة الوظائف خلال الأزمات	المناطق الريفية، بناء أصول المجتمع	النشر على نطاق واسع
الاستفادة من تكنولوجيات المعلومات	ضمانات التوظيف بعد التدريب (تحذير!)	تدبير مؤقت من أجل التشجيع على طلب العمال المحرومين (كالشباب والنساء)	تدبير مؤقت، التفكير في استراتيجية التخرج	اختيار دقيق للجهات المستفيدة/خطط الأعمال
الحفاظ على علاقات وثيقة مع أصحاب العمل	حوافز مالية لأصحاب العمل	إرفاقها بالتدريب، والإرشاد، والمساعدة في البحث عن عمل	إرفاقها بالتدريب، والإرشاد، والمساعدة في البحث عن عمل	توفير مهارات إدارية/وإرشاد
تحقيق اللامركزية في توفير الخدمة	المزج ما بين المهارات الشخصية والمهنية		تحديد مستوى للأجور ملائم لتوجيه الخدمة بحسب تفضيلات الفئة المستفيدة	نظام معلومات خاص بسوق العمل من أجل رصد البرامج الناجحة
تشجيع وكالات التوظيف الخاصة (لكن مع فرض الأنظمة)	القدرة المؤسسية (معاهد لتوفير التدريب العالي الجودة، معلمون ذوو كفاءة)			شمول النساء (استدامة البرنامج)
ضمان القدرة المؤسسية لخدمات التوظيف التابعة للقطاع الخاص	نظام اعتماد			

المصدر: Angel-Urdinola and others, 2010.

وأخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن الشباب العربي يعاني من أوجه متعددة من الإقصاء، فإلى جانب الإقصاء من سوق العمل، يجد هؤلاء أنفسهم محرومين من المشاركة في الحياة العامة. ففي المتوسط، تُعتبر

نسبة المشاركة في منظمات المجتمع المدني والأنشطة التطوعية متدنية جداً. والجدير بالذكر أن الأنشطة التطوعية والخدمات المجتمعية يمكنها أن تشكل أداة هامة لاكتساب مهارات شخصية مثل العلاقات مع الآخرين، وتنظيم الوقت، والعمل ضمن فريق، على سبيل المثال لا الحصر. كما تسمح هذه البرامج بتوسيع الحيز الاجتماعي للشباب. وبالتالي، فإن البرامج الاجتماعية المفصلة على قياس حاجات الشباب العربي يجب أن تولي اهتماماً خاصاً لدعم الكيانات الشبابية مثل المنظمات الطلابية، ومجالس الشباب، وتمثيل الشباب في نقابات العمال، إلخ.

هاء- الاقتصاد غير النظامي

يعتبر حجم الاقتصاد غير النظامي كبيراً، حتى بالمقارنة مع الاقتصادات الناشئة الأخرى، إذ تشير التقديرات إلى أن حجم هذا الاقتصاد يشكل 26 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن، و30 في المائة في تونس ولبنان، و34 في المائة في الجمهورية العربية السورية ومصر، و44 في المائة في المغرب (الشكل 22). وعلى الرغم من أن التقديرات تختلف بحسب مصدرها، فإن متوسط هذه الأرقام يقارب ثلث الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية (Schneider وآخرون، 2010؛ وBuehn and Schneider، 2012) (الشكل 21). وفي الوقت نفسه، يشكل العاملون غير المشمولين بالمعاشات التقاعدية 43 في المائة من القوى العاملة في مصر، و51 في المائة في تونس، و62 في المائة في الأردن، و67 في المائة في لبنان وأكثر من 80 في المائة في الجمهورية العربية السورية وفلسطين والمغرب. وفي اليمن، تفيد التقديرات بأن نسبة العمالة غير النظامية تصل إلى 90 في المائة من القوى العاملة (الشكل 24). وكمتوسط، يشكل العاملون غير المشمولين بمعاشات تقاعد إلزامية ثلثي القوى العاملة في البلدان العربية (البنك الدولي، 2011g)[31]. أما العاملون لحسابهم الخاص فتبلغ نسبتهم حوالى 28 في المائة من إجمالي العمالة (البنك الدولي، 2012a). وتبدو هذه التقديرات مثيرة للحيرة نظراً لارتفاع نسبة العمالة في القطاع الرسمي. وفي البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، عادةً ما يكون سوق العمل غير النظامي معاكساً للدورات الاقتصادية، أي أنه يتسع كلما انكمش النشاط الاقتصادي نظراً لمرونة توزيع اليد العاملة في عملية الإنتاج مقارنة مع أسواق العمل النظامية، ولأن الشركات الصغيرة والمتوسطة لا تستطيع التكيف مع الصدمات بالطريقة نفسها كالمؤسسات الكبيرة.

وفي ظل تخفيض عدد العمال في القطاع الزراعي وعدم قدرة هذا القطاع على استيعاب فائض العمالة[32]، فضلاً عن الركود الذي تشهده الصناعات التحويلية في معظم أنحاء المنطقة، يستوعب قطاع الخدمات الجزء الأكبر من اليد العاملة. إلا أن الوافدين الجدد إلى سوق العمل غالباً ما يجدون وظائف متدنية الجودة والإنتاجية في قطاعات كثيفة العمالة مثل البناء، والسياحة، والتجارة، والشؤون اللوجستية، وخدمات الاتصالات. وقد أدت هذه الاتجاهات التي ترافقت مع تراجع فرص العمل في القطاع العام، ومحدودية استحداث فرص العمل في القطاع الخاص النظامي، والارتفاع المستمر في مستويات التعليم، إلى ازدياد معدلات العمالة غير النظامية، ما يُظهر أن اللانظامية ليست مجرّد مرحلة مؤقتة تستوعب الوافدين الجدد تمهيداً لانتقالهم إلى وظيفة نظامية (Dhillon and Yousef، 2009). وقد أدى الوضع السائد في مرحلة الانتقال من التعليم إلى العمل إلى تفاقم حالة الإحباط والشعور بالظلم في صفوف الوافدين الجدد[33]. ونتيجة لهذا الخلل، تغرق اقتصادات البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي في دوامة من الإنتاجية المتدنية، حيث يتوجه الفائض في العمالة نحو القطاع

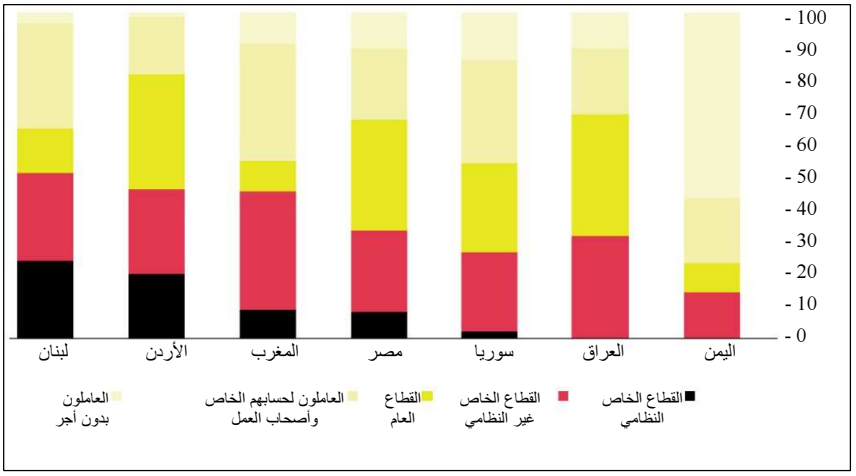
31 يعني ذلك أن متوسط إنتاجية القطاع غير النظامي يبلغ نصف إنتاجية الاقتصاد النظامي.

32 لا يزال القطاع الزراعي يُعتبر قطاعاً اقتصادياً هاماً في الجمهورية العربية السورية والسودان، ومصر، والمغرب، واليمن، أي أنه يشكل أكثر من 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ويضم 25 في المائة من القوى العاملة.

33 يرجح أن يؤدي هذا الاتجاه، في حال ترافق مع تراجع في فرص العمل في القطاع العام، إلى زيادة الممارسات الإقصائية لناحية ظروف العمل المرتبطة بالنوع الاجتماعي ومعالجة الأجور. ولا تزال اللانظامية مستشرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة مع مناطق أخرى، إذ تعمل الشركات لفترة طويلة قبل أن تنضم للقطاع النظامي.

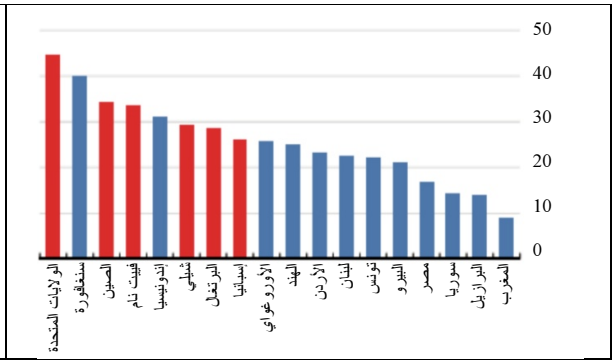
غير النظامي الذي يدر دخلاً أقل نسبياً بسبب تدني القيمة المضافة؛ فالعمال المتعلمون يأملون في الانتقال بسرعة من العمالة غير الرسمية إلى القطاع العام، لكن هذا القطاع يشهد تراجعاً في فرص العمل المتاحة، فيمسي هؤلاء رهائن للعمالة غير النظامية على المدى الطويل. ويجد الموظفون غير النظاميين أنفسهم عالقين في فخ تدني الإنتاجية والعائد على الاستثمار في التعليم[34]، كما أن تدني إمكانية الحصول على عمل لائق يخفض الطلب على خدمات تعليمية ذات جودة أعلى. وتظهر اتجاهات النمو في فترات زمنية سابقة في القطاعات غير النفطية، لا سيما الصناعات التحويلية، أن معدلات النمو المتوقعة لن تكفي لتوفير فرص عمل للدفعات الحالية والمستقبلية من السكان في سن العمل. من هنا، الحاجة إلى تحوُّل هيكلي في الاقتصادات وأسواق العمل.

الشكل 21- أنواع ونسب العمالة

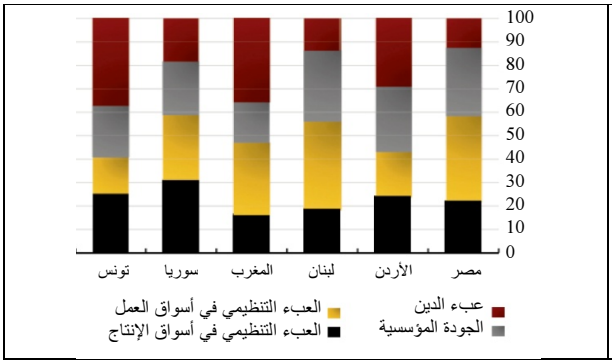


المصدر: البنك الدولي، والأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والبنك الإسلامي للتنمية، 2012.

الشكل 22- حجم الاقتصاد غير النظامي
(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



الشكل 23- محدِّدات الاقتصاد غير النظامي
(نسبة مئوية)



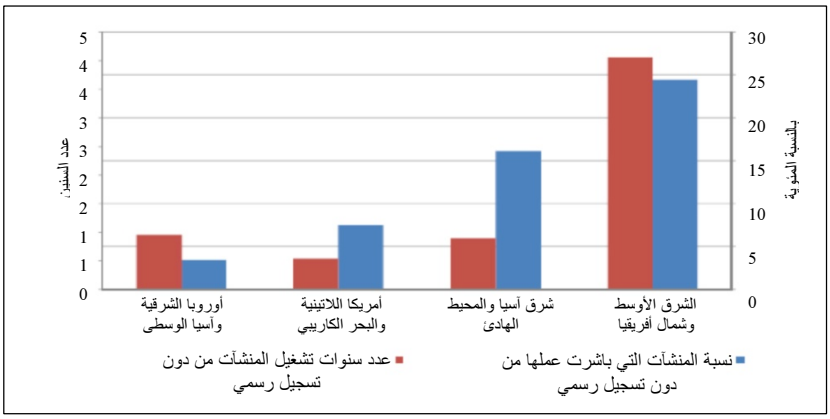
المصدر: صندوق النقد الدولي، 2011b.

34 تفيد التقديرات المتوفرة أن متوسط معدل العائد على أي سنة تعليم إضافية في المنطقة متدن بشكل ملحوظ مقارنة مع المناطق التي اتُخذت أساساً للمقارنة، وهذا المعدل هو الأعلى بالنسبة للطالبات الجامعيات في المغرب، بينما هو الأدنى في ما يخص الطلاب الذكور في المرحلتين الابتدائية والثانوية في تونس (البنك الدولي، 2008). ويُعتبر ذلك متسقاً مع الركود في الأجور الحقيقية والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، والذي تم رصده في معظم سنوات التسعينيات والعقد الأول من الألفية الثالثة.

الشكل 24- الأشخاص غير المشتركين في الضمان الاجتماعي
(كنسبة من القوى العاملة)

المصدر: Loyaza and Wada، 2010؛ والبنك الدولي، 2011g.

الشكل 25- أحجام الشركات غير المسجلة بحسب المناطق



المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

ويظهر الشكل 23 أن ارتفاع العبء الضريبي هو العامل الأهم في حجم الاقتصاد غير النظامي في تونس والمغرب، إذ تتخطى معدلات الضرائب على أرباح الشركات المعدل العام، أي حوالى 30 في المائة مقابل 20 في المائة كمعدل في البلدان النامية. ومن جهتها، تُظهر مسوح الشركات أن معدل الإيرادات الذي تصرِّح عنه الشركات في الجمهورية العربية السورية واليمن لا يتعدى نصف الإيرادات الفعلية.

ولا تزال تكاليف العمالة غير المرتبطة بالأجور مرتفعة في العديد من البلدان. ومثلما هو مذكور آنفاً، لا تزال اشتراكات الضمان الاجتماعي بشكل خاص مرتفعة جداً، وهي قائمة على النموذج القديم بحيث يتشاركها أصحاب العمل والمستخدمون، ما يعطي حافزاً قوياً لكلي الطرفين من أجل التهرب منها. ونتيجة لذلك، من الممكن أن يكون قد عقد اتفاق ضمني بحكم الواقع بين السلطات الحكومية والشركات الخاصة في المنطقة، لا سيما الشركات البالغة الصغر، لأنها الأكثر عدداً من بين الشركات غير النظامية، يجري بموجبه الحفاظ ظاهرياً على إطار قانوني راسخ للعمل، من دون أن يتم في الواقع إنفاذ القوانين بشكل صارم على الوافدين الجدد إلى سوق العمل، ما يفسح المجال أمام كافة أشكال الاستغلال.

ولا يوفر الإطار القانوني والتنظيمي أي محفزات لانضمام هذه الشركات إلى القطاع النظامي. فمن الوسائل التي قد تشجع هذه الشركات على الانتقال إلى القطاع النظامي، اتباع نهج تدريجي، يبدأ بإتاحة فترة سماح متوسطة الأجل للكيانات غير النظامية القائمة أساساً، يمكن بموجبها لهذه الكيانات الاستفادة من تسهيلات ائتمانية وبعض المساعدة الفنية من خلال حاضنات الأعمال مثلاً.

واو- تدفقات الهجرة والسياسات ذات الصلة

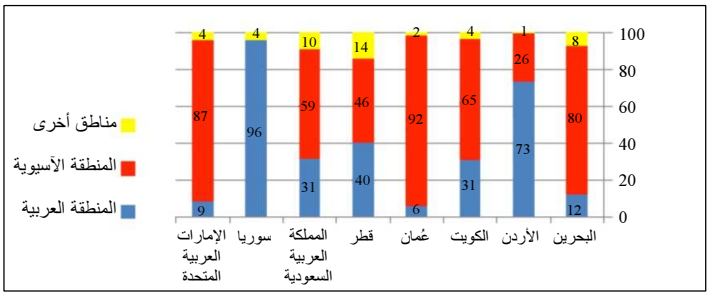
يمكن اعتبار الهجرة شكلاً من الأشكال الأساسية للتكامل الإقليمي والعالمي في المنطقة العربية. فالمنافع الناجمة عن حركة اليد العاملة قد تكتسي أهمية أكبر من تلك المتأتية عن حركة السلع ورؤوس الأموال نظراً للفارق الكبير في معدلات الأجور للمهارات نفسها بين بلد وآخر. وتظهر التراجعات المسجلة في بلدان المنطقة أن زيادة في التحويلات بنسبة 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي تؤدي إلى الحد من الفقر بنسبة 5.7 في المائة (Adams, 2003). وبالتالي، من الممكن تعزيز معدل العائد على التعليم من خلال الهجرة، وهذا ما سيُعرض في الفقرات التالية. ففي أوائل الألفية الثالثة، كان أكثر من تسعة ملايين مهاجر من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يقيمون في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فيما كان يعيش 3.5 ملايين آخرين في بلدان مجلس التعاون الخليجي[35]. وتفيد التقديرات بأن التحويلات المتدفقة إلى المنطقة من الخارج بلغت حوالى 13 مليار دولار أمريكي في عام 2005، لتصل إلى ما بين 25 و35 مليار دولار لدى احتساب التحويلات داخل المنطقة (البنك الدولي، 2007a)، على الرغم من أن هذه التحويلات قد شهدت تراجعاً كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال العقد الماضي. وفي عام 2010، بلغت نسبة التحويلات من الناتج المحلي الإجمالي حوالى 16 في المائة في الأردن، و6.6 في المائة في المغرب، و5.3 في المائة في تونس، و5.2 في المائة في اليمن، و4 في المائة في مصر (البنك الدولي، 2011h)؛ وقُدّرت التحويلات إلى البلدان العربية التي تمر بمرحلة إنتقالية وحدها بحوالى 31 مليار دولار في العام نفسه. وتضم ممرات الهجرة العشرة الأولى في المنطقة بلداناً عربية تمر بمرحلة انتقالية، إما كمصدر أو كوجهة، وهي تتوزع على النحو التالي: من فلسطين إلى الجمهورية العربية السورية؛ ومن مصر إلى المملكة العربية السعودية؛ ومن الجزائر إلى فرنسا؛ ومن اليمن إلى المملكة العربية السعودية؛ ومن فلسطين إلى الأردن؛ ومن مصر إلى الأردن؛ ومن المغرب إلى فرنسا وإسبانيا وإيطاليا؛ ومن مصر إلى ليبيا. وقد شكلت مصر الجهة المصدِّرة الأكبر للمهاجرين في المنطقة نظراً لعمل حوالى 15 في المائة من قواها العاملة في الخارج (البنك الدولي، 2011h).

وفي حين يتركز المهاجرون القادمون من المغرب العربي، ومعظمهم من ذوي المستويات التعليمية المتدنية، بشكل كبير في أوروبا، غالباً ما يتركز المهاجرون من المشرق العربي ومصر، وهم يتمتعون بمستويات تعليمية أعلى، في بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان الأنغلوسكسونية. أما المهاجرون القادمون من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيشكلون ثاني وثالث ورابع أكبر مجموعات المهاجرين في أوروبا القارية، والشمالية والجنوبية على التوالي، إذ تصل نسبتهم إلى أكثر من 10 في المائة من إجمالي المهاجرين في الحالات الثلاث، مقابل أقل من 3 في المائة في البلدان الأنغلوسكسونية.

35 شهدت نسبة العمالة العربية في بلدان مجلس التعاون الخليجي تراجعاً بعد ذروة بلغت 72 في المائة من إجمالي العمالة الوافدة في بداية السبعينيات إلى حوالى 23 في المائة في عام 2005 (منظمة العمل الدولية، 2009). ويظهر الشكل 26 أن قطر والكويت والمملكة العربية السعودية هي الأكثر ميلاً بين بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى توظيف العدد الأكبر من العمال العرب (بين 30 و40 في المائة من إجمالي العمالة الأجنبية)، في حين لا تتعدى نسبة العرب من العمال الأجانب 10 في المائة في الإمارات العربية المتحدة وعُمان. وتسجل نسب العمال العرب مستويات أعلى في الأردن والجمهورية العربية السورية، علماً أن الغالبية الساحقة من هؤلاء العمال في كلي البلدين هم من المهاجرين العرب. وفي الأردن، يأتي معظم العمال العرب من مصر، أما في الجمهورية العربية السورية فمعظمهم من اللاجئين الفلسطينيين.

وعلى الرغم من أن البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية تشهد ارتفاعاً في معدلات الهجرة في صفوف الأفراد المتعلمين مقارنة مع مناطق أخرى، لا سيما في العقدين الأخيرين، يُعتبر وصف هذه الظاهرة بأنها هجرة للأدمغة وصفاً مضللاً وقد يترك أثراً سلبياً على سياسات الهجرة. ففي كل من تونس ومصر، تساهم هجرة ذوي الكفاءة على الأرجح في إرسال فائض رأس المال البشري إلى الخارج، وهو فائض لم تكن اقتصادات بلدانهم لتستوعبه في المدى المتوسط. وبالتالي، يشكل هذا النوع من الهجرة فرصة فريدة للحكومات الجديدة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية لتستفيد من هذا المخزون الهائل لرأس المال البشري الذي تكوّن بكلفة أدنى بالنسبة لبلدان الأصل، والبناء على خبرات أعضائه، ومهاراتهم ومواردهم المالية. وبشكل إجمالي، يبدو أن للهجرة أثراً إيجابياً على التنمية، حسبما تظهره الفوارق الكبيرة في الأجور[36]، والحد من التوترات الاجتماعية والاقتصادية في أسواق العمل في بلدان الأصل، فضلاً عن الزيادة في مداخيل الأسر وتعزيز رأس المال البشري والدراية لاستثمارها في بلد الأصل. كما تعتبر الهجرة مستقرة نسبياً وهي تظهر سلوكاً معاكساً للدورات الاقتصادية[37].

الشكل 26- تركيبة العمالة الأجنبية بحسب المنشأ في بعض البلدان العربية
(نسبة مئوية)



المصدر: بالنسبة للبيانات الخاصة بالجمهورية العربية السورية، تعداد السكان في الجمهورية العربية السورية لعام 2004، متوفر على الموقع التالي: http://www.carim.org؛ بالنسبة للبيانات الخاصة بالأردن لعام 2009، وزارة العمل، التقرير السنوي، سنوات متعددة، متوفر على الموقع التالي: http://www.carim.org؛ بالنسبة للبيانات العائدة للبلدان الأخرى، يمكن النظر إلى منظمة العمل الدولية، 2009، بناء على بيانات مستقاة من قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل العربية لعام 2005.

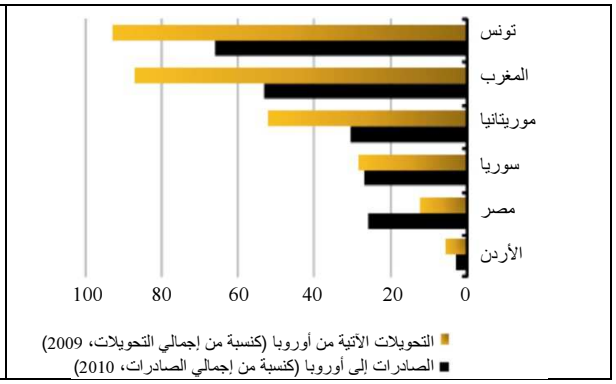
ويبدو اتجاه التوقعات الديمغرافية لأوروبا معاكساً لذاك السائد في المنطقة العربية. وبالتالي، ستشكل أوروبا مركز استقطاب للمهاجرين القادمين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إذ من المتوقع أن تخسر هذه القارة ثلث قواها العاملة بحلول عام 2050، ما سيرفع نسبة العمال إلى المتقاعدين إلى 1 على 2. وتفيد التقديرات الحالية بأن أوروبا ستحتاج سنوياً إلى ما يوازي 10 ملايين مهاجر من ذوي الكفاءة المتدنية والمتوسطة، ليشغلوا وظائف بائعين، ونادلين وممرضين، فقط من أجل الحفاظ على نسبة الإعالة الحالية. ومتى أصبح تنقل اليد العاملة بين البلدان العربية وأوروبا أكثر حرية، تصبح وتيرة تقارب المداخيل أسرع

36 تبلغ قيمة الأجور الحقيقية في البلدان العربية المتوسطية حوالى سدس صافي الأجور في الاتحاد الأوروبي، وذلك على أساس مماثل القوة الشرائية. وتظهر الأجور المقارنة التي تناولتها إحدى دراسات البنك الدولي في بعض الدول الأعضاء في الإسكوا أن الأجر الذي يتقاضاه العامل المصري في الصناعات التحويلية في الأردن يبلغ ضعف أجره تقريباً، وفي قطر ثلاث مرات أعلى من أجره، وفي البحرين أربع مرات أعلى. أما في قطاع العقارات، فيمكن للعمال المصريين والأردنيين أن يتقاضوا ضعف أجورهم في حال ذهبوا إلى قطر. وكذلك في قطاع الوساطة المالية، تصل الأجور الشهرية في قطر إلى خمس مرات أعلى من الأجور في مصر وأكثر من الضعف في الأردن والبحرين.

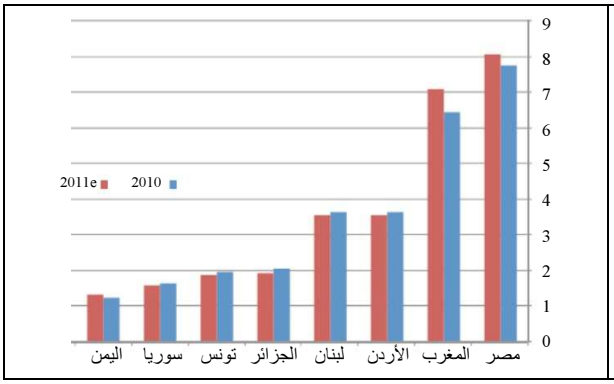
37 في الفترة ما بعد الانتفاضات، بدا أن التحويلات ظلت على حالها في تونس ومصر والمغرب. إلا أن تدفق التحويلات إلى تونس والمغرب قد يتأثر في المدى القصير بأزمة الديون في الاتحاد الأوروبي.

مما هي عليه بموجب التجارة الحرة وحدها. وبالتالي، ستكون للهجرة آثار مكملة للتجارة بين هاتين الكتلتين الإقليميتين. لكن سياسة الهجرة التقييدية التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي حالياً لا تساهم على ما يبدو في معالجة هذه الفجوة على النحو المناسب. والوضع ليس بأفضل في بلدان مجلس التعاون الخليجي حيث يتوجب على العرب الراغبين بالهجرة أن يحظوا برعاية كفيل للحصول على الإذن اللازم، وذلك بموجب نظام الكفالة المعتمد. ولا تستقطب بلدان المجلس سوى العمالة المؤقتة لأنها لا تعطي الجنسية للمقيمين على أراضيها منذ مدة طويلة، كما أنها لا تزال تفرض قيوداً على حقوق ملكية المساكن والشركات[38].

الشكل 27- تدفقات التجارة والتحويلات بين بعض البلدان العربية وأوروبا



الشكل 28- التحويلات إلى بعض البلدان العربية
(مليار دولار أمريكي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، 2011b؛ والبنك الدولي، 2012a.

الجدول 8- الوجهات الرئيسية للمهاجرين من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية
(العدد بالآلاف؛ والتحويلات بملايين الدولارات الأمريكية)

المصدر	مصر		الأردن		المغرب		تونس		المجموع	
الوجهة	العدد	التحويلات	العدد	التحويلات	العدد	التحويلات	العدد	التحويلات	العدد	التحويلات
فرنسا					841	1 804	302	936	1 143	2 740
إيطاليا	90	210		22	476	992	122	369	688	1 593
ألمانيا			16	96	108	240	37	117	161	453
السعودية	1 006	2 177	172	939	21	39	12	36	1 211	3 191
الولايات المتحدة	132	341	72	471	84	199	8	28	296	1 039
المملكة المتحدة	27(*)		4	25					31	...
إسبانيا					778	1 631			778	1 631
إسرائيل					246	496	15	44	261	540

المصدر: البنك الدولي، 2011h.

ملاحظات: تشير العلامة (*) إلى أن البيانات مستقاة من مكتب الإحصاءات الوطنية في المملكة المتحدة.

تشير العلامة (...) إلى عدم توفر البيانات.

38 اعتمدت معظم البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي صيغة الحصص لتوظيف مواطنيها الذين تعتبرهم الشركات بمثابة تكاليف إضافية مفروضة عليها نظراً لارتفاع كلفة اليد العاملة الوطنية.

ويمكن لأوروبا وبلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان المصدّرة لليد العاملة في المنطقة أن تستفيد من تحقيق إدارة فعالة لتدفقات الهجرة بحيث تركز على النقص في اليد العاملة وتتيح المجال أمام الدمج في البلدان المضيفة والهجرة العائدة على حد سواء[39]. إلا أن البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية تكاد تفتقر إلى برامج الهجرة التي ترمي إلى تحقيق مواءمة المهارات للاحتياجات. فبرامج الهجرة القليلة المتوفرة إما غير معروفة أو تفتقر إلى الإدارة الفعالة (Sabadie وآخرون، 2010)، والأمر سيّان بالنسبة لبرامج العودة. وتُظهر الوقائع في مصر أن الهجرة المؤقتة والهجرة الدائرية تتركان أثراً إيجابياً على مداخيل المهاجرين، بحيث يتقاضى المهاجرون العائدون علاوات على الأجور مقارنة مع غير المهاجرين الذين يتمتعون بالمواصفات نفسها، كما يمكنهما الحد من الآثار السلبية لهجرة الأدمغة وتحفيز الاستثمار في بلدان الأصل (Özden and Shiff, 2007)[40]. وتحقق سياسات الهجرة الفاعلة أيضاً مكاسب طويلة الأمد على صعيد الإنتاجية، إذ إن عودة المهاجرين تساهم بشكل كبير في إحداث تدفقات أخرى من الهجرة القصيرة والمتوسطة المدى، والمهاجرون العائدون يجلبون معهم مهارات كبيرة، وخبرات واتصالات بشبكات الأعمال في أوروبا، فضلاً عن مدخرات قد تُستخدم في الاستثمارات المنتجة أكثر مما تستخدم الادخارات الوطنية. ومثلما تظهره تجربة أوروبا الشرقية، من شأن بعض عوامل الجذب في بلدان الأصل، مثل تحسين مناخ الاستثمار، أن تشجع المهاجرين على العودة.

وبالتالي، تحتاج البلدان المصدرة لليد العاملة إلى تعزيز المهارات المتوسطة المستوى لأبنائها من خلال تحسين أنظمة التدريب المهني والتعليم الثانوي، وإنشاء جهاز مسؤول قادر على توفير المعلومات الضرورية[41] والتوجيه اللازم بشأن خيارات الهجرة المتاحة، بما في ذلك المشورة المهنية. ويمكن تشجيع التدفقات ما بين البلدان العربية وبينها وبين بلدان الاتحاد الأوروبي، وإدارتها على نحو أفضل من خلال السماح بنقل الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، إذ إن عدم السماح بذلك قد يدفع بالمهاجرين المؤقتين إلى العمل بشكل

39 في حين يستفيد المهاجرون النظاميون العاملون في شمال أفريقيا والبلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي من تغطية نظم الضمان الاجتماعي ذات الصلة، لا تسري قوانين مماثلة في بلدان مجلس التعاون الخليجي باستثناء الحماية من الإصابة في العمل. وبالتالي، يبقى قسم كبير من سكان هذه البلدان من دون أي تغطية من الضمان الاجتماعي. ومن الناحية الإيجابية، أدرجت البحرين حماية العمال المهاجرين في برنامجها الجديد للتأمين ضد البطالة.

40 تُظهر التجارب حول العالم أن مخططات الهجرة المبتكرة القائمة على الهجرة المؤقتة والدائرية تبدو واعدة. ومن الأمثلة على ذلك، البرنامج الخاص بالعمال الزراعيين الموسميين في كندا الذي يأتي بموجبه حوالى 20,000عامل من أمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي للعمل في المزارع الكندية بشكل موسمي لمدة ثمانية أشهر كحد أقصى، على أن يكونوا ملزمين بالعودة إلى بلادهم عند انتهاء فترة العمل. ويتيح البرنامج فرص عمل متكررة عبر السنوات، شرط أن يتقيّد كل من المهاجرين وأصحاب العمل بأحكام القانون والأنظمة الخاصة بهذا البرنامج. فيتوجب على أصحاب العمل توفير المسكن بشكل مجاني وتغطية قسم من تكاليف السفر. ويتقاضى العمال الموسميون الأجر نفسه الذي يتقاضاه العمال الكنديون الذين يضطلعون بالوظيفة نفسها، ويستفيدون من المنافع الاجتماعية نفسها، بما في ذلك الضمان الصحي. وتقوم البلدان المرسِلة بغربلة العمال وتوظيفهم، فضلاً عن رصد ظروف عيشهم وعملهم في كندا من خلال المكاتب القنصلية التابعة لها. من هنا، ساهم البرنامج في الحد من كلفة الغربلة والتوظيف عبر الوقت، كما أنه شجع المهاجرين على الاستثمار في بلدهم الأصل (البنك الدولي، 2012d). ويطبَّق برنامج واعد مماثل في فرنسا موجه إلى المهاجرين التونسيين، إلا أنه لم يحدث الأثر اللازم بسبب ضعف خدمات الوساطة التوظيفية والعوائق الإدارية. أما ألمانيا، فقد أبرمت اتفاقاً مع بولندا تستطيع الشركات الألمانية بموجبه أن تلزّم بعض أنشطتها لشركات بولندية يتقاضى عمالها أجوراً ألمانية، فيما يدفعون اشتراكات للضمان الاجتماعي البولندي. وهكذا، يتقاضى العمال البولنديون أجوراً أعلى نسبياً وتخفض الشركات الألمانية من تكاليف الضمان الاجتماعي. وتعمل إسبانيا كذلك على اختبار خطة مماثلة تقوم على استقدام عمال موسميين من المغرب للعمل في قطاعي الزراعة والسياحة. هذه المخططات، يمكن توسيع نطاقها لتشمل القطاعات التي تتطلب مهارات متدنية ومتوسطة. وقد يكون من المجدي إجراء تحليلات إضافية على هذا الصعيد من أجل التحقق من إمكانية تحويل هذه المخططات من موسمية أو مؤقتة إلى برامج هجرة طويلة الأمد يستفيد منها الموظفون الذين ينجحون في إيجاد وظيفة طويلة الأمد.

41 قام العديد من بلدان الاتحاد الأوروبي بتطوير أنظمة لتقييم الاحتياجات من حيث المهارات على المدى القصير. وقد صمم المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية (Eurostat) مسحاً حول فرص العمل على امتداد الاتحاد الأوروبي، يساعد في رصد المناصب الشاغرة والطلب على العمل في المنطقة. كما يقوم المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني بنشر توقعات حول المهارات اللازمة. ويُظهر التقرير الأخير للفترة ما بين 2006 و2015 طلباً كبيراً على العمال في مجال المبيعات والخدمات، والسياحة، والنقل والاتصالات. ويمكن اعتماد هذه المبادرات وتطبيقها في بلدان مجلس التعاون الخليجي عبر ربطها بمكتب إقليمي عربي يتولى المهمات على صعيد العرض.

غير نظامي. فاستمرار تغطية الضمان الاجتماعي للمهاجرين يشكل حافزاً للعودة لأنه يوفر شبكة أمان للمهاجرين العائدين الراغبين بالاستثمار في بلدهم الأصل. وأخيراً يمكن لتنقل الطلاب بين البلدان أن يكون أداة قوية لتشجيع الأشكال المرنة للتنقل، لما يتركه ذلك من آثار في مجال المعرفة واستيعاب التكنولوجيا (المنظمة الدولية للهجرة، 2011)، ما قد يساعد الشباب في تحقيق المستويات الأمثل من العائد على الاستثمار في التعليم من خلال إتاحة المجال أمامهم لاتخاذ قرارات قائمة على المعرفة، والحد من التفاوتات على مستوى المعلومات وتكاليف المعاملات، ومساعدتهم على الاندماج بشكل أفضل في المجتمع المضيف[42]. ويعتبر تبسيط العوائق البيروقراطية المتعلقة بطلبات الاستحصال على تأشيرات الدخول أو رخص العمل في بلدان الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي شرطاً لا غنى عنه للنهوض بالإصلاحات المشار إليها أعلاه.

وفي المدى القصير، يساهم تسهيل الهجرة من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي وليبيا في التخفيف من جزء من العبء الديمغرافي على أسواق العمل في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، كما أنه يشكل دليلاً بنّاء على التعاون مع هذه الاقتصادات التي تمر بمراحل انتقالية سياسية واقتصادية زاخرة بالتحديات وتقديم الدعم لها. ومن المتوقع أن يشهد الطلب الإجمالي على المهاجرين في ليبيا وبلدان مجلس التعاون الخليجي نمواً بوتيرة أسرع مما هو عليه في الاتحاد الأوروبي، إذ إن ليبيا ستمر بمرحلة انتعاش ما بعد النزاع مع توقعات بالنمو بمعدلات تتخطى 7 في المائة في السنوات الخمس المقبلة (صندوق النقد الدولي، 2012c)، مصحوبة بارتفاع في معدلات استثمار القطاع العام وعودة للاستثمار الأجنبي المباشر، في حين أن بلدان مجلس التعاون الخليجي تتمتع بحيّز مالي وخطط استثمارية طويلة الأمد من شأنها أن تغذي الطلب على العمالة المستوردة. أما في المدى القصير، فيمكن لبلدان مجلس التعاون الخليجي أن تتيح لعدد أكبر من مواطني البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية التمتع بحق العمل والإقامة على أراضيها، فضلاً عن الاستفادة من الحماية الاجتماعية، والتقاعد، والصحة، والتعليم، والخدمات الاجتماعية. ويمكن إعطاء الأولوية للبلدان التي تتوفر فيها الخيارات الاقتصادية الأقل في المدى المتوسط، وتلك التي تمر بالمراحل الانتقالية الأصعب.

كذلك في المدى المتوسط، يمكن للاتحاد الأوروبي أن يعمل على تسريع اعتماد البطاقة الزرقاء المستوحاة من البطاقة الخضراء الخاصة بالولايات المتحدة الأمريكية، بهدف تشجيع الهجرة إلى القطاعات الاقتصادية التي تعاني من نقص في المهارات. وبموازاة ذلك، من الضروري إحراز تقدم لناحية الاعتراف المتبادل بالمؤهلات الأكاديمية والمهنية، في مرحلة أولى على امتداد المنطقة العربية، بما في ذلك بلدان مجلس التعاون الخليجي وليبيا، ومن ثم مع الاتحاد الأوروبي[43]. ويمكن للأنشطة الرائدة على هذا المستوى أن تساعد في مواءمة المؤهلات، بدءاً من القطاعات القائمة على كثافة العمالة مثل الزراعة والبناء والتمريض.

وتعتبر سياسات الهجرة متعددة القطاعات بطبيعتها، وعلى الرغم من أنها لا تستطيع وحدها أن تحل أزمة البطالة الملحة في المنطقة نظراً لارتباطها بمجالات أخرى ذات أهمية وتفاعلها معها، فهي تشكل مكوناً أساسياً لمجموعة من السياسات المترابطة الواجب تنسيقها. ومن الخطوات المكملة للهجرة، نقل بعض الوظائف التي تتطلب مستوى متوسطاً من المهارات من أسواقها الأساسية. فقد سمح التطور الحاصل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إلى جانب تراجع الكلفة، للعديد من الشركات بنقل بعض أنشطتها إلى الخارج، لا سيما إلى بلدان أكثر استقطاباً من حيث كلفة اليد العاملة وجودتها، وكفاءة نظام البنى التحتية وبيئة

42 تُعتبر الإدارة الفلبينية للعمالة في الخارج من التجارب المثيرة للاهتمام والجديرة بالدراسة المعمقة.

43 يبدو أن بلدان الأصل لا تعترف بالمهارات المكتسبة في بلدان الاتحاد الأوروبي خلال فترة الهجرة. وكمثال على المواءمة الإقليمية للمهن، أقر الاتحاد الأوروبي المهن التالية وعمل على مواءمتها على كافة أراضيه: القبالة، والتمريض، والطب، وطب الأسنان، والصيدلة، والهندسة.

الأعمال. وتعمد الشركات أيضاً بشكل متزايد إلى تلزيم بعض أنشطتها لشركات متمركزة في الخارج. وتُعتبر خدمات الدعم الفني، ومراكز تلقي الاتصالات، وتطوير البرامج الإلكترونية، والمحاسبة، وإدارة الموارد البشرية من الأنشطة التي يمكن الاضطلاع بها في الخارج. وقد أفادت توقعات Datamonitor بأن معدل النمو السنوي للتلزيم الخارجي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سيبلغ حوالى 14 في المائة في الفترة من 2002 إلى 2007 (Datamonitor، 2003). وبرزت الإمارات العربية المتحدة كمركز للخدمات في المنطقة، في حين شهدت مصر نمواً سريعاً ترافق مع استضافتها لعدد من الخدمات لصالح الشركات الرائدة المتعددة الجنسيات ولأكبر مركز لتلقي الاتصالات في المنطقة العربية. أما الأردن والمغرب فلديهما أيضاً الإمكانية للبروز كمركزين للتلزيم الخارجي نظراً لتقاربهما الجغرافي مع بلدان مجلس التعاون الخليجي واللغوي مع الاتحاد الأوروبي وهما قطبان اقتصاديان بارزان.

ويعتبر تحديث القطاع المالي أيضاً من الأنشطة المكملة، لا سيما في ما يتعلق بما يلي: (أ) كلفة التحويلات وقابلية تحويل العملات لتسهيل حركة رأس المال بالنسبة للمهاجرين في بلدان الأصل والبلدان المضيفة على حد سواء؛ (ب) قدرة نفاذ المستفيدين من التحويلات إلى الخدمات المالية؛ (ج) بعض أشكال التمويل الحكومي المبتكرة مثل سندات الشتات[44].

وأخيراً، يمكن الاستفادة من المهارات والمهنية العالية التي يكتسبها العاملون في الخارج، لا سيما في المجالات العلمية، لتحسين أنظمة التعليم العالي والبحث والتطوير في بلدان الأصل. وتجدر الإشارة إلى أن الجامعة الدولية في المغرب تعمل حالياً على تطبيق برنامج في هذا المجال يستحق الدراسة عن كثب.

زاي- أنماط الاستثمار

خلال العقدين الماضيين، سجلت أنماط استثمار رأس المال في المنطقة العربية زيادة مطردة بلغ متوسطها حوالى 23 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العقد الأول من الألفية الثالثة مقابل 22 في المائة في التسعينيات من القرن الماضي. وتعتبر هذه الأنماط أفضل من تلك السائدة في باقي المناطق (باستثناء شرق وجنوب آسيا) نظراً للزيادة التي شهدتها الاستثمارات العامة، لا سيما في الجزائر وليبيا، والتي عوضت عن انخفاض هذه الاستثمارات إلى النصف في لبنان ومصر[45]، وكذلك تراجعها في الجمهورية العربية السورية وتونس. لكن وعلى الرغم من تخصيص حصة كبيرة من الاستثمارات العامة للبنى التحتية، لم تتمكن بلدان عدة في المنطقة من مواكبة الاحتياجات الملحة الناجمة عن النمو السكاني، والتوسع الحضري السريع، والتغيرات الهيكلية التي طرأت على الاقتصادات. وباستثناء اليمن، تسجل البلدان العربية أداء أسوأ على صعيد نوعية البنى التحتية مقارنة مع النفاذ إلى البنى التحتية، بسبب تأخر الإصلاحات المؤسسية في قطاعات البنى التحتية، حسبما يشير إليه Agenor وآخرون (2005) وUm وآخرون (2009). ويبدو أن العوامل السياسية والمؤسسية تساهم إلى حد كبير في تدهور أوضاع البنى التحتية في المنطقة. فعلى الرغم من أن الاستثمارات العامة بلغت مستويات قياسية بفعل اعتماد سياسات مرتكزة على تراكم رأس المال، فإن بعضها لم يكن فعالاً إذ ولد معدلات متدنية من العائد وأوجه قصور في مختلف نواحي الاقتصاد، ما انعكس بدوره ركوداً في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وتُظهر وقائع قليلة أن اللجوء إلى تعزيز الاستثمارات العامة كإجراء معاكس

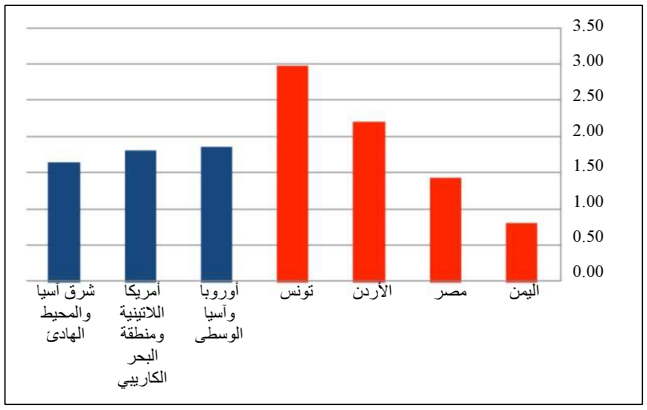
---

44 يعمد معظم المهاجرين إلى الادخار نقداً أو في حسابات مصرفية لا تدر ربحاً كبيراً في بلدان الوجهة، ما يعني أن عرض سندات للشتات بفوائد تتراوح بين 4 و5 في المائة في السنة قد يستقطب المستثمرين. ويمكن بيع سندات الشتات حول العالم للمجتمعات المقيمة في الخارج عبر المصارف الدولية، وشركات تحويل الأموال، والمكاتب البريدية.

45 تفيد التقديرات الناجمة عن تمارين المحاكاة التي أجراها البنك الدولي بأن أي زيادة في الاستثمارات العامة بنسبة 2 إلى 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، تزيد من نمو هذا الناتج بنسبة 1 في المائة في المديين القصير والمتوسط (البنك الدولي، 2009).

للدورة الاقتصادية بهدف معالجة الأزمة العالمية يترك أثراً محدوداً في المدى القصير، إلا أن أثره قد يكون كبيراً في المديين المتوسط والبعيد[46]. وغالباً ما يعود هذا التأخير إلى عدم فاعلية إدارة الإنفاق العام واستغراق عمليات الشراء وقتاً طويلاً (Diop وعبدالله، 2009)، لا سيما في مصر واليمن، وفق ما يظهره الشكل 29.

الشكل 29- مؤشرات إدارة الاستثمارات العامة



المصدر: حسابات مبنيّة على: Dabla-Norris وآخرون، 2011.

ملاحظات: يستخدم مؤشر تطبيق مشاريع الاستثمارات العامة لتقييم القدرة التنافسية للعقود، وآليات تقديم الشكاوى المرتبطة بعمليات الشراء، ومسارات الدفع، ومدى فعالية الرقابة الداخلية. وتتراوح التصنيفات بين 0 و4، علماً أن التصنيف 4 يدل على الأداء الأفضل.

الجدول 9- مؤشرات قصور البنى التحتية للمنشآت

المنطقة	تأخير الربط بالشبكة الكهربائية (بالأيام)	القيمة الضائعة بسبب انقطاع التيار الكهربائي (كنسبة من المبيعات)	تأخير الربط بشبكة المياه (بالأيام)	تأخير الربط بشبكة الهاتف الأرضي (بالأيام)
شرق آسيا والمحيط الهادئ	21	2.6	18	16
أوروبا وآسيا الوسطى	15	3.0	9	16
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	34	4.1	35	36
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	62	4.3	44	49
جنوب آسيا	49	7.4	29	50
أفريقيا جنوب الصحراء	38	5.9	42	54
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	10	2.3	--	9

المصدر: البيانات مستقاة من تقييمات مناخ الاستثمار الصادرة عن البنك الدولي، وهي متوفرة على الموقع التالي: www.enterprisesurveys.org.

وفي العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، لم تتم إعادة استثمار نسبة كبيرة من الأرباح التجارية الضخمة في بلد الأصل. ويبدو أن ارتفاع الأرباح الخاصة قد ساهم في تحفيز هروب رؤوس الأموال

46 يفيد Nabli and Veganzones-Varoudakis (2007) بأن متوسط مساهمة البنى التحتية في النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي قد بلغ 1 في المائة. في حين يشير Hymel (2009) إلى أن مرونة العمالة نسبة إلى الاختناق المروري تتراوح ما بين 0.25 و0.47، ما يعني أن تخفيض الوقت اللازم للتنقل بنسبة 10 في المائة يزيد معدلات العمالة بنسبة تتراوح بين 2.5 و4.7 في المائة. وتفيد التقديرات بأن متوسط كلفة الاختناق المروري في القاهرة الكبرى وحدها يصل إلى 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (البنك الدولي، 2012c).

بدلاً من استثمارها محلياً. وتختلف التقديرات المتعلقة بهروب رؤوس الأموال من الجمهورية العربية السورية وتونس ومصر بحسب المصادر. فقد بلغ متوسط هروب الأموال من الجمهورية العربية السورية 3 مليارات دولار في السنة خلال العقد الماضي (مؤسسة النزاهة المالية العالمية، 2012)، في حين تفيد التقديرات بأن تدفقات الأموال الخارجة من تونس قد ازدادت خمس مرات في عام 2010 (Ndikumana and Boyce, 2012).

صحيح أن الاستثمارات العامة قد زاحمت الاستثمارات الخاصة في بعض الأحيان، لكن في حال تم التخطيط لها وتنفيذها على النحو الملائم، يمكنها أن تعود بالمنافع العامة وتشكل أداة معاكسة للدورة الاقتصادية، كما يمكنها تأدية دور مؤات للنمو ومناصر للفقراء في ظل أوجه القصور التي تعتري السوق[47]. وللاستثمار في البنى التحتية أثر على النمو، لا سيما عندما يكون مصحوباً بالابتكار ورأس المال البشري؛ فبغياب هذين العاملين، يكون أثر الاستثمار في البنى التحتية محدوداً. ويمكن للاستثمارات العامة أيضاً، عندما تتم إدارتها على النحو المناسب، أن ترفع الإنتاجية الحدية لعوامل الإنتاج، ما يخفف من كلفة الإنتاج الحدية، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى ارتفاع الاستثمارات الخاصة[48]. وبالتالي، لا تكمن المسألة في تحديد ما إذا كانت الاستثمارات العامة تؤدي دوراً في استراتيجية التنمية في المنطقة، بل في كيفية تعزيز أوجه التكامل بين الاستثمارات العامة والخاصة وزيادة عائداتها الاجتماعية[49]. ونظراً لمحدودية الميزانية المتاحة في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، يجب تحديد أولوية مشاريع الاستثمار بناء على مجموعة من المعايير مثل المستويات الأعلى لصافي القيمة الحالية، والأثر الأكبر المراعي لمصلحة الفقراء، ومدى المساهمة في التكامل الاقتصادي[50]. وغالباً ما تكون آثار الخطط المحفزة للاستثمار كبيرة في المدى المتوسط وتكاد لا تُذكر في المدى القصير نظراً لضعف قدرة المؤسسات العامة على الاستيعاب في ظل عمليات الشراء التي تستغرق وقتاً طويلاً في المؤسسات الحكومية والقدرات المحدودة لهذه المؤسسات على تنفيذ مشاريع الاستثمار. ومن شأن ذلك، إلى جانب الوقت الطويل الذي تحتاجه الاستثمارات الخاصة للانطلاق من جديد خلال مراحل التحوُّل السياسي مقارنة مع نمو الدخل على سبيل المثال، أن يُظهر بشكل واضح ضرورة أن تصب الحكومات جهودها

47 من أجل تجنُّب أي تصحيح جذري للسياسة المالية العامة بعد استنفاد احتياطي النفط الخام ولضمان مشاركة الأجيال القادمة في هذا المصدر الهام للثروة الوطنية، تعمل البلدان المنتجة للنفط على مراكمة الأصول المالية خلال الفترات التي تُنتج فيها النفط، لا سيما عندما تكون الأسعار مرتفعة. وفي المبدأ، يمكن للنفقات الرأسمالية ومراكمة الأصول العينية أن تشكل بديلاً عن مراكمة الأصول المالية، ما يحد من الحاجة إلى توفر فائض مالي دائم. إلا أن الغموض المحيط بآثار الإنفاق الرأسمالي العام على الإنتاجية، والمخرجات المستقبلية وإيرادات الحكومة، فضلاً عن الصعوبات التي تعترض عملية التمييز ما بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية، كلها عوامل تقتضي توخي الحذر على هذا الصعيد. وبسبب أوجه القصور التي تعتري الحوكمة والمؤسسات في بعض البلدان المنتجة للنفط، قد يكون العائد الحقيقي على الاستثمارات العامة أدنى من العائد على الأصول المالية المتوفر في الاقتصادات الناضجة.

48 تُظهر معظم الدراسات في هذا المجال أن الاستثمارات العامة في البنى التحتية تترك أثراً إيجابياً على الاستثمارات الخاصة. إلا أن سعر الصرف الحقيقي يتجه ارتفاعاً في الاقتصادات النفطية بسبب الآثار المجتمعة لفائض الحساب الجاري والآثار المضاعفة للاستثمارات العامة على الطلب الكلي. وقد يكون الأثر الصافي على المخرجات سلبياً أو إيجابياً بناء على المرونة الزمنية لاستبدال السلع المحلية بأخرى مستوردة. وقد تساعد نماذج التوازن العام الدينامية في دراسة وقياس العلاقة بين الاستثمارات العامة والخاصة.

49 يشكل التنظيم الفعال لمزوّدي خدمات البنى التحتية محفزاً آخراً للاستثمار الخاص. ويؤدي هذا النوع من الإصلاح المؤسسي أيضاً إلى رفع الأثر الإجمالي للاستثمار في البنى التحتية على النمو إلى حده الأقصى من خلال تعزيز الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وفي ظل التراجع في النمو، تسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عائدات أدنى من المعدل على الاستثمار في الكهرباء وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ربما بسبب ضعف الإطار المؤسسي (Numba Um وآخرون، 2008). ويشير Rossotto وآخرون، 2005، إلى أن الانفتاح الكامل للأسواق على صعيد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يزيد من انتشار الإنترنت بمعدل يصل إلى 18 مضيفاً لكل 10,000 شخص، مقارنة مع المعدل الحالي البالغ مضيفين اثنين فقط. وتوصل Qiang، 2009، إلى خلاصة مفادها أن أي زيادة بنسبة 10 في المائة في الإقبال على الحزمة العريضة تؤدي إلى زيادة قدرها 1.3 في المائة في النمو الاقتصادي في الاقتصادات الناشئة. ويبلغ حالياً متوسط سرعة الإنترنت في المنطقة حوالى 2.73 ميغابايت في الثانية، أي أقل من ثلث المعدل العالمي الذي يصل إلى 8.69 ميغابايت في الثانية (متوفر على الموقع التالي: http://www3.weforum.org/docs/WEF_YGL_AcceleratingEntrepreneurshipArabWorld_Report_2011.pdf).

50 في مصر على سبيل المثال، سيحتل طريق القاهرة الدائري مرتبة متقدمة في حال تم استخدام هذه المعايير لتحديد الأولويات.

في المدى القصير على ضمان الاستقرار السياسي واستقرار الاقتصاد الكلي في موازاة العمل على معالجة القيود المؤسسية.

ويميل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مفاقمة التفاوت بين اقتصادات المنطقة. فخلافاً للاقتصادات الأخرى التي مرت في الماضي بمرحلة انتقالية مثل شيلي، والجمهورية التشيكية، ورواندا، وسلوفاكيا والتي أولت أهمية خاصة للاستثمار الأجنبي المباشر في استراتيجياتها الاقتصادية، يبدو أن معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية لم يكن لديها مقاربة عضوية ومتسقة على هذا الصعيد في الماضي القريب، في ظل هيمنة المؤسسات العامة، بما في ذلك المؤسسة العسكرية في مصر مثلاً، على قطاعات الخدمات المختلفة، ومنها المؤسسات المصرفية والمالية، والمرافق، ووسائل النقل، والاتصالات والسياحة[51]. في الواقع، يتوجه الجزء الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر المتدفق إلى المنطقة، والذي بلغ 28 مليار دولار أمريكي في عام 2010 بعد أن كان قد وصل إلى 35 مليار دولار في عام 2008، نحو قطاعي العقارات والهيدروكربون، في حين أن معظم الوظائف المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر تتركز عادةً في قطاعي الزراعة والصناعات التحويلية. ففي العقد الماضي، توجه خُمس إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة تقريباً إلى قطاعي الزراعة والصناعات التحويلية، لكنه ولد ما يقدر بأكثر من نصف الوظائف المرتبطة بهذا الاستثمار (البنك الدولي، 2011a)[52]. وقد أدى هذا النمط إلى بروز مخاوف بشأن ما يُعرف بالداء الهولندي، ومفادها أنه قد يتسبب بتفاقم مشكلة التضخم من خلال رفع أسعار القطاعات غير القابلة للتداول التجاري مثل الإسكان، ما يؤدي إلى رفع قيمة أسعار الصرف ويحد من القدرة التنافسية للقطاعات القابلة للتداول التجاري في الأسواق الدولية. وتبدو تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر مرتفعة نسبياً في الأردن ولبنان، حيث ازدادت بمقدار خمس وسبع مرات على التوالي خلال العقدين الماضيين. إلا أن الاستثمار الأجنبي المباشر كان مركزاً خلال العقد الماضي مقارنة مع التسعينيات، في ظل استقطاب بلدان معينة في المنطقة للنسب الكبيرة من هذا الاستثمار، وهي الإمارات العربية المتحدة، ومصر، والمملكة العربية السعودية التي استحوذت مجتمعة على حوالى 60 في المائة من إجمالي الاستثمار[53].

وقد جاء هذا النمط الجديد بشكل أساسي نتيجة لزيادة الأرباح التي تدرها الاستثمارات في القطاع النفطي نظراً لارتفاع أسعار النفط وإطلاق برامج الخصخصة في تلك البلدان. ففي الواقع، تم تسجيل حركة متزامنة واضحة لمعدلات النمو على صعيد هذين المتغيرين منذ أواسط الثمانينيات (الشكل 30).

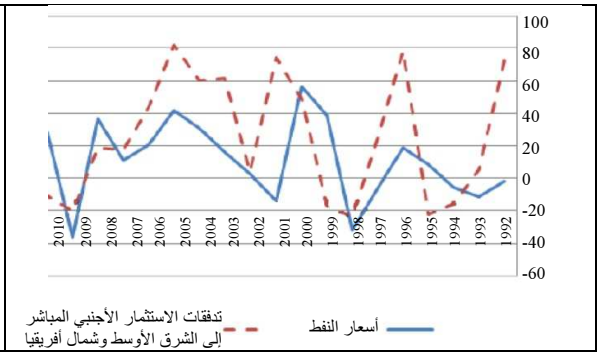
---

51 بحسب مؤشر "الاستثمار عبر الحدود" الذي يعدّه البنك الدولي، سجل كل من تونس ومصر والمغرب معدلات أدنى من المعدلات العالمية في العديد من القطاعات الأساسية مثل قطاع المصارف (مصر)، والكهرباء (تونس والمغرب)، والنقل (المغرب). ويُعتقد بشكل عام أن الأنظمة في ليبيا تفرض قيوداً أكبر بعد.

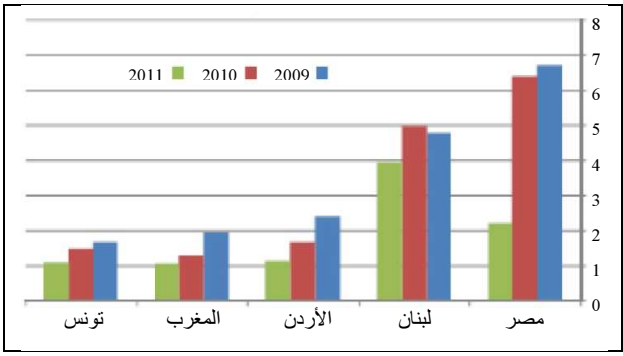
52 ساهم الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات معالجة الأغذية، والمنسوجات، والسلع الاستهلاكية في استحداث القسم الأكبر من الوظائف المرتبطة بالصناعات التحويلية في المنطقة.

53 أشار مسح المستثمرين الدوليين لعام 2002 حول الأولويات التي تؤثر على قرارات الاستثمار، وهو من إعداد وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف، إلى أن حجم السوق وقدرة النفاذ إليه هما الأولويتان الأهم بالنسبة للمستثمرين الأجانب في اختيار الموقع الذي يودون الاستثمار فيه (77 في المائة من المجيبين)، يليهما الاستقرار السياسي (64 في المائة)، وسهولة ممارسة الأعمال (54 في المائة)، ونوعية البنى التحتية والمرافق وإلى أي مدى يمكن الاعتماد عليها (50 في المائة). ومن العوامل الهامة الأخرى، مدى توفر الخبراء والمدراء الفنيين ومستوى الفساد (وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف، 2002). وتجدر الإشارة إلى أن الأولوية الأولى، أي النفاذ إلى الأسواق، تعطي حافزاً كبيراً لتعزيز التكامل الإقليمي، وكافة الأولويات الأخرى تشكل مجالات لم يتمكن العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من اللحاق بالركب فيها، وقد حاولت هذه الدراسة معالجتها. ومن الضروري إدراج هذه المجالات ضمن الأولويات القصوى للسياسات في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية على المستويين المتوسط والبعيد.

الشكل 30- اتجاهات أسعار النفط وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر



الشكل 31- الاتجاهات الحالية لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر



المصدر: تم الحصول على هذه البيانات من البنك الدولي، 2011i؛ ووكالة ضمان الاستثمار المتعدد الأطراف، 2011؛ والبنك الدولي، 2012d.

ملاحظة: تشير أسعار النفط إلى المتوسط البسيط لتسعيرات النفط الخام برنت ودبي وWest Texas Intermediate (WTI).

وفي القطاع غير النفطي، شكل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة كبيرة من الاستثمارات الخاصة في الأردن، وهو بلد يمر بمرحلة انتقالية وله صلات متينة مع مجلس التعاون الخليجي وقد وضع برنامجاً لتكثيف الخصخصة وتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ وكذلك في مصر وتونس. أما في الجمهورية العربية السورية، وليبيا، والمغرب، واليمن فسجل الاستثمار الأجنبي المباشر معدلات أدنى من المعدل الإقليمي. وتعمل اقتصادات مجلس التعاون الخليجي، لا سيما الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر على زيادة تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يشكل حالياً أكثر من 50 في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن وليبيا ومصر، في حين لا يتعدى الربع في المغرب. ويعتبر قطاع العقارات المستفيد الأول من هذه الاستثمارات في معظم البلدان المذكورة، لا سيما في الأردن وليبيا ومصر، ما يُظهر تركزها القطاعي الكثيف. ولكن في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، كان للاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعي السياحة والصناعات التحويلية الحصة الأكبر في استحداث فرص العمل، إذ تراوحت بين 30 و40 في المائة، على الرغم من الحصة المحدودة نسبياً لهذين القطاعين في الاقتصاد والبالغة ما بين 10 و15 في المائة[54]. وبالتالي، يشكل استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات التحويلية إحدى أولويات المرحلة الانتقالية، لأن ذلك يساهم في استحداث فرص العمل وتحقيق التنوع الاقتصادي في المدى المتوسط.

حاء- الإسكان وأسواق العقارات والسياسات ذات الصلة

يشكل الإسكان ثاني أكبر التكاليف التي تتكبدها الشرائح الفقيرة من السكان في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية بعد السلع الغذائية. ففي مصر على سبيل المثال، تنفق الفئة الخُمسية الأدنى من السكان 17 في المائة من دخلها على الإسكان (البنك الدولي، 2012e). وبحسب Beidas-Strom وآخرين (2009)، يعيش حوالى ثلثي سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في منازل يملكونها، بنسب تتراوح بين 38 في المائة كحد أدنى في مصر وأكثر من 80 في المائة في تونس والجمهورية العربية السورية. إلا أن المنطقة تعاني نقصاً في رصيدها من المساكن الخاصة بالأسر المعيشية ذات الدخل المتدني والمتوسط بسبب الإقراض المصرفي المضمون برهن عقاري درءاً للخطر والذي يلحق ضرراً بالأسر المعيشية ذات الدخل المتدني بشكل خاص،

54 تبلغ نسب الاستثمارات الأجنبية المباشرة في قطاعي الصناعات التحويلية والسياحة في تونس مستويات أعلى نسبياً، وهي تقارب الـ 35 في المائة.

فضلاً عن القيود المحيطة بمعروض الأراضي ومنها تلك المرتبطة بهيكلية الأراضي وإصدار سندات الحيازة[55]. وتتأثر أسواق الإسكان والإيجار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتدفق التحويلات ودورات الفورة النفطية والركود النفطي، ما يؤدي إلى الفصل بين أسعار المساكن والهيكلية الاقتصادية. كما أن الضغوط الديمغرافية المتزايدة لناحية الطلب على المساكن تنعكس زيادة كبيرة في الأسعار في المناطق الحضرية. ويبدو أن معدل سعر المسكن نسبة إلى الدخل هو الأعلى في الجزائر، وكذلك في لبنان والمغرب واليمن (البنك الدولي، 2005)، على النحو المبين في الجدول 10. وتثير الأحياء العشوائية مخاوف متزايدة في الجزائر والمغرب واليمن، وكذلك في مصر، حيث يعيش أكثر من ثلثي سكان القاهرة الكبرى في الأحياء العشوائية التي تستوعب سنوياً ثلاثة أرباع النازحين الجدد إلى المدينة. وتفيد تقديرات لجنة التمكين القانوني للفقراء بأن قيمة الأحياء العشوائية في مصر تبلغ حوالى 240 مليار دولار أمريكي، أي أكثر من الناتج المحلي الإجمالي الوطني. أما في تونس، فتشكل الأحياء العشوائية ربع رصيد المساكن الإجمالي (البنك الدولي، 2005).

الإطار 2- تمليك الأراضي والتنمية الاقتصادية في المنطقة العربية

تعتبر حقوق الملكية في المنطقة العربية غير مضمونة وتعاني من ضعف في الإنفاذ. وهذه الحالة تؤدي إلى ما يلي:

- زيادة خطر نزع الملكية، ما يحد من حوافز الاستثمار ويقلص الإنتاجية؛
- عدم السماح بنقل الأصول الإنتاجية إلى مَن تتطلبها سبل عيشهم (مزارعو الكفاف) أو مَن يملكون القدرة على استخدامها على نحو أكثر إنتاجية (المزارعون التجاريون)؛
- إعاقة النفاذ إلى التمويل؛
- زيادة التوسع الحضري المفرط والتفاوت الاقتصادي والاجتماعي في مرحلة ما بعد النزاع؛
- التسبب بالمظالم والجشع.

وقد برزت المشاكل التالية في غياب حقوق الملكية المصممة والمطبقة على نحو جيد:

- يعتبر النزاع على الملكية السبب الرئيسي لتراكم القضايا في الأنظمة القضائية في العديد من البلدان العربية؛ وبالتالي، يشكل تمليك الأراضي نقطة انطلاق مفيدة في عملية الإصلاح القضائي؛
- على صعيد المنطقة، تملك الدولة وغيرها من الكيانات الرسمية مساحات شاسعة من الأراضي (أكثر من 90 في المائة من إجمالي الأراضي في مصر)، بما في ذلك أراضي الوقف والمشاعات، ولكن ليس لديها استراتيجية متسقة لإدارة هذه الأراضي، فنتج عن ذلك تقادم أنظمة المعلومات العقارية، وتجزئة الإطار القانوني (45 قانوناً في مصر)، واستنسابية في إتاحة الأراضي للنخب، وتجزئة أسواق العقارات؛
- لا يزال تحصيل الضرائب على الملكية غير مستغل (وهو مصدر الإيرادات الرئيسي على المستوى المحلي في معظم البلدان النامية)؛ وتفيد التقديرات بأن الإمكانات الضريبية لبغداد على سبيل المثال تبلغ حوالى 300 مليون دولار أمريكي في السنة؛
- لا تؤدي الحقوق العقارية دورها كمُولّد رئيسي للأمن الغذائي، وبالتالي، للاستقرار الاجتماعي، إذ إن الأثر الأكبر للصدمات في الأسعار يقع على مَن لا يملكون أرضاً.

55 في مصر والمغرب، ربع الأراضي فقط خاضع للتمليك (Beidas-Strom وآخرون، 2009). ولكن سوق الرهن العقاري في مصر غير متطور، في حين يتمتع المغرب بأحد الأسواق الأكثر تطوراً في المنطقة، إلى جانب الأردن.

تختلف السياسات الاجتماعية للإسكان في المنطقة بين بلد وآخر. في الجزائر، ومصر والمغرب، تشهد إعانات الدولة تراجعاً في مجال الإسكان[56]. ففي مصر، بدأت الدولة فرض الرقابة على الإيجارات في الستينيات، ما أدى إلى توسع أسواق الإسكان غير النظامية بشكل سريع، ويقدر رصيد الوحدات السكنية الشاغرة في المناطق الحضرية بحوالى 3.5 مليون، وهي نسبة أكبر بكثير من تلك المسجلة في البلدان التي اتُخذت أساساً للمقارنة؛ وتستوجب الاستفادة من هذا الرصيد إجراء إصلاحات على نظام الضريبة على الملكية وتعزيز أنظمة الإيجارات، بما في ذلك إصلاح الرقابة على الإيجارات. وتشكل تركيا مثالاً يُحتذى به على صعيد الإصلاحات الناجحة في هذا القطاع[57].

ويُعتبر تمويل الإسكان في المنطقة محدوداً، إذ يقدر بحوالى 10 في المائة من إجمالي القروض في تونس و7 في المائة في مصر والجزائر (صالحي-أصفهاني وDhillon، 2008). وفي هذا السياق، يتيح تطوير نظم تمويل الرهن العقاري للأسر المعيشية مرونة في الاستهلاك، ويسمح تسهيل النفاذ إلى تمويل الإسكان بزيادة الطلب على المساكن. إلا أن العوائق القانونية والإدارية التي تعترض تسجيل الملكية وإجراءات الرهن تحول دون ذلك.

الجدول 10- خصائص سوق الإسكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

	امتلاك المنزل	الإيجار	الأحياء العشوائية والإسكان الاجتماعي (المدعوم)	مشاكل في أسواق العقارات	معدل سعر المنزل نسبة إلى الدخل	الفجوات على صعيد العرض
الأردن	0.71	0.17	0.12	كلا	3	كلا
الإمارات العربية المتحدة	0.55	0.45	0.05	...	أكثر من 12	كلا
البحرين	0.68	0.20	0.12	نعم	12	كلا
تونس	0.77	0.08	0.15	...	5	كلا
الجزائر	0.45	0.30	0.25	نعم	12	نعم
الجمهورية العربية السورية	0.85	0.07	0.08	...	...	معتدلة
قطر	0.72	0.28	...	...	...	معتدلة
الكويت	0.68	0.27	0.05	نعم	...	معتدلة
مصر	0.38	0.33	0.29	نعم	7	نعم
المغرب	0.65	0.22	0.15	نعم	9	مستقبلية
المملكة العربية السعودية	0.56	0.44	...	كلا	...	مستقبلية

المصدر: Beidas-Strom وآخرون، 2009.

ملاحظة: تشير العلامة (...) إلى عدم توفر البيانات.

يتضمن إصدار عام 2009 من المسح السنوي للفساد في العالم الذي تجريه منظمة الشفافية الدولية وتصدره في منشور بعنوان Global Corruption Barometer، النتائج الرئيسية لاستطلاع الرأي العام حول فساد

56 تميل الدعومات المقدمة إلى أصحاب مشاريع البناء والخاصة بمعدلات الفائدة وتلك المتعلقة بالعقارات إلى التراجع. وتشكل الإعانات الأولية الموجهة للأسر المعيشية الفقيرة وسيلة شفافة وغير قابلة للتراجع لتطبيق سياسات الإسكان.

57 يمكن أن تشكل التجربة التركية مرجعاً على صعيد إصلاح سياسات الإسكان القائمة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتخطي النقص في المساكن اللائقة للمجموعات ذات الدخل المتدني على وجه السرعة. فقد تمكنت الهيئة المعنية بتشييد المساكن للعموم التي استفادت من التمويل الحكومي وحصلت على إذن بالنفاذ إلى الأراضي التي تملكها الدولة، من بناء نصف مليون وحدة سكنية بين عامي 2003 و2010 من دون إلقاء عبء جديد على كاهل الميزانية العامة. وتتبع الهيئة نموذجاً تجارياً تقوم بموجبه بتوفير الأرض، وتفتح باب المناقصات الخاصة ببناء المشاريع أمام الجهات الخاصة، ومن ثم تقوم بمراقبة عمليات البناء والتسويق للمشاريع. كما تعمل على توفير قروض إسكان لأصحاب الدخل المتدني. وقد دفع النجاح الذي حققته الهيئة بالأردن، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن إلى طلب مساعدتها في تنفيذ مشاريع سكنية على أراضيها (Ülgen وآخرون، 2012).

المؤسسات الرئيسية والخدمات العامة (الجدول 11)، حيث طرح المسح أسئلة حول مستويات الرشوة والفساد السياسي في قطاع العقارات (منظمة الشفافية الدولية، 2009b). وشمل المسح أربعة بلدان عربية هي العراق والكويت ولبنان والمغرب. وعكست الأجوبة صورة سوداوية عن الكويت ولبنان والمغرب، حيث أفاد ثلاثة أرباع المجيبين بأن الفساد المستشري في القطاع العقاري خطير أو خطير جداً. ويشير المسح إلى أن المؤسسات الأكثر عرضة للرشوة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي تلك المعنية بإجراءات شراء العقارات، أو بيعها، أو وراثتها، أو تأجيرها.

الجدول 11- ما مدى خطورة مشكلة الفساد الكبير أو السياسي في المجال العقاري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟
(نسبة مئوية)

الأجوبة	العيّنة الإجمالية	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا			
	69 بلداً	العراق	الكويت	لبنان	المغرب
1. ليست مشكلة على الإطلاق	2	3	1	1	0
2.	6	11	7	1	0
3.	18	17	10	4	2
4.	23	22	18	14	17
5. مشكلة خطيرة جداً	36	21	56	79	77

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، 2009b.

ملاحظة: تشير عبارة الفساد الكبير أو السياسي إلى الفساد المستشري على صعيد خصخصة العقارات التابعة للدولة، والتصنيف النطاقي أو مخططات البناء التي يتم تلزيمها من دون دعم فني، و/أو انتزاع ملكية العقارات (الشراء القسري) من دون أي أساس ملائم ولا حتى أي تعويض عن القيمة الفعلية للعقار.

وبحسب مؤشر الاستثمار عبر الحدود الخاص بالبنك الدولي، ترزح تونس ومصر تحت المعدل العالمي للنفاذ إلى المعلومات العقارية، فيما تحتل مصر مرتبة أدنى من المعدل لناحية توفر المعلومات العقارية. أما في المغرب، فيتطلب استئجار العقارات الخاصة أو العامة وقتاً أطول بكثير من المعدل العالمي. وتجدر الإشارة إلى أن النفاذ إلى العقارات هو أحد العوائق الأساسية التي تعترض الاستثمار في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، وليست إقامة المناطق الخاصة للمستثمرين الصناعيين المحليين والأجانب إلا حلاً مؤقتاً لهذه المشكلة في المنطقة.

وعلى امتداد المنطقة، تملك الدولة مساحات شاسعة من الأراضي، ولكن غالباً من دون استراتيجية متسقة لإدارتها. وينتج عن ذلك تقادم أنظمة المعلومات العقارية، وتجزئة النظم الإدارية، والانحياز في تخصيص الأراضي لصالح المنشآت الكبرى التي تتمتع بشبكة واسعة من العلاقات، مما يتسبب بانعدام المرونة في معروض الأراضي. ويحول ذلك دون الاستفادة من الإمكانات التنموية الكبيرة لهذا القطاع. فعلى سبيل المثال، لم يتم تنفيذ نصف مشاريع الاستثمار الموافق عليها في عدن باليمن خلال العقدين الماضيين، بسبب مشاكل مرتبطة بالعقارات (البنك الدولي، 2009a). ويشير حوالى 37 في المائة من المنشآت الصناعية في المنطقة إلى أن النفاذ إلى الأراضي هو أحد العوائق الأساسية التي تعترض ممارسة الأعمال، وهي نسبة تبلغ أكثر من ضعف تلك المسجلة في جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية، كما تتعدى تلك المسجلة في شرق آسيا ومنطقة اللجنة الاقتصادية لأفريقيا. ونتيجة لهذه التصلبات والعقد، لم يشهد سوق تمويل الرهن العقاري أي نمو، كما أن العديد من المعاملات العقارية لا يزال غير نظامي أو خاضعاً لحقوق عرفية. وعلى الرغم من وجود مضاربات عقارية في الجزائر، ولبنان، ومصر، والمغرب، لا يتم فرض الضرائب بشكل منهجي على الأراضي الشاغرة. من هنا، ضرورة أن تتولى هيئة وطنية موحدة إدارة كافة الأراضي العامة.

طاء- أي نوع من السياسات الصناعية؟

في الماضي، شهدت المنطقة استخدام أدوات تقليدية للسياسة الصناعية مثل تأميم الصناعة والتجارة والزراعة على نطاق واسع في الخمسينيات والستينيات، وتبع ذلك استعاضة عن الواردات بالصناعات المحلية الناشئة[58]. وكانت هذه السياسة الصناعية مبنية على المفهوم الاشتراكي للنمو المرتكز على إنفاق مبالغ ضخمة في القطاع العام بهدف مراكمة رأس المال العيني والبشري. وقد ساهم ارتفاع سعر الصرف الناجم عن زيادة الإيرادات النفطية وتدفق التحويلات إلى الداخل في تعزيز وجهة النظر التي تعتبر أن ضمان التنوع الاقتصادي والنمو في المدى الطويل يتطلب اعتماد سياسات صناعية. لكن الإجماع حول دور السياسات الصناعية التقليدية لم يعد قائماً في ظل ما أظهرته الوقائع من أن اعتماد هذه السياسات قد أدى إلى استشراء الفساد وبروز أوجه قصور في النظام المالي من دون أي تحسن على صعيد الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. فقد أدى التوصل إلى توافق آراء واشنطن وسقوط الستار الحديدي إلى تسريع وتيرة وقف اعتماد هذه السياسات. إلا أن المنطقة لا تزال تحتفظ حتى اليوم ببعض خصائص الحقبة الماضية في ظل ارتفاع معدلات مشاركة القطاع العام في إنتاج السلع والخدمات الاستراتيجية، ووجود شبكة معقدة من الإعانات والمراقبة على الأسعار تتولى تطبيقها ورصدها مجموعة من المكاتب والوكالات المختصة[59].

ومن أبرز النتائج الملموسة التي حققتها الإصلاحات الهيكلية، قيام شركات خاصة كبيرة لا تتمتع بالقدرة التنافسية، لكنها قادرة على الازدهار كونها تعمل في بيئة تغيب فيها المنافسة وتستطيع استدراج الريع من السياسات الحمائية التي تحيط بها ومن الامتيازات الخاصة التي تحظى بها لناحية النفاذ إلى المدخلات المدعومة مثل العقارات والنفط والقروض. وفي ظل ما تقدم، يبدو كأن الحكومات قد أصبحت ضحية سياساتها الخاصة وحبست نفسها في دوامة الحفاظ على ما أنشأته من هيكليات ونخب وعقلية تبعية، إذ حالت السياسات الصناعية الماضية دون بروز مجموعات ضغط جديدة وأكثر قدرة على الابتكار. كذلك فشلت الحكومات في تنويع صناعاتها، ووقفت في وجه الابتكار وتطوير المنتجات، وأعاقت الإنتاج المحلي عن الانضمام إلى سلاسل القيم العالمية. ونتيجة لذلك، فرضت الشركات الصغيرة والمتوسطة هيمنتها على القطاع الصناعي، إلى جانب المنشآت الكبرى غير الفعالة التي توفر الخدمات للأسواق المحلية، وتعمل في ظل غياب شبه تام للمنافسة وبقدرة تنافسية متدنية، وتواجه هيكلية معقدة للرقابة الإدارية وسوق عمل غير مرنة (Amin وآخرون، 2012).

في تونس ومصر، تحتل المؤسسات التي تملكها الدولة حيزاً كبيراً من قطاع الصناعات التحويلية. وفي هذا الإطار، أوضح Sekkat (2008) أن الإنتاجية تتأثر سلباً بضعف المنافسة، مشيراً إلى تدني كثافة حركة الدخول والخروج في الأردن وتونس والمغرب، مقارنة مع الاقتصادات الناشئة الأخرى. والجدير بالذكر أن القوانين التي ترعى المنافسة متوفرة في الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، إلا أن إنفاذها لا يزال محدوداً، هذا إلى جانب عدم استقلالية الهيئة المعنية بالمنافسة. ففي مصر والمغرب، لم يتم التعامل حتى الآن سوى مع عدد محدود من القضايا المرتبطة بالمنافسة.

---

58 استناداً إلى مفهوم الميزة المقارنة الديناميكية، تعتبر الصناعات الناشئة أن أنشطة الإنتاج المستحدثة سيكون لها أسعار ثابتة وأسعار إنتاج أعلى من تلك المرتبطة بالجهات المنافسة التي مضى وقت طويل على وجودها في بلدان أخرى. وفي ظل أوجه القصور التي تعتري السوق، وتخلف الدولة عن تأمين الحماية الأولية وتوفير الخدمات والبنى التحتية الرئيسية، لن يقدم مستثمرو القطاع الخاص على أي خطوة استثمارية.

59 توفر الأسعار الموجهة فرصاً للموازنة داخل البلد أو عند الحدود مع البلدان المجاورة، بين القطاعات ذات الأسعار الثابتة وتلك القائمة على أسعار السوق والتي يمكنها أن تدر أرباحاً هائلة. وتزخر المنطقة بالأدلة ذات الصلة في قطاعي النفط والغذاء.

الإطار 3- الخصخصة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية

تشير قاعدة بيانات البنك الدولي حول عمليات الخصخصة في الفترة ما بين 2000 و2008 إلى أن عائدات الخصخصة الإجمالية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية بلغت 26.9 مليار دولار أمريكي، تستحوذ مصر التي تحتل الصدارة على 43 في المائة منها، يليها المغرب بنسبة 29 في المائة وتونس بنسبة 13 في المائة. وتعتبر الصناعة والخدمات من القطاعات التي طالتها عمليات الخصخصة على نطاق واسع، يليهما قطاع البنى التحتية، لا سيما الاتصالات السلكية واللاسلكية والقطاع المالي. وقد نجمت عن برامج الخصخصة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية نتائج مختلفة، كونها غالباً ما تنفذ في بيئة قابلة لسيطرة الدولة وتفشي الفساد، ومعرضة للضغوط الناجمة عن احتكار القلة. وتُظهر برامج الخصخصة الناجحة في المنطقة أن المكاسب التي تم تحقيقها على صعيد الأداء، وتخفيض الرسوم، وتعزيز النفاذ تبدو جلية أكثر في البلدان التي يتوفر فيها ما يلي: (أ) قواعد منصفة وحديثة تتولى إنفاذها هيئة تنظيمية مستقلة وفعالة؛ (ب) التزام قوي من قبل الدولة بضمان مصداقية عملية الخصخصة؛ (ج) توزيع المسار على مراحل عدة وفق ما تقتضيه الحاجة، بما فيها مرحلة من إعادة الهيكلة قبل المباشرة بالخصخصة (Kauffmann and Wegner, 2007). وفي حال تم تطبيق الخصخصة في ظل إدارة سليمة واستناداً إلى مبدأ الحق العالمي بالنفاذ إلى الخدمات الأساسية، يمكنها أن تؤدي إلى تحقيق نمو منصف من خلال ترشيد الدور المضخَّم للدولة، بحيث يتم استبدال تدابير الإعانات المبهمة بتخصيصات أكثر شفافية للإنفاق العام. وتجدر الإشارة إلى أن خصخصة الخدمات الاحتكارية بطبيعتها مثل توليد وتوزيع الطاقة والمياه تطرح إشكالية أكبر من منظور الرفاه الاجتماعي بسبب خطر سيطرة الشركات الخاصة على ريع هذه الاحتكارات[أ/]. كما أن الخصخصة لا يمكنها أن تحفز تنمية القطاع الخاص إلا في حال ترافقت مع إصلاحات لبيئة الأعمال والسوق المالي. وفي هذه المرحلة المفصلية، من المهم جداً إجراء دراسة إقليمية تهدف إلى تقييم آثار الخصخصة على العمالة وانعكاس الرفاه الإجمالي الناتج عن ذلك على المستهلكين[ب/].

أ/ يمكن للدولة أن تدير الخدمات على النحو المناسب. وبحسب Kauffmann and Wegner (2007)، تعطي تونس مثالاً جيداً للإدارة الحسنة لمرافق التزويد بالمياه التابعة للدولة وذات الأثر الكبير على الرفاه، لأن المياه لا تستحوذ سوى على 0.9 في المائة من ميزانية الأسرة مقارنة مع المعدل المقبول دولياً والبالغ 3 في المائة. وتُظهر التجارب المستقاة من بلدان أخرى تمر بمرحلة انتقالية أن إبرام عقود الإدارة والامتياز مع جهات خاصة، بدلاً من الخصخصة الكاملة، يمكن أن يعوض عن بعض أوجه القصور المبيّنة أعلاه.

ب/ ركز العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية على هذه النواحي بشكل خاص. ففي تركيا على سبيل المثال، اعتمدت الحكومة سلسلة من التدابير المرتبطة بشبكات الأمان، بما في ذلك تقديم إعانات إضافية للبطالة وتعويضات التقاعد، ما ساهم في تخفيف العبء الملقى على كاهل الموظفين.

ولطالما كانت السياسات الصناعية المعتمدة عمودية، أو انتقائية، بدلاً من أن تكون أفقية[60]. ومن المعروف أن المقاربة العمودية تنطوي على مخاطر عدة مثل سيطرة الدولة، وعلى معضلة تحديد الرابحين والخاسرين المرتبطة بما إذا كان هدف هذه السياسات هو التشجيع أو الحماية، وذلك بسبب التفاوت في المعلومات، إذ إن المعلومات المتوفرة في السوق تسيطر عليها القطاعات القائمة فعلاً والتي تتمتع بالصوت الأعلى والتنظيم الأفضل. وتجدر الإشارة إلى أن السياسات الانتقائية لا تترك سوى أثر محدود في حال كانت بيئة الأعمال الإجمالية ضعيفة، كما حصل في الجزائر والجمهورية العربية السورية وليبيا (البنك الدولي، 2009e). وتبدو النتائج التي حققتها السياسات الصناعية حول العالم متفاوتة، في حين أن تلك التي أحرزتها البلدان العربية تُظهر فشل السياسات الصناعية العمودية، لشدة تعقيدها ولما تنطوي عليه من ممارسات إقصائية وروتين إداري مفرط وأنشطة ريعية (Nabli, 2007). كما أن الأسعار الموجَّهة في المنطقة تلغي دور الإشارات السوقية الهامة التي تربط الأسعار بتكاليف الإنتاج.

60 تستهدف السياسات الصناعية العمودية المدخلات والمخرجات والأسعار الخاصة بصناعات آو منشآت أو مناطق معيّنة، في حين تستهدف السياسات الأفقية المدخلات والخدمات والأسعار الضمنية التي قد تعود بالفائدة على المنشآت كافة وهي تشمل تطوير المهارات، وبناء البنى التحتية العامة، وتشجيع البحث والتطوير، وغير ذلك. وقد أدت السياسات العمودية الانتقائية المعتمدة في قطاعات إنتاجية محددة إلى بروز قيود في صناعات المنبع أو المصب، إذ إن الأسعار غالباً ما تكون مشوّهة، وهي بالتالي تحرم هذه الصناعات من فرصة الاستفادة بشكل كامل من أسعار السوق التنافسية لعوامل الإنتاج.

ويركز الجيل الجديد من السياسات الصناعية أكثر فأكثر على التفاوت داخل الدولة أو على صعيد المنطقة، اقتداءً بتجربة الاتحاد الأوروبي. وفي هذا الإطار، تم تحديد المناطق التي تُعطى الأولوية في التنمية في المنطقة العربية، وتحظى الشركات التي تقرر أن تتخذ من هذه المناطق التي تم اختيارها لأسباب اجتماعية، أو اقتصادية أو سياسية مقراً لها بمعاملة تفضيلية مثل المنح أو الإعفاء من الضرائب. وبموازاة ذلك، تُبذل جهود إضافية لتجهيز هذه المناطق بأنظمة البنى التحتية والخدمات الجيدة. لكن، ومثلما أشير إليه سابقاً في القسم الخاص بالفقر وانعدام المساواة، لا مفر من وفورات الحجم والآثار الجانبية، كما أن الشركات ستميل دوماً للتركيز على الأماكن التي تنخفض فيها كلفة المعاملات وتتوفر اليد العاملة الماهرة. وبالتالي، تبرز الحاجة إلى أن يتحوَّل تركيز السياسات من توسيع رقعة انتشار المواقع الصناعية إلى تعزيز النفاذ إلى الأسواق والخدمات العامة، فضلاً عن تسهيل حركة عوامل الإنتاج.

ومن الضروري أن تأخذ السياسات الصناعية الجديدة التي تحتاج إليها المنطقة خصائص كل بلد بعين الاعتبار. فالبلدان ذات النمط الاقتصادي المشابه لذاك السائد في الجزائر وليبيا، والذي هو بأمسّ الحاجة للتنويع، تحتاج إلى استراتيجيات مختلفة عن البلدان ذات النمط الاقتصادي المشابه لذاك السائد في مصر والمغرب، والذي يحتاج إلى صناعات تسمح لهذه البلدان بدخول الأسواق العالمية، أو المشابه للنمط الاقتصادي التونسي، الذي يحتاج إلى النهوض بسلسلة القيمة. والأهم من كل ذلك هو ضرورة أن يركز الجيل الجديد من السياسات الصناعية في المنطقة على توفير المنافع العامة، وتعزيز الفعالية، وتحسين القدرة على الاستحصال على الابتكارات الفنية ومواءمتها. باختصار، تحتاج المنطقة إلى التركيز على الحوكمة في المستقبل القريب.

ياء- خطة قائمة على الحوكمة

يرتبط الحكم الرشيد بمعيارين عالميين هما: الشمولية والمساءلة. وتقضي الشمولية بأن يحظى الجميع بمعاملة متساوية من قبل السلطات، وأن يتمتعوا بالخدمات العامة على نحو متكافئ، وأن يشاركوا في مسارات الحوكمة على أساس المساواة. أما المساءلة فتعني أن الأشخاص الذين يقومون بأي عمل باسم الشعب قابلون للمساءلة حول ما يفعلونه، وتكون عادة على مستويين هما: المساءلة الخارجية، أي إزاء المواطنين، والداخلية، أي بين المؤسسات المختلفة بناء على مبدأ الرقابة والتوازن. وتتطلب المساءلة توفر المبادئ التالية: الشفافية، ما يتيح للجميع الاطلاع على كافة المعلومات اللازمة؛ والتفريع، أي توفير الخدمات الأساسية في المركز الأقرب إلى المواطنين؛ والتنافسية، التي تتيح للجميع المشاركة في اختيار البدائل من القادة، والسياسات، ومزودي الخدمات، والسلع. وتهدف هذه القيم التي تشكل أساساً للحوكمة إلى الحد من عدم تماثل المعلومات التي تتوفر للمواطنين، والشركات، ومزودي الخدمات، والحكومات، ما يساهم في الحد من كلفة المعاملات والقضاء على الحيرة وعدم القدرة على التوقع لدى تطبيق القواعد والأنظمة الحكومية. ويرجَّح أن ينعكس ذلك بدوره استثماراً منتجاً مستداماً من قبل القطاع الخاص، ما يعني في نهاية المطاف توفر فرص عمل أكبر ووظائف ذات نوعية أفضل.

وتشير الأدلة العملية إلى أن تحسين الحوكمة قد يولد عائدات اقتصادية جمّة، في حين تؤدي القواعد التنظيمية المتشددة إلى استشراء الفساد وتدني مستويات الدخل (Acemoglu وآخرون، 2010؛ Djankov وآخرون، 2002). وغالباً ما يرتبط تحسين الحوكمة بارتفاع معدلات الاستثمار الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر، فضلاً عن تراجع الأحداث السياسية المجهدة (صندوق النقد الدولي، 2011b)[61]. وبالتالي، يُعتبر

61 تُظهر الأدلة العملية أن التفاوتات في نوعية المؤسسات تشكل تفسيراً جيداً للتفاوتات في الثروات بين البلدان (Acemoglu وآخرون، 2010). وبالمثل، فإن العبء التنظيمي المفرط يؤدي على الأرجح إلى استشراء الفساد وتدني مستويات الدخل (Djankov وآخرون، 2002).

إصلاح الحوكمة من القضايا الأساسية في البلدان ذات الحيز المالي المحدود والتي يتزايد اعتمادها على الاستثمارات الخاصة والاستثمار الأجنبي المباشر لتعزيز آفاق النمو. وقد وجدت الدراسات أن تدابير إصلاح الحوكمة تترك أثراً إيجابياً ولكن غير مباشر على النمو الاقتصادي، وذلك من خلال تعزيز المؤسسات التي تساهم في تمكين السوق وتحسين تصميم وتطبيق ونقل الأدوات الخاصة بالسياسات الاقتصادية (Ahrens and Meurers, 2002; Staehr, 2003). وأشارت توقعات البنك الدولي لعام 2003 إلى أن الكلفة السنوية للفجوة القائمة على صعيد الحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتراوح ما بين 1 و1.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد بيَّن تشخيص النمو الذي أجراه كل من Enders (2007) وLópez-Cálix (2005) في مصر والمغرب أن ضعف القدرة المؤسسية من العوائق الرئيسية للنمو في كلتي الحالتين. في المقابل، أوضح De Wulf وآخرون (2010) أن تحويل النفقات العامة من الفئات غير المنتجة إلى أخرى أكثر إنتاجية، مع العمل في الوقت نفسه على تحسين الحوكمة، من شأنه أن يترك أثراً كبيراً على النمو في البلدان العربية[62]. ويحتمل أن تكون لضعف الحوكمة آثار سلبية على النمو من خلال ما يتركه من تبعات على بيئة الأعمال ناتجة عن ارتفاع تكلفة المعاملات وعدم تماثل المعلومات المتوفرة للشركات والحكومات، وكذلك بسبب عدم ملاءمة المنافع العامة الرئيسية المتوفرة. وتتدنى أيضاً معدلات الاستثمار والنمو في القطاع الخاص في البلدان التي تعاني من سيطرة النخب، أي تلك التي تصمَّم فيها مؤسسات الدولة وسياساتها على نحو يصب في مصلحة قلة قليلة من المقربين (Kaufmann, 2012b). وفي ظل حوكمة فعالة، يمكن للقطاع العام أن يستقطب الاستثمارات الخاصة من خلال توفير الخدمات العامة، والطاقة، والطرقات، والمستلزمات اللوجستية، والاتصالات، وهي كلها أمور ضرورية لتعزيز إنتاجية الشركات وقدراتها التنافسية في الأسواق العالمية. ويشير Aysan وآخرون (2006) إلى أن تحسين الإدارة العامة والمساءلة في المنطقة بانحراف معياري واحد، من شأنه أن يزيد معدلات الاستثمار الخاص بنسبة تبلغ حوالى 3.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ومن الدروس الأساسية المستفادة من تجربة الحد من معدلات البطالة في بلدان سبق أن مرت بمرحلة انتقالية أن للحكم الرشيد والبيئة المؤاتية للأعمال دوراً أهم في توليد فرص العمل من ذاك الذي يؤديه تحسين قوانين العمل[63].

ويعتبر أداء المنطقة العربية ضعيفاً على صعيد الركائز التي يقوم عليها الحكم الرشيد، إذ إن نوعية الحكم أدنى من المتوقع مقارنة مع مستويات الدخل. ويتركز النفوذ السياسي على صعيد السلطة التنفيذية، مع فرض رقابة مشددة على السلطات التشريعية والقضائية، وكذلك على وسائل الإعلام المحلية. ويفرض قانون الجمعيات قيوداً شديدة على منظمات المجتمع المدني في العديد من البلدان. كما تستخدم الحكومات المجتمع المدني على نحو انتقائي، لا سيما على صعيد مشاريع التنمية وتوفير الخدمات. وتقوم الحكومات كذلك بمسح هذه المنظمات وغربلتها من أجل استقطاب أعضائها واستيعابهم ضمن هيكلياتها، بينما تحجم عن إشراك هذه المنظمات في إصلاحات مؤسسية وقانونية، أو في مسار إصلاحي أوسع نطاقاً يهدف إلى إرساء الحكم الرشيد.

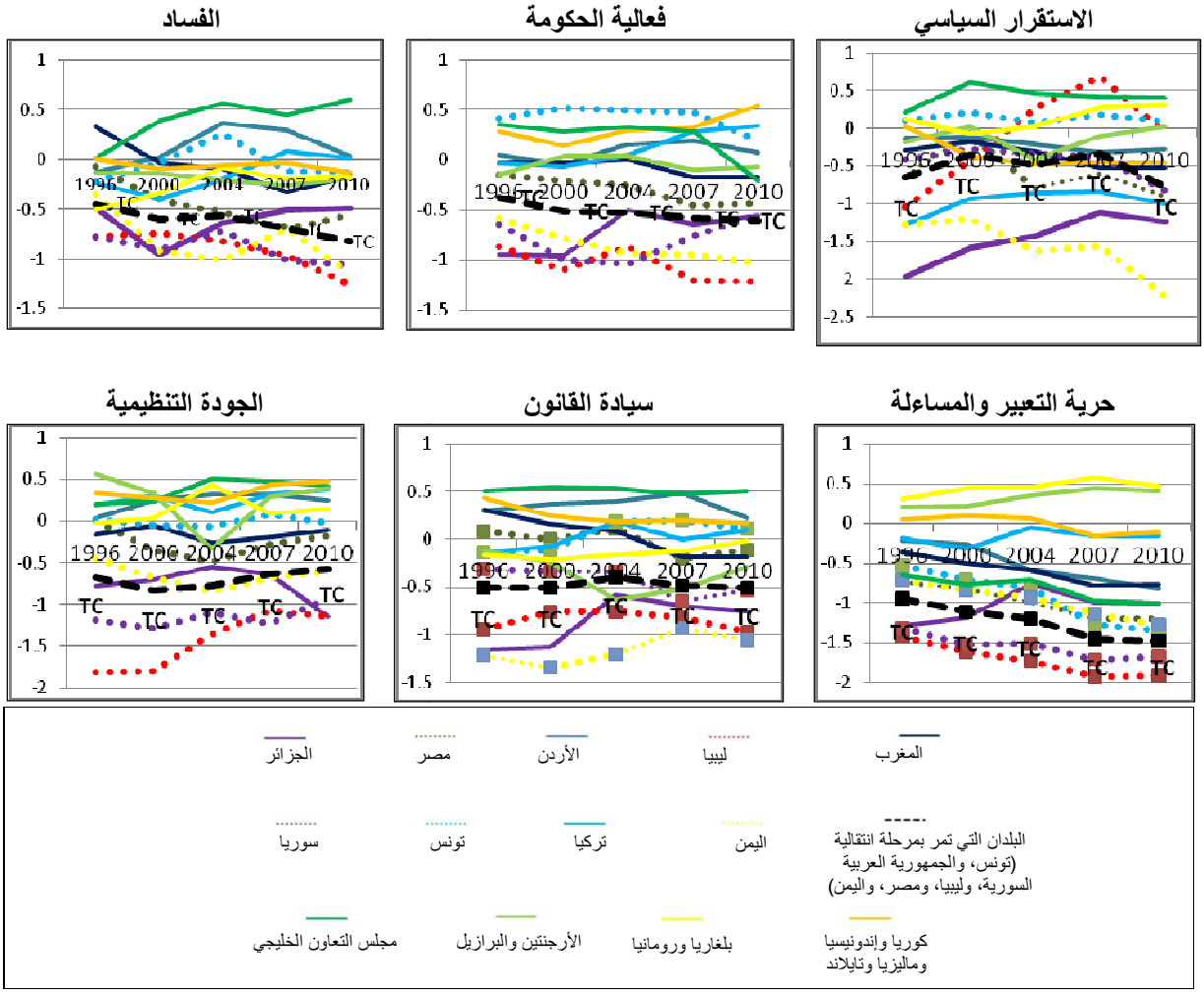
---

62 تفيد التقديرات بأن أي تحوُّل في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1 في المائة، مصحوباً بتحسن في أرقام الحوكمة في الجزائر والجمهورية العربية السورية ومصر، يزيد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تتخطى الـ 1 في المائة، في حين يحقق كل من الأردن وتونس والمغرب نمواً إضافياً بنسبة تتراوح بين 3 و6 في المائة. كذلك فإن أي زيادة في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1 في المائة على صعيد الإنفاق على التعليم الثانوي يكون لها أثر أكبر على صافي معدلات الالتحاق (بين 2 و8 في المائة بحسب البلد) في البلدان التي ترتفع فيها أرقام الحوكمة؛ في حين أن الأثر الذي يتركه أي تحوُّل بنسبة 1 في المائة في الناتج المحلي الإجمالي على القطاع الصحي يزيد العمر المتوقع ويحد من وفيات الأطفال (De Wulf وآخرون، 2010).

63 تفيد التقديرات بأن أي تحسن قدره انحراف معياري واحد على صعيد مؤشر الحرية الاقتصادية الخاص بمؤسسة التراث (Heritage Foundation) يؤدي إلى تخفيض معدلات البطالة بنسبة 0.9 في المائة. وأي تحسن قدره نقطة واحدة على صعيد المؤشر يزيد من احتمال حصول تراجع حاد في معدلات البطالة لأكثر من الربع على الأقل خلال أربع سنوات، بنسبة 3.6 إلى 5 في المائة. وتُظهر تقديرات إضافية أن الفساد يؤخر توفير الخدمات في المنطقة بحوالى 41 في المائة عند التقدم بطلب الحصول على رخصة تشغيل، و61 في المائة عند التقدم بطلب للحصول على رخصة بناء، و24 في المائة و31 في المائة على صعيد الصادرات والواردات على التوالي (البنك الدولي، 2012a).

وفي المقابل، تعاني منظمات المجتمع المدني بحد ذاتها من تحديات وأوجه قصور متشابهة ومنها التسييس، والتحيُّز، والتبعية، والمحسوبية.

الشكل 32- مؤشرات الحوكمة العالمية (1996-2010)



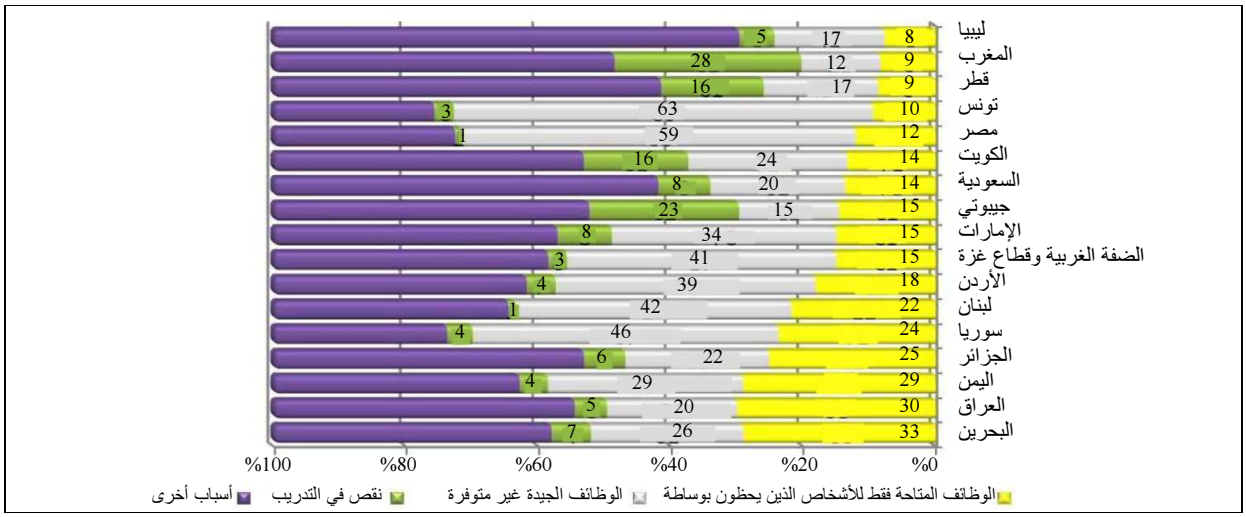
المصدر: حسابات الإسكوا بناء على مؤشرات الحوكمة العالمية لعام 2011 التي يصدرها البنك الدولي.

وخلال العقد الماضي، ظلت المنطقة في النصف الأدنى من التصنيفات الرئيسية ضمن مؤشر الحوكمة، مع تسجيل بعض التقدم على صعيد الجودة التنظيمية. وتُظهر مؤشرات الحوكمة العالمية أن الاتجاهات الخاصة بالمنطقة إما بقيت على حالها أو شهدت تراجعاً خلال السنوات الـ 15 الماضية (الشكل 32). ويبدو ذلك جلياً عند توزيع هذه الاتجاهات بحسب البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، أي تونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، واليمن، ومقارنتها مع بلدان أخرى في المنطقة ومناطق أخرى اتُخذت أساساً للمقارنة. ففي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، تبدو اتجاهات التراجع واضحة على صعيد مكافحة الفساد، وفعالية الحكومة، وحرية التعبير، والمساءلة. وبحسب تصنيفات منظمة فريدوم هاوس التي تُعنى برصد الحريات لعام 2011، لم يتم تصنيف أي بلد عربي على أنه حر، إذ تم تصنيف ثلاثة بلدان على أنها حرة جزئياً، فيما لا تتمتع البقية بأي حرية. ويشكل هذا الاتجاه تراجعاً مقارنة مع ما كان عليه الوضع منذ سنتين حين تم

تصنيف سبعة بلدان في المنطقة على أنها تتمتع بحرية جزئية. وبغض النظر عن هذه التصنيفات العالمية، التي قد تطرح تساؤلات حول مدى صحتها، تجدر الإشارة إلى أن أفراد عائلة مَن هم في السلطة، أو أعضاء قبيلتهم أو أصدقاءهم المقربين أو حلفاءهم، كلهم يتبوّؤون مناصب رفيعة المستوى في الوزارات والمؤسسات العامة على امتداد المنطقة العربية. كذلك يستفيد آخرون من شبكة العلاقات التي يتمتعون بها من أجل الاستحواذ على الاحتكارات، أو الانضمام إلى القلة المحتكِرة أو الامتياز بمعلومات يمكن استخدامها كميزة داخلية لاتخاذ القرارات التجارية الاستراتيجية أو لمجرد المضاربة. وغالباً ما يتم استخدام الفساد وتوزيع الريع لضمان ولاء مؤيدي النظام ومعارضيه للوضع القائم، عبر تحويلهم إلى أصحاب مصلحة. وبموازاة ذلك، يتم الحرص على إبقاء المؤسسات على ضعفها، كما يجري استخدام الأجهزة الأمنية مثل الجيش والقوى الأمنية كوسيلة للسيطرة على الشعب والمعارضة، في حين أن هذه الأجهزة تكون في الوقت نفسه منقسمة ومتصارعة في ما بينها لتفادي خطر وقوع أي انقلاب.

ويُظهر عدد من استطلاعات الرأي (الشكل 33) أن الإدارات العامة في المنطقة تعاني من نقص في الجدارة، ما يؤدي إلى تقويض مسار بناء رأس المال البشري، لا بل والأهم من ذلك، إلى القضاء على الأمل أو حس المجازفة في مجال الأعمال في ظل الاعتقاد السائد بأنه ما من جدوى في أن يسعى المرء لإيجاد وظيفة لائقة أو خلق الفرص لنفسه في حال لم يكن يتمتع بالوضع الاجتماعي المناسب والوساطات اللازمة. وبالتالي، يجد شباب المنطقة أنفسهم أمام مرحلة انتقالية مزدوجة من التعلم إلى العمل، حيث تتمثل المرحلة الأولى في اكتساب المهارات والشهادات اللازمة، فيما تقضي الثانية بإيجاد الطريق المناسب الذي يقود إلى سوق العمل الذي لا تعتبر فيه الجدارة القيمة الأكثر شيوعاً ولا معيار الاختيار الأول. وتترك المرحلة الثانية شرائح كبيرة من السكان في حالة من الغضب وخيبة الأمل.

الشكل 33- القيود المفروضة على إيجاد وظيفة، في نظر الشباب العربي



المصدر: Gallup and Silatech, 2009.

وتفتقد أجهزة قضائية عدة في المنطقة إلى الاستقلالية والمصداقية على الرغم من أن بعض الدساتير تكرس مبدأ الاستقلالية. فالسلطة التنفيذية تتولى عادةً تعيين القضاة وترقيتهم، كما تشرف على إدارة الجسم القضائي وميزانيته التي غالباً ما تكون محدودة. وازدادت القيود المفروضة على القضاء المدني بعد توسع صلاحيات القضاء العسكري في أعقاب ما يُعرف بأحداث 11 أيلول/سبتمبر. وكانت النتيجة تكدُّس عدد كبير من القضايا وبطء شديد وعدم فعالية في توفير الخدمات (Salem, 2010). وتُظهر الأدلة العملية أن باستطاعة

تونس ومصر رفع نسب تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي لأكثر من نقطة مئوية واحدة في حال تمكنتا من إنفاذ القوانين والأنظمة بالمستوى القائم في سويسرا (البنك الدولي، 2012d). ويستشري الفساد أيضاً في المحاكم والمراكز الجمركية بسبب الأنظمة الهشة وغير الممَكننة لإدارة القضايا. وفي هذا المجال، أجرى الأردن والمغرب بعض الإصلاحات لأتمتة أنظمة المحاكم، في حين لم تتمكن تونس ومصر حتى الآن من اللحاق بالركب. ويعمل كل من الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب منذ فترة على تحديث أنظمة الجمارك من خلال اعتماد النظام الآلي للبيانات الجمركية الذي وضعته الأمم المتحدة (Automated System for Customs Data-ASYCUDA)، واللجوء إلى المكنَنة وإدارة المخاطر، إلا أن أداء هذه البلدان لا يزال ضعيفاً على صعيد مؤشرات الجمارك. كما أن معظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية لا تتوفر فيها مؤسسات تُعنى بالرقابة مثل الوكالات الفعالة المعنية بمكافحة الفساد ومكافحة الاحتكار، وفي حال توفرت، غالباً ما تكون قدراتها محدودة على صعيد التحقيق والإنفاذ (منظمة الشفافية الدولية، 2009). والجدير بالذكر أن تونس قد اعتمدت قوانين خاصة بحرية الإعلام، فيما كرس المغرب هذه الحرية كحق دستوري. إلا أن كافة البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية لا تزال في المراحل الأولية لهذا المسار الشاق[64].

ومن المثير للاهتمام أن معظم الحكومات في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية كانت بقيادة شخصية عسكرية حالية أو سابقة قبل اندلاع الانتفاضات. في مصر، يشكل الموظفون العسكريون والأمنيون قسماً كبيراً من موظفي القطاع العام، إذ تفيد التقديرات بأن عددهم يبلغ أكثر من 900,000 وحوالى 1.4 مليون موظف على التوالي. وفي عام 2012، قُدِّر إجمالي الميزانية المخصصة لوزارتي الدفاع والداخلية بحوالي 8 مليارات دولار أمريكي، أضيفت إليها مساعدات عسكرية من الولايات المتحدة بقيمة 1.3 مليار دولار (صايغ، 2012). كما يسيطر الموظفون المتقاعدون أو أولئك الذين في الخدمة الفعلية على قسم كبير من أجهزة الدولة والمؤسسات التي تملكها الدولة، ويفرضون هيمنتهم على حصة غير محددة من الاقتصاد المصري. وبحسب صايغ (2012) وGelvin (2012)، يستحوذ الجيش على قطاعات هامة في الصناعات التحويلية من الدفاع والمواد الكيميائية، إلى البناء، والسلع الاستهلاكية المعمِّرة، وحتى المعكرونة ومنتجات الألبان، ما يطرح خطر مزاحمة القطاع الخاص من خلال اليد العاملة الرخيصة، ووفورات الحجم، وعمليات التكامل العمودي، وأفضلية النفاذ إلى التمويل والمدخلات المدعومة بشكل كبير. ويمكن القول إن هذا الوضع قد ازداد سوءاً منذ تكثيف الإصلاحات الاقتصادية النيوليبرالية التي استمر تطبيقها طوال العقد الماضي تقريباً. وقد تكون تجربة الصين مفيدة في هذا الإطار. فبعد توفير الدعم للجيش خلال الثورة الثقافية، وخلال المرحلة الأولى من تطبيق سياسة الباب المفتوح، باشرت الصين بنزع الطابع العسكري عن اقتصادها بشكل مكثف، بما في ذلك التحوُّل من الإنتاج العسكري إلى الشركات المدنية، ونقل القوى العاملة والمرافق الصناعية إلى هذه الشركات على نطاق واسع، وخفض عديد القوى المسلحة مقابل تعزيز مهنية عناصرها. ويقول Cheung (2001) في هذا الإطار إنه لولا نزع الطابع العسكري عن الاقتصاد الصيني على هذا النحو المكثف خلال مرحلة التحوُّل الاقتصادي، لما كانت البلاد استفادت من منافع التحرر الاقتصادي بالقدر الذي فعلته[65]. ويمكن خصخصة العديد من هذه الأنشطة المنتِجة بشكل حذر وتدريجي، مع اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان أن هذه الخصخصة لا تثير المخاوف بشأن الشفافية وتشوهات السوق والمعاملة المنصفة. وإذ لم تُفرض سابقاً أي رقابة مدنية على الجيش، بما في ذلك الميزانية المخصصة له.

---

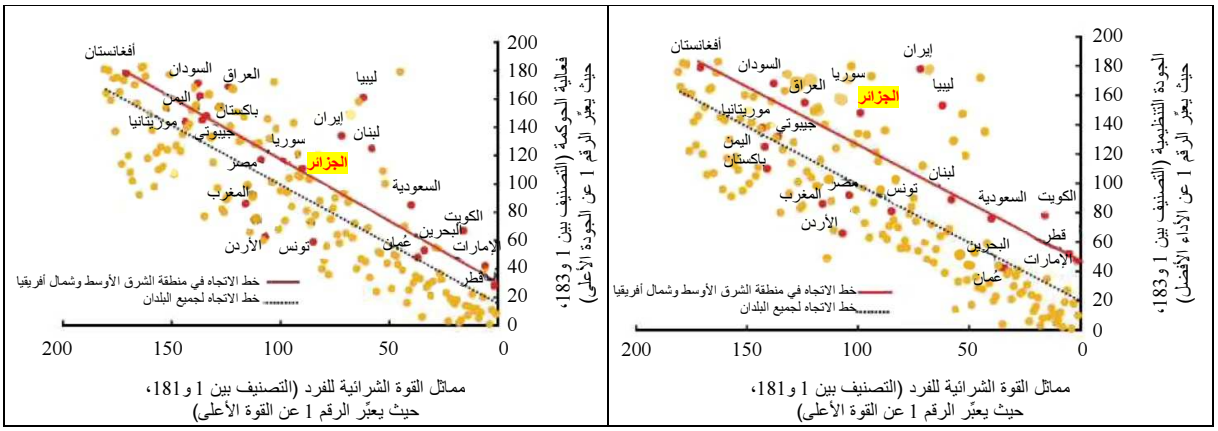
64 أظهرت الدراسات مؤخراً أن تعزيز النفاذ إلى الإعلام يدرّ منافع اقتصادية جمة. فعلى سبيل المثال، يوضح Vickery (2011) أن قيمة ما يولده النفاذ تصل إلى 1.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الاتحاد الأوروبي.

65 اقتباساً عن Cheung، "نجح Deng، من خلال إشراك جيش التحرير الشعبي في الأنشطة التجارية، في ضمان ارتباط مصالح الجيش ارتباطاً وثيقاً بأهدافه الخاصة على صعيد السياسات" (Cheung، 2011، ص 171). ولكن، بحلول التسعينيات، "توصل القادة العسكريون الصينيون إلى قرار مفاده أن منافع التحوُّل إلى الأنشطة التجارية باتت توازيها آثار سلبية مثل تراجع القيم العسكرية الأساسية، كالقيادة المركزية، والتراتبية، والانضباط، والتواصل، وروح التضامن" (Cheung، 2001، ص 58).

ويُعتبر التغيُّب عن العمل في المرافق الخاصة بمزوِّدي الخدمات مشكلة أخرى تواجهها البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. ففي مصر على سبيل المثال، أظهر مسح حديث أن ربع الموظفين العاملين في مرافق الصحة العامة تقريباً يتغيبون عن العمل في اليوم الواحد (Grun وآخرون، 2010).

يؤدي تطبيق الأنظمة على نحو استنسابي في ظل العوائق التي تعترض الأسواق والمنافسة، إلى خلق أرضية غير متساوية ويشجع على محاولة اكتساب امتيازات معينة من حيث النفاذ، ما يؤدي إلى هيمنة السياسة، وجمود القطاع الخاص وتقويض الاستثمار. ويحول ركود القطاع الخاص دون تمكُّن الطبقة الإصلاحية في المجتمع المدني، أو ما يعرف بالطبقة الوسطى، من النمو وتعزيز حرية التعبير التي تتمتع بها. وقد وجد المواطنون أنفسهم في ظل هذه الظروف مرغمين على الإيفاء باحتياجاتهم من خلال شبكات المحسوبية أو غيرها من الوسائل الذاتية. وبالتالي، تتعمق الهوة ما بين الفئات التي تعوِّل على الحكومة لتزويدها بالخدمات الأساسية وتلك القادرة على تحمل تكلفة هذه الخدمات، ما يزيد من ضعف الفئات الفقيرة. وفي الواقع، تسجل معظم البلدان العربية أرقاماً متدنية على صعيد مؤشرات الحوكمة مقارنة مع ما يوحي به نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي[66].

الشكل 34- مؤشرات الحوكمة والدخل



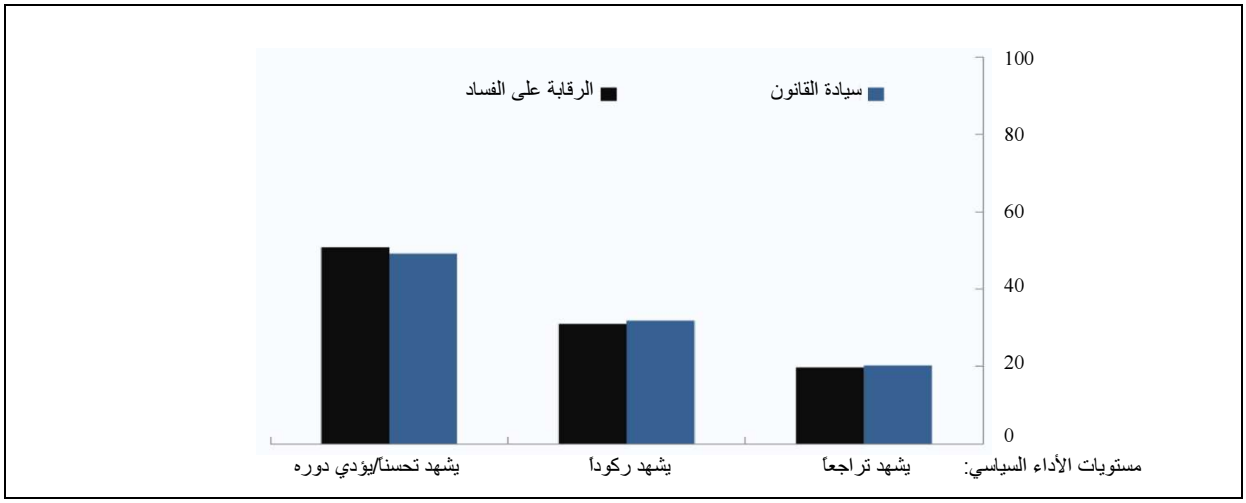
المصدر: البنك الدولي، مؤشر الحوكمة العالمي؛ وصندوق النقد الدولي، 2011b.

لقد أتاحت المراحل الانتقالية حول العالم فرصة فريدة لتحسين أنظمة الحوكمة الوطنية، لا سيما على صعيد حرية التعبير والمساءلة والجودة التنظيمية في السنوات الأولى من العملية الانتقالية، على الرغم من صعوبة تعزيز سيادة القانون والرقابة على الفساد وفعالية الحكومة (البنك الدولي، 2011a). ولا يقتصر الأثر

66 يقدم Douglass North في تحليله لتاريخ عمليات التحوُّل من دول طبيعية غالباً ما تكون قائمة على الريع، إلى مجتمعات منفتحة تعتمد على المنافسة الاقتصادية والمؤسسات السياسية لتنظيم العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية (North وآخرون، 2009)، إطاراً توضيحياً للاقتصاد السياسي يمكن من خلاله تحليل سيطرة الدولة، والمحسوبية والصراعات على السلطة التي تشهدها بلدان عربية عدة. وبالتالي، يمكن لهذا الإطار أن يساعد في فهم التحديات التي تعترض العمليات الانتقالية في المنطقة العربية. وكخطوة أولى في مسار التحوُّل من دول طبيعية إلى مجتمعات أكثر انفتاحاً، طالبت الانتفاضات العربية بحقوق المواطنة وبنفاذ أكثر إنصافاً إلى الاقتصاد ومزيد من الفرص الاجتماعية والسياسية. أما الخطوة الثانية بحسب هذه القراءة، فتكمن في توفير مؤسسات سياسية واقتصادية أكثر شفافية وقابلية للمساءلة. ويمكن أن تشكل تجربة كل من بوتسوانا وشيلي وكوريا مثالاً حول بلدان تمكنت من تحقيق معدلات نمو أكبر وتعزيز الرفاه بعد تحديث مؤسساتها (Acemoglu وآخرون، 2010). وتجدر الإشارة إلى أن العديد من مراحل التحوُّل قد حصل في ظل أنظمة ديمقراطية، في حين تم البعض الآخر في ظل أنظمة استبدادية أو أنظمة هي عبارة عن مزيج بين هذين النظامين.

الإيجابي لتحسين مؤشرات الحوكمة على النمو، بل يشمل أيضاً تعزيز فرص نجاح العملية الانتقالية بحد ذاتها. وتفيد التقديرات التي وضعها Kaufmann والواردة في الشكل 35، بأن البلدان التي تسجل أرقاماً متدنية في مؤشرات الحوكمة المتعلقة بالفساد وسيادة القانون، تسجل مستويات متدهورة في إرساء الديمقراطية، مقارنة مع تلك التي تحتل مراتب عالية على صعيد هذه المؤشرات (Kaufmann, 2012a).

الشكل 35- الترابط بين الحوكمة وإرساء الديمقراطية



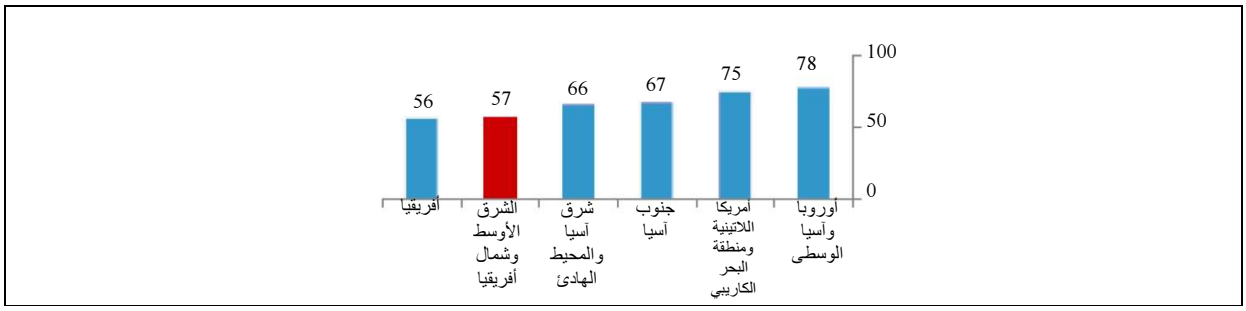
المصدر: Kaufmann, 2012a.

ومن منظور مالي قصير الأجل، تتسم إصلاحات عدة مرتبطة بالحوكمة مثل اللجوء المنهجي إلى المناقصات المفتوحة على صعيد المشتريات العامة، والنشر المنهجي للمعلومات والبيانات من قبل إدارات الدولة، وتعزيز العوامل المنظمة للمنافسة والتحقيقات القضائية في قضايا الفساد، بمزايا عدة مثل كونها شبه مجانية وتعود بفوائد جمة على المجتمع ككل في فترة من الزمن قصيرة نسبياً.

ويقتضي اعتماد خطة إصلاحية قائمة على الحوكمة في المراحل الأولية من العملية الانتقالية أيضاً إطلاق نوع جديد من الأنشطة البحثية، يقوم على مسح ورصد المجموعات ذات المصلحة وإجراء تحليل أكثر شمولية لمخاطر المحسوبية والفساد وسيطرة الدولة على أن يكون مستنداً إلى الأدلة وقادراً بدوره على توفير المعلومات اللازمة للسياسات والبرامج. ويُعتبر الدور المنوط بالمجتمع الدولي والمجتمع المدني محورياً في هذا الإطار.

وأخيراً، من الضروري التشديد على وجود علاقة إيجابية بين القدرة الإحصائية ومؤشرات الحوكمة الأكثر استخداماً في بلد ما، علماً أن السببية قد تكون ثنائية الاتجاه. بتعبير آخر، يساهم إنتاج البيانات ونشرها على نحو أفضل في تعزيز الشفافية العامة والحوكمة، كما يساهم تعزيز الحوكمة بدوره في تحسين عملية إنتاج البيانات ونشرها. وعلى هذا الصعيد أيضاً، تسجل المنطقة أرقاماً متدنية جداً (الشكل 36).

الشكل 36- القدرة الإحصائية بحسب المناطق

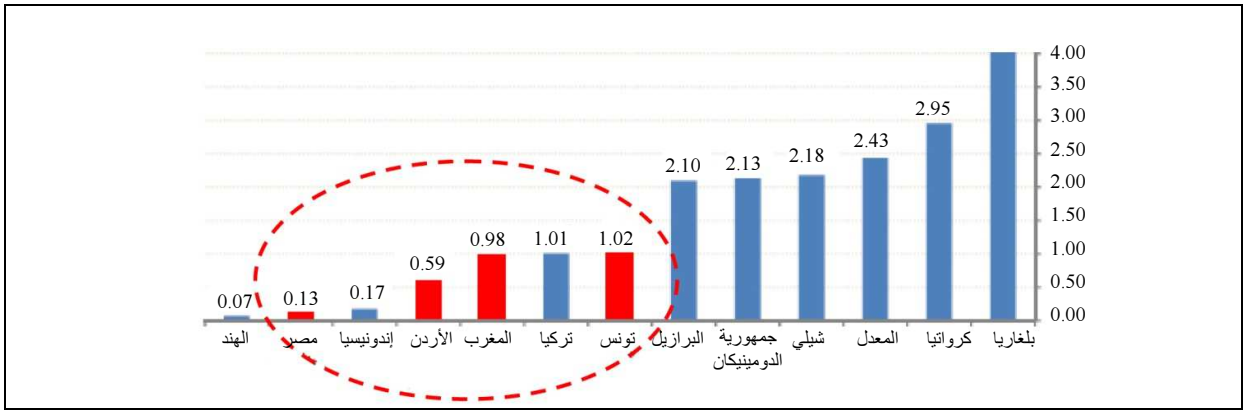


المصدر: البنك الدولي، النشرة الخاصة بالقدرة الإحصائية (البيانات تعود لعام 2010).

كاف- بيئة الأعمال

تشكل الشركات البالغة الصغر والشركات الصغيرة والمتوسطة حوالى 90 في المائة من مجموع الشركات في الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، واليمن (98 في المائة في تونس و97 في المائة في اليمن)[67]، وهي توفر بين خُمس وثلث إجمالي الوظائف في هذه البلدان. وعادةً ما تتخذ الشركات البالغة الصغر طابعاً عائلياً، ومعظمها يعمل في القطاع غير النظامي. وبحسب مؤسسة التمويل الدولية والبنك الدولي، تُعتبر كثافة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة الأعلى بين كافة المناطق النامية، لكنها الأدنى من حيث الشركات المسجلة حديثاً بشكل رسمي (البنك الدولي، 2012d). وكما هو مبين في الشكل 37، يسجل الأردن ومصر والمغرب الكثافة الأعلى من حيث الشركات المسجلة حديثاً بشكل رسمي، في حين تشهد تونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، واليمن الكثافة الأدنى. غير أن تونس ومصر تتبادلان المواقع عندما يتعلق الأمر بكثافة الشركات النظامية الوافدة حديثاً إلى سوق الأعمال.

الشكل 37- كثافة الشركات الوافدة حديثاً إلى بعض أسواق الأعمال (2004-2009 كمتوسط)



المصدر: Klapper and Love، 2010.

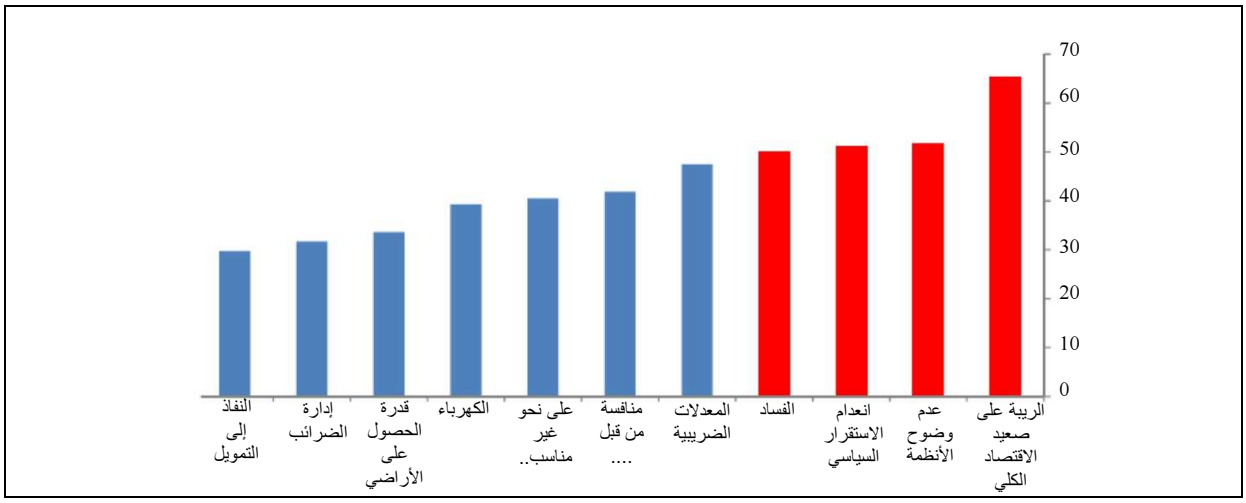
ملاحظة: كثافة الشركات الوافدة إلى سوق الأعمال هي عدد الشركات المحدودة المسؤولية المسجلة حديثاً لكل 1000 شخص في سن العمل (15-64 سنة).

67 البنك الدولي، e2009.

وفي ما يتعلق ببيئة الأعمال تحديداً، تُظهر مؤشرات ممارسة الأعمال التجارية المدرجة في مؤشرات التنافسية العالمية، أن معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي تحتل مراتب متقدمة نسبياً، بينما تقبع معظم بلدان المنطقة التي تمر بمرحلة انتقالية في مراكز متدنية، لا سيما الجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن. وبشكل عام، وعلى الرغم من ضرورة التعامل بحذر مع التصنيفات العالمية بسبب قيود منهجية وأخرى ضمنية تتعلق بالسياسات، يتبين أن القيود الحقيقية على مستوى المنطقة ككل لا تكمن في الإطار القانوني بل في تطبيقه؛ ويبدو، بحسب المسوح الخاصة بالمؤسسات، أن ممارسة الأعمال قائمة على الروتين الإداري، والاعتباطية، والمعاملة غير العادلة. وهذه النتائج مبيَّنة في الشكل 38.

وتشير المسوح الأخيرة إلى القيود المفروضة على المستثمرين في المنطقة. فمديرو الأعمال في مصر يؤكدون أن أبرز المشاكل تتمثل في غياب الاستقرار السياسي وعدم ثبات السياسات، وكذلك في عدم فعالية البيروقراطية، واستشراء الفساد، وقوانين التدريب المهني والعمل، والنفاذ إلى التمويل، والمنافسة غير النظامية. وقد ركز المجيبون الذين شملهم المسح في الأردن على النظام الضريبي، والبيروقراطية والفساد، والنفاذ إلى التمويل؛ وركزت الشركات المغربية على البيروقراطية والفساد، والنفاذ إلى التمويل، وتوفر البنى التحتية بما في ذلك الكهرباء، فضلاً عن المنافسة غير النظامية، والنظام الضريبي؛ وشددت الشركات التونسية على بيروقراطية الحكومة، والنفاذ إلى التمويل، وغياب الاستقرار السياسي، وعدم ثبات السياسات، والقيود المفروضة في أسواق العمل؛ وركز المجيبون في ليبيا على قدرة الحصول على الأراضي، وعدم وضوح السياسات التنظيمية، والنفاذ إلى التمويل، والريبة على صعيد الاقتصاد الكلي، والمعدلات الضريبية. ويشكل الفساد مصدر قلق أساسي بالنسبة لثلثي الشركات في الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن. وفي مصر بالتحديد، يُعتقد أن حوالى 36000 قانون يلحق ضرراً بالقطاع الخاص، ما يتسبب بانتشار الاستنسابية الإدارية والفساد على نطاق واسع (أمين وآخرون، 2012، ص 23)، كما أن 43 في المائة من الشركات وأكثر من نصف الفنادق المشمولة بالمسح أشارت إلى أنها قد لجأت إلى دفع مبالغ بشكل غير نظامي من أجل الاستحصال على رخصة بناء وبطاقة استيراد على التوالي (البنك الدولي، 2009e).

الشكل 38- القيود الرئيسية على الشركات في بعض البلدان العربية



المصدر: البنك الدولي، 2012a.

ونتيجة لمحدودية المنافسة، والروتين الإداري، والحواجز الكبيرة التي تعترض حركة الدخول والخروج إلى قطاع صناعة الملابس في المنطقة، يبلغ تشتت الإنتاجية في هذا القطاع مستويات أعلى مما هي عليه في معظم البلدان المعتمدة للمقارنة. ففي الجزائر، والجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن، تفوق القيمة المضافة للعامل الواحد في شركة متوسطة في نطاق المئين الثمانيني للتوزيع بست مرات تلك التي تسجلها شركة في نطاق المئين العشريني، مقارنة مع 3.8 مرات فقط في تركيا.

وفي إطار التدقيق في محدودية المنافسة ورأسمالية المحاباة، توقف شاكر وديوان (2012) عند أداء الشركات المصرية المترابطة في السنوات الخمس التي سبقت الانتفاضات من أجل تحليل سبل استفادتها من الترابط القائم في ما بينها. فتوصلا إلى الخلاصات التالية: (أ) استحوذت الشركات المترابطة على حصة أكبر من السوق، إذ تفوقت على الشركات غير المترابطة المنافسة لها بمعدل 8 في المائة بالتحديد؛ (ب) تمكنت هذه الشركات من الاقتراض أكثر بكثير من الشركات المنافسة لها بمعدل إضافي بلغ 25 في المائة، وبلغ متوسط نسبة الديون إلى حقوق المساهمين فيها 1.7 مقارنة مع 0.8 للجهات المنافسة؛ (ج) تدنت ربحية الشركات المترابطة مقارنة مع الشركات غير المترابطة، فعلى سبيل المثال، يبلغ العائد على الأصول المحاسبية 4 في المائة فقط للشركات المترابطة مقارنة مع 6 في المائة للشركات غير المترابطة.

ولا تزال المنطقة تعاني من مشاكل في قطاعات معينة مثل البيع بالتجزئة والعقارات، وهي قطاعات محجوبة عن المستثمرين الأجانب في معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي، وتونس والجمهورية العربية السورية ومصر. وبعد عقدين من الإصلاحات في تونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، والمغرب، لا تزال الشركات الراغبة في الدخول إلى سوق الأعمال تصطدم بحواجز عدة، لا سيما ضرورة الاستحصال على موافقة مسبقة من الوزارة المعنية، والقيود المفروضة على ملكية الأجانب، فضلاً عن حد أدنى من رأس المال في بعض القطاعات. وتفيد تقديرات البنك الدولي (2009e) أن استثمار القطاع الخاص في المنطقة ازداد بنسبة 2 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي نتيجة للإصلاحات السابقة، مقارنة مع 5 إلى 10 في المائة في آسيا، وأوروبا الشرقية، وأمريكا اللاتينية، وأن تدني حركة خروج ودخول الشركات من وإلى سوق الأعمال في المنطقة يجعل متوسط عمر الشركات العاملة فيها أكبر بكثير من عمر الشركات العاملة في شرق آسيا وأوروبا الشرقية (البنك الدولي، 2009e). ويبدو أن هذه العوامل تشير إلى الترابط القائم بين بيئة الأعمال المشوهة وقطاع الأعمال الموجه نحو الربحية، مثلما يظهره الدور الأساسي الذي تضطلع به الشركات الكبرى، ومعظمها تابعة للحكومة، في هذه الاقتصادات.

ويتوجب على البلدان بلورة نظام مشترك بين الأجهزة لتحديد المشاريع، يهدف إلى ترشيد كيفية تعاطي الشركات مع أجهزة هامة في الإدارة العامة مثل الجمارك، والسجل التجاري، والهيئة الضريبية. ويُعتبر توفر بيئة أعمال محسنة أمراً ضرورياً للاستفادة من الانفتاح التجاري (Freund and Bolaky, 2008) واستقطاب المزيد من الاستثمارات الخاصة الفعالة في قطاعات نظامية معينة قائمة على كثافة العمالة مثل الصناعات التحويلية والخدمات، لا سيما السياحة، والشؤون اللوجستية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وقد باشرت بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية مؤخراً بإجراء إصلاحات جزئية. وتميز المغرب من بين بلدان المنطقة بالتزامه بإدخال الإصلاحات إلى بيئة الأعمال في حين بدأت الحكومة التونسية بالتخلص من مئات الأنظمة المهترئة. أما في مصر، فقد عملت الحكومة على تبسيط عملية تسجيل الشركات الأجنبية، وتخلت عن إلزامية تسجيل المؤسسات الإعلامية لدى الأجهزة الأمنية، ومددت صلاحية العديد من التراخيص إلى ثلاث سنوات بدلاً من سنة واحدة. إلا أن هذه الإصلاحات معرضة بسهولة لعوائق وانتكاسات، وخير مثال على ذلك التجربة التي مر بها الأدرن مؤخراً.

لام- القطاع المالي

يمر القطاع المالي عادةً بمرحلة حساسة ومعقدة للغاية خلال المراحل الانتقالية، ما يطرح مخاطر نظامية ويفرض تكاليف عالية على الشركات الصغيرة والفئات الضعيفة في المجتمع. لقد شهدت البلدان التي مرت بمرحلة انتقالية في أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية وشرق آسيا أزمات مالية، وفي بعض الحالات، تقلبات عالية جراء التحرير المفاجئ والانفتاح على الأسواق الدولية، وغالباً ما كانت مصحوبة بانعدام الاستقرار السياسي وتدهور جودة الأصول المالية لفترات طويلة. وفي الوقت نفسه، أظهرت المراحل الانتقالية السابقة أن المكاسب في الإنتاجية والنمو غالباً ما تنجم عن جيل جديد من المستثمرين وليس عن توسيع المشاريع القائمة، وأن النفاذ إلى التمويل عامل جوهري في ضمان انطلاقة ناجحة لهذا الجيل الجديد من المشاريع. ويشير Aysan وآخرون (2006) إلى أن أي زيادة معيارية في الإقراض الخاص قد تفضي إلى زيادة الاستثمار الخاص بنسبة تتراوح بين 1.2 و1.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية. وبالتالي، من المهم جداً تقييم القطاع المالي وإدخال الإصلاحات اللازمة عليه منذ بداية المرحلة الانتقالية من أجل تسهيل دوره الأساسي كمحفز للعجلة الانتقالية.

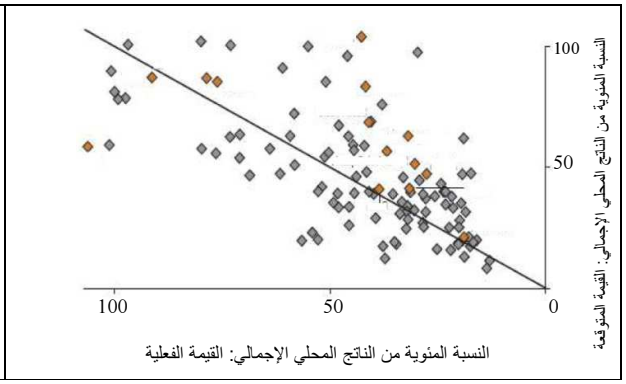
ويعتمد القطاع المالي في المنطقة العربية بشكل أساسي على النظام المصرفي الذي يشكل حوالى 120 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي[68]، التي لطالما اعتمدت على الشركات الكبرى المملوكة من الدولة والمؤسسات ذات الطابع العائلي، ما أدى إلى تركيز أكبر نسبياً للقروض، لا سيما في قطاع العقارات والبناء، والمجالات ذات الصلة. وتفوق نسبة القروض العشرين الأعلى غير المحمية إلى إجمالي القروض في المنطقة العربية ما هي عليه في أمريكا اللاتينية بحوالى ثلاث مرات (الشكل 41). وتسجل هذه النسبة في مصر أعلى مستوى إذ تستحوذ القروض العشرين الأعلى غير المحمية على أكثر من نصف إجمالي القروض، يليها الأردن وتونس بنسبة الثلث (البنك الدولي، 2011b). وتصعِّب الممارسات الضعيفة في إدارة الشركات والإفصاح المالي في المنطقة عملية تعقُّب المستفيدين النهائيين من القروض. كما أن التواجد الكثيف للمجموعات العائلية والصناعية في القطاع المالي يعزز المخاوف بشأن الحوكمة. ففي الأردن، ولبنان، ومصر، والمغرب، تملك المصارف المحلية الجزء الأكبر من الديون العامة، ما يساهم في قيام علاقة تكافلية بين الحكومات والمصارف، فضلاً عن خطر مزاحمة القروض الخاصة. ويملك كل من الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، قاعدة كبيرة من الإيداعات مقارنة مع مناطق أخرى، ما يدل على تدفق مبالغ كبيرة من تحويلات العمال ورؤوس الأموال.

يتمتع النظام المصرفي بموقع المسيطر في غياب المنافسة من قبل أسواق رأس المال والمؤسسات المالية غير المصرفية (الأشكال 39 إلى 42). وهذه الأخيرة، مثل شركات التأمين، والصناديق المشتركة، وصناديق المعاشات التقاعدية، غير مطورة على النحو الملائم في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. وحده المغرب شكل استثناءً على صعيد المؤسسات المالية غير المصرفية، ومنها صناديق الاستثمار المشترك، حيث تشكل هذه المؤسسات حوالى 90 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك على الرغم من أن أكبر هذه الصناديق مملوك من الدولة، مقارنة مع نسب تتراوح بين 10 و15 في المائة في باقي أنحاء المنطقة (Garcia-Kilroy وCaputo-Silva، 2011). وتتركز أسواق الأسهم بشكل كبير في قطاعات محدودة، وتسيطر عليها الشركات المالية وتلك المعنية بالبنى التحتية، وذلك على حساب الرسملة السوقية في قطاع الصناعة وغيره من القطاعات الخدماتية. ولا تزال سندات الشركات وتلك المضمونة برهن عقاري وتمويل الإسكان في مراحلها الأولى، وبالتالي، ما من استثمارات بديلة للتمويل المصرفي. كما أن المنطقة، باستثناء

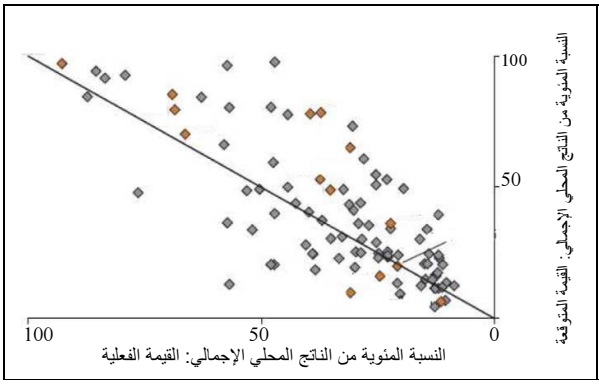
68 يبلغ متوسط الأصول المصرفية حوالى 140 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والتي تهيمن عليها المصارف الخاصة، أي الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، واليمن، إلا أنه لا يتخطى النصف في الاقتصادات التي تهيمن عليها مصارف الدولة، وهي حال الجزائر والجمهورية العربية السورية وليبيا (البنك الدولي، 2011b).

الأردن والمغرب، تقبع في أسفل السلم لناحية الوصول إلى الإئتمان البالغ الصغر، وتبلغ نسبة المقترضين فيها حوالى نصف ما هي عليه في مناطق أخرى. وكل هذه الأمور تعيق نفاذ الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل، وتقف في وجه الأسر الشابة التي تبحث عن مسكن ميسور الكلفة، والقدرة التنافسية الإجمالية للمنطقة، مثلما تظهره الأشكال 43 إلى 45.

الشكل 39- الودائع المصرفية
(القيم المتوقعة والقيم الفعلية)

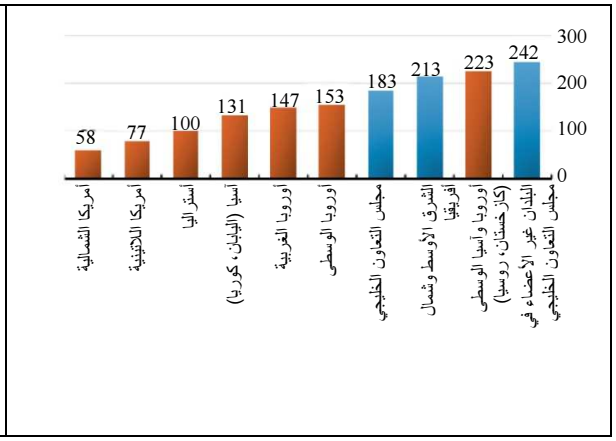


الشكل 40- القروض الخاصة
(القيم المتوقعة والقيم الفعلية)

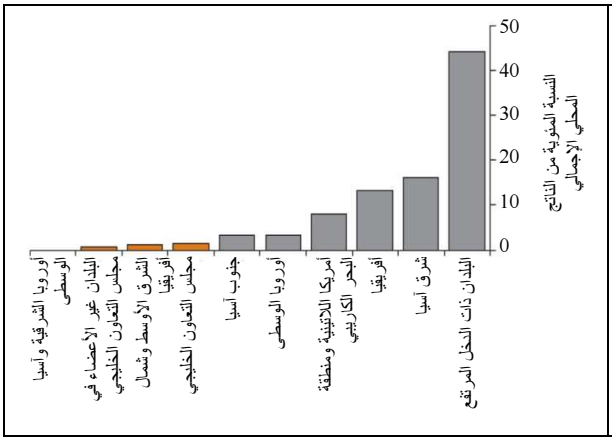


المصدر: البنك الدولي، b2011b.

الشكل 41- القروض المصرفية غير المحمية العشرون الأعلى
(كنسبة من الأسهم المصرفية)



الشكل 42- السندات الخاصة المحلية
(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



المصادر: ستندارد آند بورز؛ والبنك الدولي، b2011.

وتبدو أسواق الأسهم متقلبة جداً إلى حد يحول دون استقطاب ادخارات وطنية كبيرة. من هنا الحاجة الملحة إلى قيام نظام مصرفي سليم في المراحل الأولى لأي عملية انتقالية. وعلى صعيد البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، تبلغ القروض الخاصة أكثر من 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة مرتفعة بحسب المعايير الدولية (الشكل 40)، في البلدان حيث تهيمن المصارف الخاصة، بينما لا تتعدى 12 في المائة في البلدان حيث تتولى مؤسسات الدولة توفير التمويل بشكل مكثف (البنك الدولي، 2011b). وفي حال تم

تصنيف القروض الخاصة بحسب حجم المشاريع، يبدو جلياً أن الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل خاص تعاني من ظلم كبير على هذا المستوى. ففي الواقع، تستفيد 20 في المائة فقط من الشركات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة من قرض أو خط ائتماني، وحتى أن نسبة أقل من ذلك لديها نفاذ إلى أدوات بديلة مثل الأسهم، والتأجير، وبيع الديون. ولا يتعدى متوسط حصة قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة من إجمالي القروض في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية 13 في المائة (الشكل 44)، في حين تقتصر نسبة القروض المضمونة برهن عقاري على 10 في المائة. وتجدر الإشارة إلى أن تونس والمغرب هما البلدان الأكثر اقتراضاً بين الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، في حين أن الجمهورية العربية السورية ومصر تسجلان الأداء الأضعف إلى حد ما من حيث قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة التي لا تتعدى 5 في المائة من إجمالي القروض.

لقد عملت بلدان عدة على بلورة برامج خاصة لتشجيع إقراض الشركات الصغيرة والمتوسطة، بما في ذلك إعفاء المصارف من الدعومات الائتمانية ومتطلبات الاحتياطي في المصارف المركزية. وعادةً ما يكون أثر هذه البرامج محدوداً في ظل استمرار المشاكل على صعيد الحوكمة وبيئة الأعمال. ولحين معالجة هذه المشاكل، سيظل أثر برامج تمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة محدوداً، لا سيما في ما يتعلق بالشركات الناشئة.

وعلى المستوى العالمي، تشير الوقائع إلى أن مخططات ضمانة الائتمان الجزئي تشكل وسيلة أقل كلفة لتعزيز النفاذ إلى التمويل مقارنة مع الإقراض الموجَّه، كما أنها مؤاتية للسوق إذ إن قرار الإقراض يبقى في يد المؤسسات المقرضة بشكل عام. وتتوفر مخططات ضمانة الإئتمان الجزئي حالياً في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، وهي قادرة، بحسب التجارب التي مرت بها هذه البلدان، على المساهمة بشكل كبير في إقراض الشركات الصغيرة والمتوسطة، لا سيما في البلدان التي تعاني من نقص في المعلومات المرتبطة بالقروض وحقوق الدائنين. إلا أن البيانات المتوفرة تُظهر أن الضمانات تتركز في الشركات الصغيرة والمتوسطة الأكبر حجماً ولا تصل إلى الشركات الأصغر نظراً لمحدودية التمويل فيها وسياستها الإجمالية لمواجهة المخاطر. ومن الضروري أن تتم إدارة الأموال المخصصة للضمانات بشكل مستقل، مع أنها ممولة من الدولة، من قِبل شركة أو مؤسسة غير ربحية على سبيل المثال، وأن تكون قادرة على تأمين استدامتها بشكل ذاتي في المدى المتوسط. ومن شأن الرسملة المناسبة للمخططات في مراحل تطويرها الأولى أن تعكس النوايا الجدية لدى الحكومة إزاء الجهات الدائنة والمدينة على حد سواء. وباختصار، يتوجب على الحكومات أن تضطلع بدور تحفيزي بدلاً من أن تكون منخرطة في إدارة الأموال الخاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة[69].

ومن الضروري أن تستفيد الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية من التجارب الناجحة للشركات الصغيرة والمتوسطة ومن التمويل المتاح للاستثمارات في المنطقة، لا سيما من بلدان مجلس التعاون الخليجي نظراً لمواردها المالية الضخمة، وذلك بهدف تسهيل التقارب بين الثروات التي تتمتع بها هذه البلدان والاحتياجات الكبيرة على صعيد الاستثمار للاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية[70]. وبحسب المسح حول

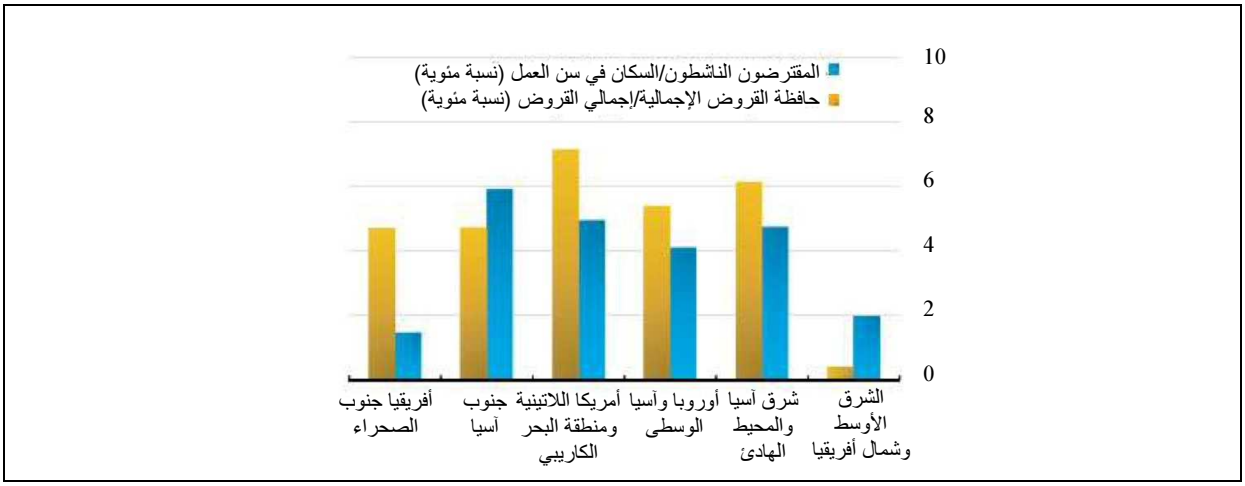
---

69 تقدم SICAR، وهي شركة استثمار تونسية، نموذجاً مبتكراً للاستثمار في الأسهم يمكن استكشافه على نحو أفضل، ربما من خلال إضافة عنصر الضمانة. ويشتمل هذا النموذج على الاستثمار في حصة الأقلية من الأسهم لفترة محددة، تتراوح عادةً ما بين سنتين وخمس سنوات، على أن يكون صاحب الحصة الأكبر من الأسهم قادراً على شراء حصة الأقلية في نهاية الفترة المذكورة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، b2011). وخارج إطار هذه الخطة، في حال طبق أحدهم ضمانة على الأسهم في هذا النوع من الاستثمار المحدد الأجل في الأسهم، فهو يوفر محفزات لهذه الاستثمارات من أجل بيعها لأطراف ثالثة، وبالتالي، استقطاب استثمارات إضافية في الأسهم.

70 على سبيل المثال، صندوق التنمية الصناعية السعودي هو مؤسسة تابعة للدولة وتحظى بإدارة جيدة، ويوفر التمويل الطويل الأمد للشركات المعنية بالصناعات التحويلة بما فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة.

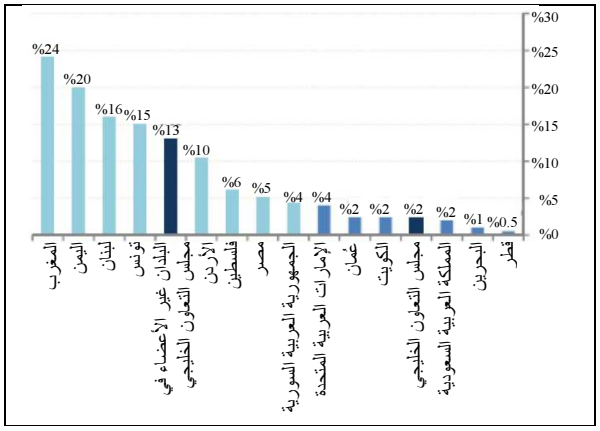
الأسهم الخاصة في الأسواق الناشئة لعام 2011، زاد التباطؤ الذي شهدته معظم الاقتصادات المتقدمة من أهمية الاقتصادات الناشئة (المسح حول الأسهم الخاصة في الأسواق الناشئة؛ وColler Capital، 2011). ويعني ذلك أن الاقتصادات العربية التي تمر بمرحلة انتقالية يمكنها أن تستحوذ على حصة أكبر من الأسهم الخاصة في حال تمت معالجة أوجه القصور البنيوية فيها بشكل سريع. ويمكن لصناديق التنمية في بلدان مجلس التعاون الخليجي أن تضطلع بدور محوري في تعزيز ريادة الأعمال في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية من خلال توفير صناديق الضمانات لرأس المال الأولي، والقروض، والتمويل الخاص بالأسهم، فضلاً عن تقديم المساعدة الفنية والتسويقية إلى المستثمرين. فعلى سبيل المثال، يمكن تعزيز دور المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات كي تتمكن من توفير ضمانات على القروض والتأمين في ما يتعلق بالاستثمارات العربية والقروض الخاصة بالتصدير. وفي ما يتعلق بضمانات القروض ورؤوس الأموال الاستثمارية المتاحة للشركات الناشئة، يمكن للهيئات الضريبية إعفاء مستثمري القطاع الخاص من الضرائب على أي استثمار أو قرض، والتعويض على أي خسائر محتملة مرتبطة بالاستثمار بتخفيض التزاماتهم الضريبية.

الشكل 43- مؤشرات التمويل البالغ الصغر بحسب المناطق

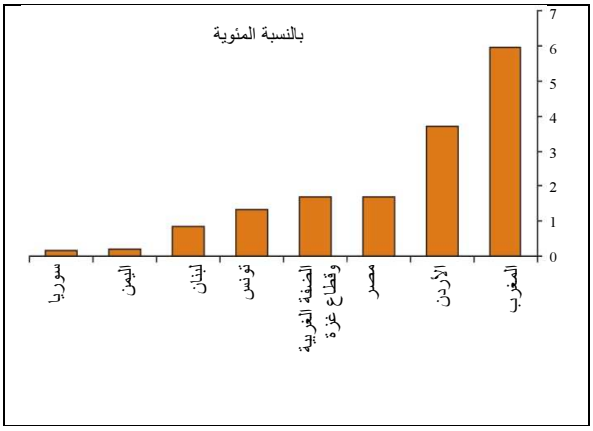


المصدر: Pearce، 2011.

الشكل 44- قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة
(نسبة إلى إجمالي القروض)



الشكل 45- المستفيدون من القروض البالغة الصغر
(نسبة إلى السكان في سن العمل)



المصادر: Rocha وآخرون، 2011؛ البنك الدولي، 2011b.

ويُعتبر النقص في التمويل اللازم للإسكان من الأسباب التي تدعو إلى القلق نظراً لمعدلات النمو المرتفعة لسكان المدن في المنطقة في ظل تضخم أعداد الشباب واستمرار الهجرة من الريف إلى المدينة. وعلى هذا الصعيد، تُعتبر تونس والمغرب في مقدمة البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في حين لم تتمكن مصر من اللحاق بالركب.

ويتوجب على البلدان العربية تعزيز نظم المعلومات المتعلقة بالقروض، وحقوق الدائنين، والبنى التحتية الخاصة بالضمانات، وهي المجالات التي تم تحديدها على أنها تشكل عوائق رئيسية في وجه الشركات، لا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة. ولنظم المعلومات الخاصة بالقروض دور أساسي على صعيد التدقيق في المقترضين المحتملين ورصد أدائهم؛ وفي غياب مثل هذه النظم، يصبح المدينون أكثر عرضة للمخاطر، ما يستوجب تجميد المزيد من الضمانات التي تصبح حينها غير قابلة للاستخدام. ويؤدي ذلك إلى ارتفاع معدلات الفائدة وتقنين القروض، ما يعود بضرر كبير على الشركات الصغيرة والمتوسطة. وفي المنطقة، غالباً ما تكون سجلات القروض موزعة بين أنواع مختلفة من الضمانات والصناعات المالية، ما يؤدي إلى تضاعف الاقتراض ويحد من الشفافية ويتسبب بتجزئة السوق وأشكال أخرى من انعدام الكفاءة. من هنا الحاجة إلى جمع هذه السجلات من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لإتاحة نفاذ أكبر وأوسع نطاقاً إلى أي نوع من المؤسسات الدائنة. وتجدر الإشارة إلى أن تونس تتمتع بالتغطية الأفضل بين البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في حين أن الأردن والجمهورية العربية السورية واليمن لم تتمكن كلها من اللحاق بالركب، على الرغم من أن الأردن، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، والمغرب قد حدَّثت مؤخراً نظم المعلومات الخاصة بالقروض (الشكل 46). وتحتل المنطقة المراتب الأدنى مقارنة مع مناطق أخرى من حيث مؤشر قوة الحقوق القانونية الخاص بالبنك الدولي، إذ إن كافة البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية احتلت المراتب الواقعة في النصف السفلي نتيجة لممارساتها القديمة العهد على صعيد استخدام الضمانات المنقولة وحماية الدائنين المضمونين في حال تخلف المقترض عن الدفع، ونظم تسجيل الضمانات والنفاذ إلى المعلومات الخاصة بها، فضلاً عن مصادرة الضمانات، وعلى مستوى تطبيق قوانين أخرى مرتبطة بالدائنين المضمونين[71]. وتقتصر مجموعة الأصول التي يمكن استخدامها كضمانات بشكل أساسي على الملكيات غير المنقولة والمركبات، باستثناء الحسابات المصرفية، وقائمات الجرد، وحسابات القروض، وغيرها من الأصول المنقولة. وقد أدت هذه القيود أيضاً إلى الحد من نمو الأدوات المالية الهامة الأخرى بالنسبة إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة مثل التأجير.

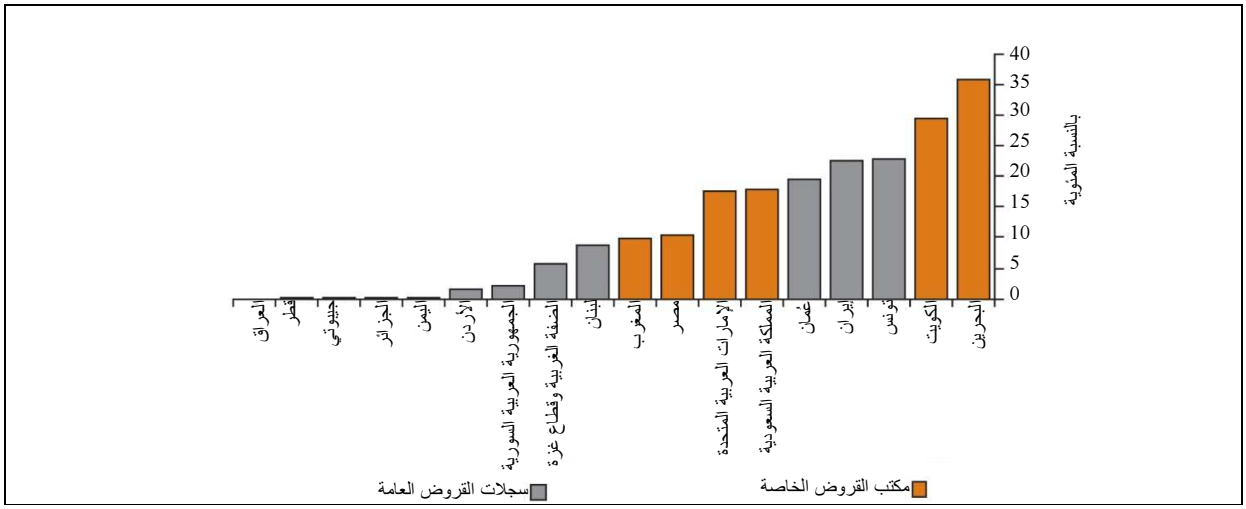
لا يزال العديد من شركات التأمين في الجزائر، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، مملوكة من قِبل الدولة. ويفرض كل من تونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، والمغرب قيوداً على الحصة التي يمكن للمستثمرين الأجانب امتلاكها في شركات التأمين. ولا تزال أنواع التأمين الإلزامي مثل المسؤولية تجاه الغير في قيادة السيارات غير مطبقة بشكل فعال في بلدان عدة؛ ونتيجة لذلك، لم يتمكن القطاع من تحقيق النمو وتعزيز طبيعته كسلعة عامة. ويمكن لبلدان مجلس التعاون الخليجي أن توسع نطاق هذا القطاع من خلال إدخال مبدأ التأمين الصحي للمهاجرين. وخلافاً للقطاع المصرفي، لا تتولى أي هيئة قوية ومستقلة تنظيم صناعة التأمين والإشراف عليها، كما هي الحال بالنسبة إلى البنك المركزي.

ويمكن للبورصات العربية أن تحذو حذو بعض البورصات مثل NYSE-EURONEXT/Deutsche Borse، وبورصة شيكاغو التجارية/مجلس شيكاغو التجاري، وبورصة سنغافورة/سيدني، وناسداك/OMX في اسكندينافيا، وغيرها من البورصات التي توفر منصات تجارية متعددة الخدمات، ما يسمح بتعزيز النشاط الاستثماري الذي تحتاج إليه المنطقة. وعلى غرار الاستراتيجيات الناجحة التي اعتمدتها شركات خدماتية

71 البطء في مصادرة الرهون أو بيعها يساهم في تراجع قيمتها بسرعة، وبالتالي خسارتها إذ تفقد السبب الرئيسي لوجودها. في تونس، تمت بلورة مسار سريع لاسترجاع القروض في المحاكم، ويبدو أنه فعال.

عربية أخرى مثل الخطوط الجوية، يمكن لأي بورصة في الخليج أن تشكل صلة وصل بين آسيا وأوروبا، في حين تشكل بورصة أخرى متمركزة في شمال أفريقيا بوابة نحو باقي القارة الأفريقية.

الشكل 46- نظم المعلومات الخاصة بالقروض
(كنسبة من المقترضين)



المصدر: البنك الدولي، 2011b.

وبالتالي، يتوقع أن يفتح الدمج بين البورصات المذكورة أعلاه الباب أمام التجارة في أنواع متعددة من الأصول عبر الحدود الوطنية من جهة، والأطر التنظيمية من جهة أخرى، من خلال منصة تجارية واحدة للسيولة الإقليمية، والديون، والأسهم، والمشتقات. وتتوزع المكاسب المتوقعة على شقين: (أ) المساهمة في توفير التمويل الذي تحتاج إليه المنشآت العربية، وهي حاجة ملحة لا تلبيها أسواق الديون والقروض المصرفية؛ (ب) في حالة بلدان مجلس التعاون الخليجي، إتاحة فرص كبيرة أمام الشركات الآسيوية من أجل التقرب من أوروبا، بموازاة تقرب أوروبا من أفريقيا، ما يعزز التنمية الاقتصادية في المنطقة التي تستضيف البورصة.

وتشير التحليلات التي أجريناها إلى أن البورصات العربية صغيرة جداً لاستقطاب المستثمرين منفردةً، وبالتالي يمكن للدمج أن يتيح تحقيق وفورات الحجم. كما أن الترابط بين أسواق الأسهم متدن بين البورصات في بلدان مجلس التعاون الخليجي وأفريقيا. ومن شأن توطيد هذه الروابط أن يعزز تدفق المكاسب الناتجة عن الاستثمار المتبادل والتنويع من أفريقيا إلى مجلس التعاون الخليجي والعكس. ولكن الأهم هو أن الروابط ضعيفة بين البورصات العربية وغيرها من البورصات حول العالم. وبالتالي، من شأن توفير بورصات إقليمية قوية مماثلة استقطاب اهتمام البورصات الإقليمية الأخرى. فعلى سبيل المثال، ترتبط بورصة باريس ببورصة لندن بمُعامل قدره 0.9 في حين أن ارتباطها بالبورصات العربية لا يتعدى 0.3. وبالتالي، يعود التنويع بالفائدة على المستثمرين الأثرياء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الذين سيرغبون بالاستثمار في مجلس التعاون الخليجي وأفريقيا سعياً وراء المنافع المتنوعة المتوقعة.

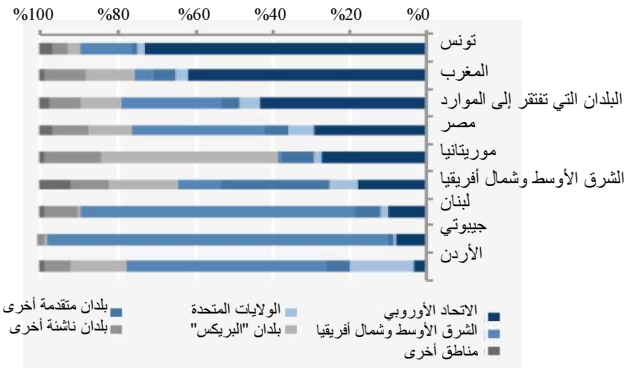
وأخيراً، يمكن لبرامج التمويل البالغ الصغر أن تشكل أداة فعالة من أجل الوصول إلى الشركات البالغة الصغر والمجتمعات المهمشة في المناطق الحضرية والريفية. وتجدر الإشارة إلى أن في المنطقة برامج ناجحة يمكن تدعيمها. ومن الأمثلة على ذلك خطة الائتمان البالغ الصغر في برنامج تنمية المجتمعات المحلية. وفقاً لهذه الخطة، تقدَّم القروض للأفراد، الذين تشكل النساء 40 في المائة منهم، من خلال منظمات غير حكومية

مختارة، مع الإشارة إلى أن معدلات الفائدة المفروضة في إطار هذه الخطة أدنى نسبياً من تلك المطروحة في السوق، كما أن معدلات التسديد الإجمالية لا تزال مرتفعة (Semlali and Angel-Urdinola, 2011). في اليمن، أصبح بنك الأمل للتمويل الأصغر مؤخراً من أكبر المصارف التي توفر التمويل البالغ الصغر في المنطقة، وهو يقدم خدماته إلى الشباب والفقراء.

ميم- التجارة والشؤون اللوجستية

على الرغم من الانفتاح التجاري المتزايد، والتكامل التجاري مع أقطاب اقتصادية مثل الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، فضلاً عن الزيادة التدريجية في تنويع الصادرات، تواجه البلدان العربية صعوبة في جعل التجارة غير النفطية محركاً أساسياً لتوليد فرص العمل وتحفيز النمو. ويعود ذلك، من جهة، إلى أن صادرات المنطقة لا تزال متركزة على الأنشطة ذات القيمة المضافة المتدنية في ظل النمو البطيء للأسواق، ومن جهة أخرى، إلى ضعف الروابط مع مسارات الإنتاج العالمية التي أصبحت من المحركات الرئيسية للنمو على صعيد التجارة العالمية، ومع تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المنتجات غير النفطية وغير المرتبطة بالعقارات. وعلى الرغم من أن المنتجات غير النفطية التي تصدرها المنطقة قد شهدت تحوُّلاً تدريجياً نحو الأسواق التي تشهد نمواً سريعاً بدلاً من التركيز على الأسواق الأوروبية البطيئة النمو، كما هي الحال في الأردن وتونس والمغرب، فإن القدرة على النفاذ إلى الأسواق الأجنبية بمنتجات جديدة ذات قيمة مضافة أكبر تبدو متدنية مقارنة مع بلدان أخرى ذات دخل متوسط مثل تركيا، ناهيك عن جنوب آسيا. وقد أظهر كل من الأردن وتونس والمغرب أولاً، ومن ثم مصر مؤخراً، بعض التنويع (يمكن النظر إلى مؤشر Herfindahl-Hirschman للتركُّز التجاري في الجدول 12)، مع أن هذه البلدان تعوِّل بشكل أساسي على أنشطة ذات قيمة مضافة متدنية مثل الملابس والمنسوجات، والمنتجات المعدنية والزراعية. ويبدو أن القطاعات الكيميائية، والصيدلانية، والميكانيكية تشهد تحوُّلاً بطيئاً نحو منتجات أكثر تطوراً. وتواجه المنطقة منافسة كثيفة في الأسواق العالمية من حيث العمالة الماهرة وغير الماهرة القادمة من أوروبا الشرقية وشرق آسيا، وجنوب شرق آسيا على التوالي. وكلما تأخرت المنطقة في تطبيق السياسات التي تخوِّلها تعزيز قدرتها التنافسية، تفاقمت الضغوطات التنافسية المفروضة على المنشآت الضعيفة في كلي المجالين.

الشكل 47- وجهات الصادرات الخاصة ببلدان مختارة لعام 2009



لقد سمحت الإيرادات الضخمة الناجمة عن مبيعات السلع الأساسية في البلدان المصدرة للهيدروكربون والتحويلات المالية في الاقتصادات الأخرى بقيام نظام ربط بين أسعار الصرف، وهذا الربط يشكل عقبة أمام الإنتاج المستدام للمنتجات المتداولة الأخرى. ولا يمكن معالجة هذه الحالة المعروفة بـ "الداء الهولندي" إلا من خلال اعتماد سياسة صناعية فاعلة وغير حمائية لتطوير الصناعات الرئيسية، إلى جانب سياسة لأسعار الصرف تتيح مواءمة أسعار الصرف الحقيقية مع الأساسيات الطويلة الأمد الخاصة بها.

الجدول 12- التركُّز التجاري بحسب مؤشر HERFINDAHL-HIRSCHMAN

	الأردن	تونس	الجزائر	مصر	المغرب
1991	0.1048	0.0629	0.3399	0.2264	0.0482
1992	0.0869	0.0673	0.2988	0.1620	0.0459
1993	0.0698	0.0663	0.3077	0.1951	0.0503
1994	0.0683	0.0682	0.3136	0.0979	0.0509
1995	0.0690	0.0698	0.3128	0.0860	0.0528
1996	...	0.0760	0.3156	0.1187	0.0536
1997	0.0695	0.0699	0.3002	0.1041	0.0548
1998	0.0979	0.0723	0.3092	0.0756	0.0578
1999	0.0563	0.0689	0.2997	0.0981	0.0559
2000	0.0274	0.0467	0.3010	0.1291	0.0539
2001	0.0444	0.0648	0.2900	0.1110	0.0518
2002	0.0529	0.0629	0.3061	0.0896	0.0490
2003	0.0459	0.0622	0.3293	0.1344	0.0506
2004	0.0394	0.0593	0.3798	0.1306	0.0472
2005	0.0411	0.0543	0.3823	0.1309	0.0431
2006	0.0392	0.0497	0.3969	0.1357	0.0447
2007	0.0485	0.0513	0.3920	0.1267	0.0419
2008	0.0580	0.0513	0.3720	0.0692	0.0598
2009	0.0478	0.0446	0.3427	...	0.0414

المصادر: بيانات COMTRADE 2011؛ وصندوق النقد الدولي، بيانات إدارة الإحصاءات التجارية، 2011.

ملاحظة: تشير العلامة (...) إلى عدم توفر البيانات.

تشكل صادرات البضائع داخل المنطقة ما بين 10 و11 في المائة من إجمالي الصادرات في حين تبلغ الصادرات غير النفطية داخل المنطقة حوالى ربع الصادرات الإجمالية، وبالتالي، غالباً ما تشير نماذج الاستقطاب إلى أن التجارة الإقليمية لم تستثمر حتى الآن إمكاناتها بشكل كامل[72]، فيما تُعتبر التجارة داخل الصناعة الواحدة، التي تحركها سلاسل الإنتاج الإقليمية، شبه غائبة، علماً بأنها من المحفزات الرئيسية للتكامل التجاري الإقليمي في مناطق أخرى مثل أوروبا وشرق آسيا. وتجدر الإشارة إلى أن تكاليف التبادلات التجارية بين العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية والاتحاد الأوروبي أدنى من تلك المترتبة على التبادلات ما بين هذه البلدان. ويمكن تطوير القدرة على ممارسة التجارة البينية من خلال التكاملات الصناعية والمكاسب لناحية الكفاءة التي يمكن تحقيقها عبر التوزيع الإقليمي للإنتاج الزراعي ووفورات الحجم على صعيد الصناعات التحويلية، إلى جانب تعزيز دور المنطقة كمركز تجاري. وللاستفادة من هذه القدرة، يجب وضع أنظمة إقليمية للجمارك، والحد بشكل كبير من الحواجز غير الجمركية، وتخفيض التعريفات الجمركية وتحسين الشؤون اللوجستية المرتبطة بالتجارة. وتعاني التجارة في قطاع الخدمات من نقص في الاعتراف المتبادل بالمؤهلات المهنية والشهادات التعليمية، فضلاً عن الأنظمة التقييدية لقطاعي النقل والاتصالات، والقطاع المالي، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي وتونس ومصر (البنك الدولي، 2012d). وبالتالي، لم يتم بعد استثمار كامل القدرات على صعيد التصدير والتجارة البينية، كما تبرز عوائق عديدة في وجه الاندماج ضمن سلاسل القيمة العالمية[73]. ولا تزال

72 تبلغ حصة النفط حوالى خمسين في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في مجلس التعاون الخليجي، و80 في المائة من الإيرادات المالية وإيرادات التصدير، في حين أن التجارة بين بلدان مجلس التعاون الخليجي تصل إلى حوالى 10 في المائة من إجمالي التجارة في هذه البلدان. أما أنماط التجارة في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان فتبدو أكثر تكاملاً على الصعيد الإقليمي. وللمزيد من المعلومات، يمكن الرجوع إلى Miniesy وآخرين (2004)، وPeridy (2005)، وAchy (2006)، وBehar and Freund (2011).

73 ينطبق ذلك أيضاً على تعزيز التكامل الإقليمي على صعيد البنى التحتية المرتبطة بالكهرباء والغاز، والذي لا يزال محدوداً جداً. وتتم حالياً دراسة العديد من المشاريع الرامية إلى تعزيز الشبكات في المنطقة، بما في ذلك الربط الكهربائي بقوة 400 كيلو فولت بين المغرب والجزائر، والجزائر وتونس، وتونس وليبيا. كما يتم النظر في إمكانية إقامة ربط جديد بين منطقة المغرب العربي وأوروبا.

منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى تفرض قيوداً على التجارة في قطاعيْ الزراعة والخدمات[74]، كما ينقصها التنظيم الواضح لقواعد المنشأ. والجدير بالذكر أن مجلس التعاون الخليجي أنشأ سوقاً مشتركة في عام 2008 وتمكن من تنسيق السياسات الصناعية بين البلدان الأعضاء فيه، إلا أنه لا يزال يفرض قيوداً صارمة على قطاع الخدمات، ما يعيق بشكل كبير الاستثمارات الأجنبية المباشرة المرتبطة بقطاع الخدمات، لا سيما على مستوى العمل المصرفي، وشركات التأمين، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والنقل.

ولأن تونس والمغرب تطبقان التعريفات الأعلى الخاصة بالدولة الأوْلى بالرعاية في المنطقة، وهي تتراوح ما بين 25 و30 في المائة، في تعاملاتهما مع البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وغير الأعضاء في المنطقة التجارية الحرة العربية الكبرى، فإن تحويل مجرى التبادلات التجارية لهذين البلديْن قد يفيد الاتحاد الأوروبي أكثر مما يفيد المنطقة. وتُعتبر الحواجز غير الجمركية المفروضة على التجارة في المنطقة كبيرة، وهي تشمل حوالى 40 في المائة من السلع المستوردة إلى المنطقة، و50 في المائة من قيمة الواردات (Augier وآخرون، 2012)، كما أنها قادرة على الحد بشكل كبير من الأفضليات التجارية في المنطقة[75]. فعلى سبيل المثال، طلب بعض أعضاء المنطقة التجارية الحرة العربية الكبرى إلى الجهات المصدرة في البلدان الشريكة الاستحصال على أذونات استيراد خاصة لإبرازها للأجهزة الحدودية كي تتمكن من الاستفادة من الأفضليات (Filali, 2007). وتبين أن هذه الأذونات لم تكن تُمنح في حال بدا أن أياً من الصناعات المنافسة للواردات قد تتضرر من هذه الواردات، فكانت الجهات الموردة تدفع التعريفات الخاصة بالدولة الأوْلى بالرعاية كاملة. وتتسبب الحواجز غير الجمركية بفوارق بين الأسعار المحلية والعالمية غالباً ما تعود بريع ينحصر في يد قلة قليلة من الرابحين مثل الموزِّعين الحائزين على الرخص اللازمة. كما أن المعايير غير موحدة في المنطقة العربية، ما يؤدي إلى تجزئة الأسواق والحد من وفورات الحجم. كذلك فإن التفاوتات على صعيد تجميع قواعد المنشأ الخاصة بالعديد من الاتفاقات البينية، وهي اتفاقات منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، واتحاد المغرب العربي، وأغادير، قادرة بدورها على فرض تكاليف إضافية مترتبة عن الامتثال لأحكامها. وبالإضافة إلى ذلك، تختلف قواعد المنشأ في المنطقة عن تلك المطبقة بموجب اتفاقات الشراكة الأوروبية المتوسطية، ما يفرض عبئاً إضافياً من حيث عمليات الشراء والتشغيل على الشركات التي تتعامل مع الأسواق في أوروبا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وبالنسبة إلى بلدان المغرب العربي، لم تعط اتفاقات التجارة ذات الشروط التفضيلية مع الاتحاد الأوروبي الثمار المرجوة بعد. وفي الواقع، وجد Cieslik and Hagemejer (2009) أن الاتفاقات التجارية مع الاتحاد الأوروبي قد أدت إلى زيادة في واردات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من الاتحاد الأوروبي، إلا أن هذا الأمر لم ينطبق على صادراتها. وقد استُبعد القطاع الزراعي من اتفاقات الشراكة؛ وبالتالي، لا يزال الاتحاد الأوروبي يفرض تعريفات عالية على المنتجات الزراعية بمعدل 15.2 في المائة بينما يبلغ معدل التعريفات على المنتجات غير الزراعية 4.1 في المائة (Anderson, 2009). ولا تزال قطاعات الزراعة والخدمات والنسيج في الاتحاد الأوروبي بمنأى عن المنافسة التي تفرضها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

---

74 في القطاع المصرفي وقطاع التأمين، تُعتبر تونس والمغرب من البلدان التي تفرض القيود الأكثر صرامة؛ وفي قطاع الاتصالات، لم تتمكن تونس ومصر بعد من اللحاق بالركب؛ وفي قطاع النقل البحري، لا تزال القيود التي يفرضها المغرب كبيرة؛ وفي ما يتعلق بالنقل الجوي، تفرض مصر قيوداً صارمة (البنك الدولي، 2011a). وتعترض التجارةَ في المنتجات الزراعية، وخاصة ما يتعلق بالصحة والصحة النباتية، حواجزُ جمركية وغير جمركية. فاتفاق المنطقة التجارية الحرة العربية الكبرى وغيره من الاتفاقات الثنائية إما تستثني التجارة في المنتجات الزراعية أو تنطوي على بعض المرونة متيحة المجال أمام العديد من الاستثناءات على صعيد السلع الحساسة.

75 تبدو هذه الأرقام متدنية مقارنة مع الحواجز غير الجمركية في الاتحاد الأوروبي التي تصل إلى 83 في المائة و89 في المائة على التوالي (Augier وآخرون، 2012). وفي المنطقة، تسجل مصر وحدها معدلات مماثلة. ووفقاً لحسابات Hoekman and Nicita (2008)، تبلغ مرونة التجارة نسبة إلى الحواجز غير الجمركية حوالى خمسين في المائة، ويمكن لتخفيض الحواجز غير الجمركية بنسبة 10 في المائة أن يعزز التجارة بنسبة 5 في المائة.

وذلك من خلال شبكة من الحواجز غير الجمركية. من هنا، لا بد من إيلاء الأولوية لإعادة إحياء المفاوضات بشأن فتح قنوات التصدير من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى تلك القطاعات. فمن شأن إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية التي يفرضها الاتحاد الأوروبي على واردات الفاكهة، والخضار، وزيت الزيتون، والسكر أن تعود بفائدة مباشرة على البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. فهذه البلدان تواجه صعوبة في الاستفادة من اتفاقات التجارة ذات الشروط التفضيلية مع الاتحاد الأوروبي بسبب شدة تعقيد قواعد المنشأ التي يعتمدها الاتحاد (البنك الدولي، 2012d). ويؤدي ذلك إلى عدم تسديد الرسوم على جزء كبير من الصادرات المعفية من الرسوم إلى الاتحاد الأوروبي[76]. وفي الوقت الراهن، يبلغ عدد الاتفاقات حول قواعد المنشأ في المنطقة الأوروبية المتوسطية التي يمكن استبدالها باتفاقية قواعد المنشأ الأوروبية المتوسطية لعام 2011 في حال تم اعتمادها وتطبيقها، حوالى 60 بروتوكولاً ثنائياً. كما أن الاتحاد الأوروبي يطبق تدابير غير جمركية على معظم وارداته، لا سيما التدابير المرتبطة بالصحة والصحة النباتية على المنتجات الزراعية. ولم يتوصل بعد أي من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية إلى عقد اتفاق حول تقييم المطابقة وقبول المنتجات الصناعية مع الاتحاد الأوروبي. ومن هنا، فإن تقديم المساعدة الفنية بشأن نظم منح شهادات الإيفاء بالتدابير الخاصة بالصحة والصحة النباتية وتقييم المطابقة والقبول سيسهل عمليات التصدير على المدى المتوسط.

ويمكن للانفتاح التجاري أن يعود بفائدة على النمو واستحداث الوظائف ونوعيتها، على نحو أسرع من التعليم أو سياسات البحث والتطوير. ولكن، لا بد من استخلاص درس هام من المراحل الانتقالية التي مرت بها أمريكا اللاتينية وأفريقيا، ومفاده أن إصلاح الانفتاح التجاري قد يؤدي إلى خسائر على صعيد المخرجات وفرص العمل، ومن شأنه أيضاً أن يفاقم انعدام المساواة وانتشار القطاعات غير النظامية حين تعجز قطاعات معيّنة عن تحمُّل المنافسة التي تفرضها الأسواق الأجنبية. وفي المنطقة العربية، ينطبق هذا الوضع على المنتجات الزراعية والصناعات التحويلية ذات القيمة المضافة المتدنية كالألبسة والأحذية على سبيل المثال. ويبدو أن ذلك يحصل عادةً في البلدان التي تعاني من ضعف الحوكمة الاقتصادية. وحتى حين تتمتع الصناعات بقدرة تنافسية، يمكن أن يؤدي فتح الأسواق إلى القضاء على فرص العمل في المدى القصير قبل استحداث فرص جديدة، ما سيؤدي مرة أخرى إلى ارتفاع معدلات البطالة في المدى القصير. وبالتالي، فإن تطبيق بعض الإصلاحات التجارية في البلدان الكثيفة العمالة في المنطقة ينبغي أن يأخذ في الاعتبار تبعاتها الفورية على العمالة. وتُظهر تمارين المحاكاة التي أجريت على مصر أن الإصلاحات التجارية قد تعرِّض الشركات الوطنية في القطاع النظامي إلى منافسة أجنبية شرسة، فتحاول أن تتكيّف مع الوضع من خلال الحد من تكاليف العمالة مثل الاقتطاع من مكاسب العمال واستبدال العمال الدائمين بآخرين بدوام جزئي، إلى جانب عدم إبرام عقود نظامية مع العمال أو توفير الضمان الاجتماعي لهم (Zaki and Selwaness, 2012). كما أن تحرير التجارة المتعددة الأطراف يعزز الرفاه بالدرجة الأولى للمستهلكين والعمال ذوي المهارات، في ظل تراجع انعدام المساواة في الأجور في المناطق الحضرية بشكل عام مقابل ارتفاع انعدام المساواة في المناطق الريفية حيث يفتقر الرجال إلى المهارات على عكس النساء (Hendy and Zaki, 2010). ومن الضروري أن تأخذ أي مبادرات أخرى لتحرير التجارة الآثار المحتملة على هذه المناطق والجماعات بعين الاعتبار[77].

---

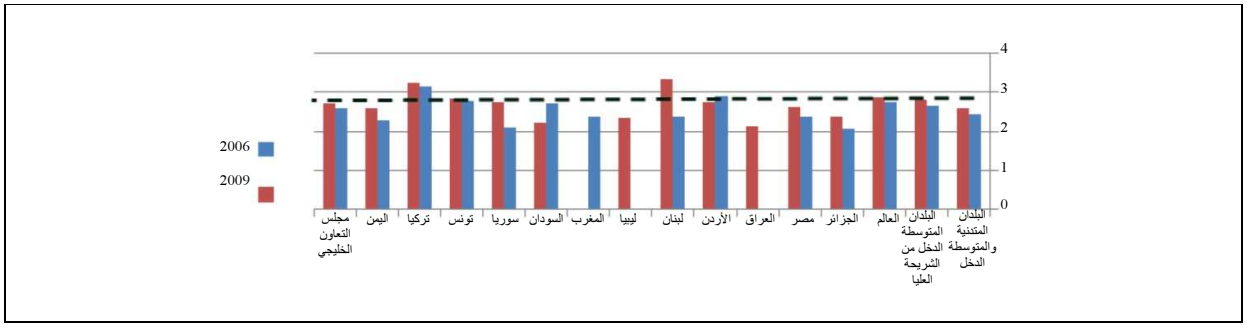
76 تفيد التقديرات بأن الأردن، خلال الفترة الممتدة من 1996 إلى 2006، لم يسدد الرسوم إلى الاتحاد الأوروبي على نحو ملائم في ما يتعلق بـ 18 في المائة من صادراته (Ayadi وآخرون، 2009).

77 تُعتبر خسائر الدخل التي يمكن أن تنتج عن تحرير الخدمات أقل من تلك التي قد تنتج عن تحرير التجارة في السلع، إذ إن إزالة القيود عن الخدمات العادية لا تكبّد الحكومة خسائر في الإيرادات. غير أن تحرير الخدمات أكثر تعقيداً من إصلاح الرسوم الجمركية لأنه يستوجب وضع نظام تنظيمي دقيق وآليات حماية مناسبة. ولا تشتمل الاتفاقات الإقليمية القائمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على خدمات القطاع التجاري. فالتفاوت في الأنظمة والقيود المفروضة على تحويل العملات وحركة اليد العاملة بين بلدان المنطقة يعيق أي تقدم في تحرير التجارة وهو مجال ينطوي على قدرات هائلة لتعزيز الرفاه. وتبرز الحواجز الأكبر أمام التجارة في الخدمات في المنطقة على صعيد الخدمات المهنية مثل التدقيق والخدمات القانونية، والخدمات المالية، وتلك المتعلقة بالنقل (Chaffour, 2011).

ولا تُعتبر بعض العوائق التي تعترض التجارة البينية، مثل التطبيق الخاطئ للسياسات وعدم فعالية عمليات التخليص الجمركي، ذات طبيعة هيكلية بل هي ناجمة عن السياسات ويمكن تغييرها بسهولة في المدى القصير شرط توفر الإرادة السياسية اللازمة. وقد تزامن الانفتاح المتزايد للتجارة الذي لوحظ خلال العقدين الماضيين مع تدهور تدريجي طال المؤسسات الوطنية، ما أدى إلى فشل المحاولات الرامية إلى تحقيق التكامل الإقليمي وإقامة الشراكات الثنائية مع الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة، وبلدان أخرى خارج المنطقة بهدف استحداث الوظائف وتنويع الصادرات. ويسود شعور عارم بأن منافع الانفتاح قد وقعت في أيدي النخب الوطنية أو الجهات المقربة من الأوساط السياسية، ما يشكل عائقاً إضافياً أمام التكامل الإقليمي وتطوير القطاع الخاص.

وقد تقدمت المنطقة بخطوات ثابتة لناحية الأداء اللوجستي، كما هو مبين في الشكل 48؛ غير أن الجزائر وليبيا والمغرب لم تسجل أداءً جيداً على هذا الصعيد. وتتمثل التحديات اللوجستية الأبرز في البنى التحتية، والمنافسة على صعيد الخدمات اللوجستية، وتعقُّب وتتبُّع الحمولات. ويمكن جني مكاسب كبيرة على المدى المتوسط من خلال إدخال الإصلاحات على النظام التنظيمي لقطاع النقل بالشاحنات، وزيادة القدرة التنافسية في خدمات الشحن البحري والجوي، وإعادة توجيه السلطات الجمركية نحو تسهيل التجارة وتعزيز إجراءات العبور خارج الحدود بناءً على نموذج دفتر النقل الدولي بالطرق البرية[78].

الشكل 48- الأداء اللوجستي المقارن



المصدر: البنك الدولي، مؤشر الأداء اللوجستي.

إلى جانب المكاسب الفورية لناحية الفعالية، يمكن لنمو قطاع النقل والشؤون اللوجستية أن يولد قدرة كبيرة على تحقيق نمو في العمالة على المدى المتوسط[79]. وهذا القطاع، الذي يُعتبر صناعة خدماتية تتطلب استثمارات محدودة مقارنة مع الصناعات الأخرى، هو قطاع اقتصادي قائم على كثافة اليد العاملة، وخصوصاً القوى العاملة الأقل مهارة، ما يشكل ميزة مقارنة بالنسبة للبلدان العربية. كما أن تحقيق النمو في هذا القطاع يسمح لبلدان المنطقة بالدخول إلى سلاسل القيمة الخاصة بالصناعات التحويلية على المستويين الإقليمي والعالمي، علماً بأن هذه السلاسل تعتمد بشكل كبير على نماذج تصنيعية قائمة على الإنتاج المبرمج بدقة شديدة وعلى درجات عالية من التكامل.

78 بحسب Dennis (2006a)، تقدَّر المكاسب المرتبطة بالرفاه الناجمة عن تسهيل التجارة البينية بثلاث مرات أكثر من تلك المتأتية عن إزالة الرسوم الجمركية داخل المنطقة.

79 كمتوسط، يوازي تأخير ليوم واحد في الشحنة تراجعاً في تجارة المنتجات الزراعية ذات الصلة بحوالى 7 في المائة (Djankov وآخرون، 2006).

وتعاني المنطقة العربية من عجز كبير في تحقيق التكامل التجاري الإقليمي. وهذا ما يبيِّنه الجدول 13 الذي يتيح المقارنة بين عدة مؤشرات مرتبطة بالتجارة، وهي: (أ) مؤشر تمكين التجارة الخاص بالمنتدى الاقتصادي العالمي[80]؛ (ب) مؤشر الأداء اللوجستي الخاص بالبنك الدولي[81]؛ (ج) مؤشر سهولة ممارسة الأعمال التجارية الخاص بالبنك الدولي[82]؛ (د) حصة قطاعي الخدمات والصناعات التحويلية من الصادرات. ويُظهر الجدول أن منطقة مجلس التعاون الخليجي تتفوق على البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً في كافة الفئات باستثناء حصة قطاعي الخدمات والصناعات التحويلية من الصادرات. وبشكل إجمالي، تسجل المنطقة في العديد من مؤشرات تنمية التجارة أداءً غير جيد مقارنة مع مناطق أخرى متوسطة الدخل، حتى أن هذا الأداء لا يصل إلى المعدل العالمي في بعض الحالات. وتتأثر هذه المؤشرات بشكل كبير بالعوامل التالية: (أ) ضعف المسؤولية الإجمالية على صعيد تسهيل التجارة؛ (ب) غياب التكامل على مستوى الخدمات وعمليات التفتيش الحدودية؛ و(ج) عدم وجود إجراءات مبسطة للشحن العابر للحدود؛ (د) الوضع الهش للسكك الحديدية والبنى التحتية الخاصة بالطرق في البلدان التي تعاني من النزاعات، مثلما تظهره أوضاع الطرق والمعابر الحدودية بين فلسطين والأردن، وبين العراق والجمهورية العربية السورية والأردن.

الجدول 13- مؤشرات تنمية التجارة في منطقة الإسكوا

البلد/المنطقة	مؤشر تمكين التجارة	مؤشر الأداء اللوجستي	مؤشر تسهيل ممارسة الأعمال التجارية (التصنيف) تصنيف الأعمال التجارية	حصة قطاعي الخدمات والصناعات التحويلية من الصادرات
الأردن	4.4	2.7	101	38.8
الإمارات العربية المتحدة	5.0	3.6	46	5.3
البحرين	4.8	3.4	18	26.2
الجمهورية العربية السورية	3.3	2.7	137	12.8
السودان	...	2.2	147	0.8
العراق	لا ينطبق	2.1	152	...
عُمان	4.5	2.8	57	7.4
فلسطين	...	...	131	8.0
قطر	4.5	3.0	37	6.4
الكويت	4.0	3.3	52	7.8
لبنان	...	3.3	99	27.5
مصر	3.7	2.6	114	16.4
المملكة العربية السعودية	4.4	3.2	16	5.9
اليمن	...	2.6	98	2.9
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	3.7	2.5	125.5	11.6
منطقة مجلس التعاون الخليجي	4.4	3.2	25.6	6.1
العالم	4.0	3.1	91.0	16.5

المصدر: قواعد بيانات المنتدى الاقتصادي العالمي والبنك الدولي (2010).

ملاحظة: تشير العلامة (...) إلى عدم توفر البيانات.

80 متوفر على الموقع التالي: www.weforum.org/en/initiatives/gcp/GlobalEnablingTradeReport/index.htm.

81 يتوفر التصنيف بحسب مؤشر الأداء اللوجستي على الموقع التالي: http://info.worldbank.org/lpi.

82 متوفر على الموقع التالي: http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings.

خلاصة القول، تُعتبر الإصلاحات التجارية في الوقت الراهن أكثر تعقيداً من ذي قبل كونها تتخطى الإصلاحات المرتبطة بالرسوم الجمركية على الواردات لتشمل إصلاحات تنظيمية خارج الحدود. وبالتالي، بات تطبيق الإصلاحات التجارية أكثر صعوبة من منظور الاقتصاد السياسي، وأمست الحكومات التي تمر بمرحلة انتقالية بحاجة إلى محفزات واضحة للسكان بهدف كسب دعمهم لمواجهة أي معارضة محتملة من قِبل النخب المؤيدة للوضع الراهن. وهذه هي الميزة الجلية التي تمتعت بها بلدان أوروبا الشرقية في المراحل التمهيدية لانضمامها إلى الاتحاد الأوروبي، إذ إن هذا الاتحاد الذي شكل صلة وصل لها مع الخارج وفَّر لها خارطة طريق واضحة تم بموجبها توزيع الإصلاحات على مراحل معينة، ما ساهم في تعزيز فعالية الأسواق الداخلية لهذه البلدان، فضلاً عن تأمين نفاذها إلى الأسواق الخارجية. وينطبق ذلك أيضاً، إلى حد معيّن، على المسار الإصلاحي الذي اعتمدته تركيا خلال المرحلة الانتقالية التي مرت بها (Togan, 2012). وقد أثار التقرير الخاص بشراكة دوفيل (البنك الدولي، 2012d) مسألة تحقيق مجال اقتصادي متوسطي مشترك ومتماثل كمحفز لإجراء إصلاحات مماثلة في المنطقة العربية. وبناءً على ما تَقدم، ربما ينبغي تطبيق هذه الإصلاحات على نحو غير متماثل في المدى المتوسط، مع فتح الحدود تدريجياً أمام منتجات الاتحاد الأوروبي المنافسة لقطاعي الزراعة والصناعات التحويلية التي تكتسي أهمية استراتيجية بالنسبة للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، إلا أنها ليست قادرة بعد على المنافسة في الأسواق العالمية. ومن شأن ذلك أن يخفف من مرارة هذه الإصلاحات الصعبة على مستوى السياسات، في المديين القصير والمتوسط. ويمكن اتخاذ ترتيبات مماثلة مع تركيا[83]. لكن من المهم جداً أن تستفيد الاستثمارات وقطاعات الخدمات مثل المؤسسات المصرفية، وشركات التأمين، والصحة، والتعليم، من انفتاح متماثل بموجب الدور المتزايد الذي تلعبه على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي في الاقتصادات الناشئة؛ وأن يكون هذا الانفتاح التدريجي والمتماثل مرفقاً بمؤشرات ومهل محددة، ويُطبق على نحو لا رجعة فيه من أجل التصدي للمجموعات القديمة أو الناشئة التي قد تبرز على الساحة خلال أي مسار إصلاحي في المنطقة، محاولة تغيير منحى هذا المسار ليصب في مصلحتها.

وفي النهاية، تشير الدراسات التي أجريت حول تحرير التجارة في تونس والمغرب إلى أن المنافع المتأتية عن تحرير التجارة، حين تكون أسواق عوامل الإنتاج مرنة، تصبح ثلاث إلى خمس مرات أعلى مما تكون عليه في ظل تصلُّب هذه الأسواق (Dennis, 2006b). وبالتالي، يستفيد القطاع الزراعي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الإصلاحات الرامية إلى تحديث نظم ملكية الأراضي، ومن تبسيط الشروط المطلوبة لتأسيس مشاريع الأعمال الجديدة وتسهيل النفاذ إلى القروض.

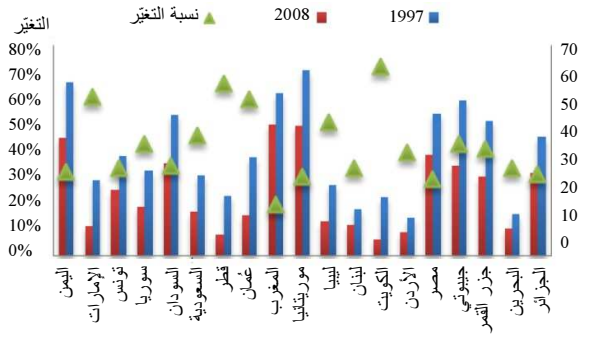
نون- التعليم

على المستوى العالمي، يرتبط النمو الاقتصادي ارتباطاً إيجابياً ووثيقاً بتكوُّن رأس المال البشري، إلا أن هذا الارتباط يبدو ضعيفاً في المنطقة العربية. فخلافاً لمعظم البلدان النامية، تميل مستويات التعليم المتدنية إلى تحقيق عائدات خاصة أدنى من تلك التي يوفرها التعليم العالي، على الرغم من أنها تولد عائدات اجتماعية أكبر (Bardak, 2005). ويمكن القول إن وظائف القطاع العام غير المنتجة تولد عائدات خاصة أكبر في التعليم العالي من دون أن تعكس أنماط الإنتاجية. كما أن الارتباط وثيق بين مستويات التعليم والفقر، إذ إن الفقراء بالكاد يتمكنون من استكمال التعليم الثانوي، ما يعني أن تركيز الإنفاق الحكومي على التعليم الابتدائي والثانوي سيتيح تحقيق مكاسب على صعيد الإنصاف الاجتماعي والتراكم الواضح لرأس المال البشري. وفي الفترة من عام 1970 إلى عام 2008، أنفقت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حوالى 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التعليم، مع الإشارة إلى أن تونس قد خصصت القدر الأكبر أي حوالى 7 في المائة

83 وقعت تركيا مع تونس مؤخراً مذكرة تفاهم بشأن اتفاق تجاري ذي شروط تفضيلية، وهي في طور مناقشة توقيع مذكرة مماثلة مع ليبيا.

في العقد الأخير، مقارنة مع نسبة تراوحت بين 3 و4 في المائة في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية. ونتيجة لذلك، تضاعف متوسط عدد سنوات الدراسة خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، ما ساهم بشكل كبير في ردم الهوة بين الذكور والإناث[84]، فضلاً عن خفض التفاوتات بين السكان (مُعامل جيني) لناحية الالتحاق المدرسي إلى النصف خلال الفترة من عام 1970 إلى عام 2000. وعلى الرغم من أن المنطقة كانت في بداية الفترة المذكورة تعاني من تدني مستويات التكافؤ بين الجنسين، تم حالياً تحقيق المساواة تقريباً على صعيد التعليم الأساسي، وأصبحت مؤشرات التكافؤ في التعليم الثانوي والعالي قريبة نسبياً من تلك التي تسجلها أمريكا اللاتينية وشرق آسيا. ويبدو أن الحاجة إلى إحراز التقدم هي أكثر إلحاحاً على صعيد الأمية التي لا تزال مستشرية في صفوف النساء في الجزائر، ومصر، والمغرب، واليمن (الشكل 49). وتزداد قيمة هذه الإنجازات لأنها تحققت في ظل الوتيرة السريعة للنمو السكاني[85]. فقد شكل التعليم إحدى قصص النجاح التي سجلتها المنطقة بفضل التقدم الكبير الذي أحرزته على هذا المستوى خلال العقود الأربعة الماضية؛ إلا أن قطاع التعليم لطالما عانى من المركزية الإدارية المفرطة، ومن اعتماد الأقدمية أساساً للترقية بدلاً من المؤهلات والأداء، فضلاً عن ضعف آليات الرصد والتقييم. ولا تزال المناهج قديمة وتركز على المعرفة السلبية والمفاهيمية، ولم يتم تحويلها إلى مناهج قائمة على الكفاءة والمهارات الفنية والشخصية التي أصبحت ضرورية أكثر فأكثر في اقتصاد المعرفة. وتشتمل هذه المهارات على حل المشاكل، والتفكير الخلاق والنقدي، وتطوير القدرة على التأقلم مع الأوضاع الجديدة[86]، فضلاً عن التعلُّم مدى الحياة.

الشكل 49- معدلات الأمية (1997 و2008)



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012.

يُعتبر معروض اليد العاملة من أكثر العوامل تصلُّباً، إذ إن إعداد إنسان قادر على العمل ويتمتع بالمهارات اللازمة يتطلب عادةً ما بين 15 و20 عاماً. وبالتالي، ترتبط نوعية القوى العاملة المستقبلية، وآفاقها الاقتصادية ذات الصلة، ارتباطاً وثيقاً بالنظام التعليمي الحالي. فالشباب العربي في أيامنا هذه يتمتع بمؤهلات

84 لا تزال االثغرات كبيرة بين الجنسين في التعليم الثانوي فقط في السودان، والعراق، والمغرب، واليمن. ولا تزال مستويات الأمية عالية في صفوف النساء في الجزائر، والسودان، ومصر، والمغرب، واليمن. ويبلغ معدل سنوات التعليم بالنسبة للفتيات من سكان المناطق الريفية في مصر 4 سنوات، في حين أن المعدل الوطني هو عشر سنوات. وتُؤكد بيانات المسوح الخاصة بمصر أنه على الرغم من التحسن الحاصل، لم يبلغ الصف الثالث الإعدادي سوى 43 في المائة من الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و19 سنة من ضمن الـ 40 في المائة الأشد فقراً، مقارنة مع 84 في المائة من ضمن الـ 20 في المائة الأكثر ثراء.

85 بما أن الغالبية الساحقة من الشباب الذين هم في سن التعليم ملتحقون بالمدارس، يصبح من الضروري جداً استخدام المدارس لإدماج المكوّنات المرتبطة بالسلوك والقيم الاجتماعية في المناهج مثل توفير المعلومات الصحيحة عن الصحة.

86 التحوُّل المحتمل من المناهج ذات الطابع العلماني إلى مناهج تتخذ أكثر فأكثر طابعاً دينياً ينبغي ألا يكون على حساب الفكر النقدي، والقيم المدنية، والمواضيع الهامة مثل الرياضيات والعلوم الطبيعية.

عالية من حيث مستوى الشهادة التي يحملها، إلا أنه لا يملك المهارات المؤاتية لسوق العمل في المنطقة. وتُظهر نتائج الاختبارات الدولية في الرياضيات والعلوم التي نُفذت في إطار دراسة اتجاهات التحصيل في العلوم والرياضيات على الصعيد الدولي (TIMSS) وبرنامج التقييم الدولي للطلاب (PISA)، أن مخرجات نظام التعليم العربي أسوأ مما هي عليه في البلدان التي أجريت معها المقارنة، أي بلدان أوروبا وآسيا الوسطى، وأمريكا اللاتينية، وشرق آسيا، كما أنها تخفي التفاوتات الكبيرة بين بلدان المنطقة، بحيث يسجل الأردن ولبنان أداءً أفضل من تونس والمغرب وبلدان مجلس التعاون الخليجي على هذا الصعيد. وتجدر الإشارة إلى أن البلدان ذات الأداء الأفضل من ضمن البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية سجلت معدلات متدنية بنسبة قاربت 14 في المائة من معدل اتجاهات التحصيل في العلوم والرياضيات لعام 2007 و19 في المائة من معدل برنامج التقييم الدولي للطلاب لعام 2009 في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومن الأدلة الإضافية على أوجه القصور التي تعتري النظام التعليمي، ارتفاع معدلات المعيدين. وعلى الرغم من أن متوسط نسبة المعيدين في المنطقة العربية شهد تقلصاً مستمراً في عام 2007، فقد بلغت هذه النسبة في التعليم الابتدائي في منطقة الإسكوا 5.6 في المائة، وهي تفوق بكثير معدل متوسط الأجور البالغ 3.3 في المائة. وتتراوح التكاليف المتراكمة للتسرب المدرسي في بداية المرحلة الثانوية بين 3 و4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة ويصل إلى 10 في المائة في المغرب واليمن.

ويبدو أن النظام التعليمي لم يتمكن حتى الآن من الاستجابة للإشارات الصادرة عن القطاع الخاص حول نوع التعليم المطلوب. فالغالبية الساحقة من طلاب التعليم الجامعي، ومعظمهم من النساء، يلتحقون بكليات العلوم الإنسانية والاجتماعية المكتظة على أمل أن يتمكنوا من الحصول على وظيفة في القطاع العام[87]، غير أن آمالهم ضئيلة في إيجاد وظيفة في قطاعي الصناعات التحويلية والخدمات اللذين يتطلبان مهارات عالية. وعلى عكس الممارسات المتبعة في أمريكا اللاتينية، لا يتم توفير برامج التدريب من خلال الجامعات مباشرةً، وهي لا تشكل جزءاً من المناهج الأكاديمية. ويبدو أن الثقافة العامة السائدة في المدارس والجامعات تركز على معرفة الوقائع والمفاهيم التي يمكن اختبارها عبر الامتحانات بدلاً من أن تولي اهتماماً للقدرة على تطبيق هذه المفاهيم على أرض الواقع. ويبدو أن هذه الثقافة تأخذ بعين الإعتبار فقط الشروط اللازمة لإيجاد وظيفة في القطاع العام والتي تتمثل في حيازة الشهادات بدلاً من التمتع بالمهارات الفعلية. فعلى سبيل المثال، يعتمد الجيش المصري على التحصيل العلمي لمقدم طلب الحصول على عمل، بل حتى على المستوى العلمي لذويه، لانتقاء الأشخاص المؤهلين لدخول الكليات الحربية[88].

وتُظهر المسوح الخاصة بالشركات التي أجريت في المنطقة خلال العقد الماضي الإخفاقات المذكورة والمبينة في الشكل 50 إذ تشير إلى أن حوالى 40 في المائة من الشركات المشمولة بالمسح تعتبر أن المهارات التي تتمتع بها القوى العاملة لا تفي باحتياجات القطاع الخاص. وتشكل النسبة المذكورة المعدل الإقليمي الأعلى في العالم، وهي تعتبر من القضايا الملحة في الجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر من بين كافة البلدان التي شملها المسح. وقد أظهر المسح الذي أجري في مصر في عام 2007 أن ثلثي أصحاب العمل المشمولين بالمسح أعربوا عن عدم رضاهم عن أداء الباحثين عن عمل للمرة الأولى نظراً لافتقارهم إلى المعارف ومهارات التواصل المناسبة (Angel-Urdinola وآخرون، 2010). ويشير أصحاب العمل في القطاع الخاص الذين شملهم المسح في الأردن، ومصر، والمغرب، واليمن إلى أن أقل من ثلث الموظفين الجدد من

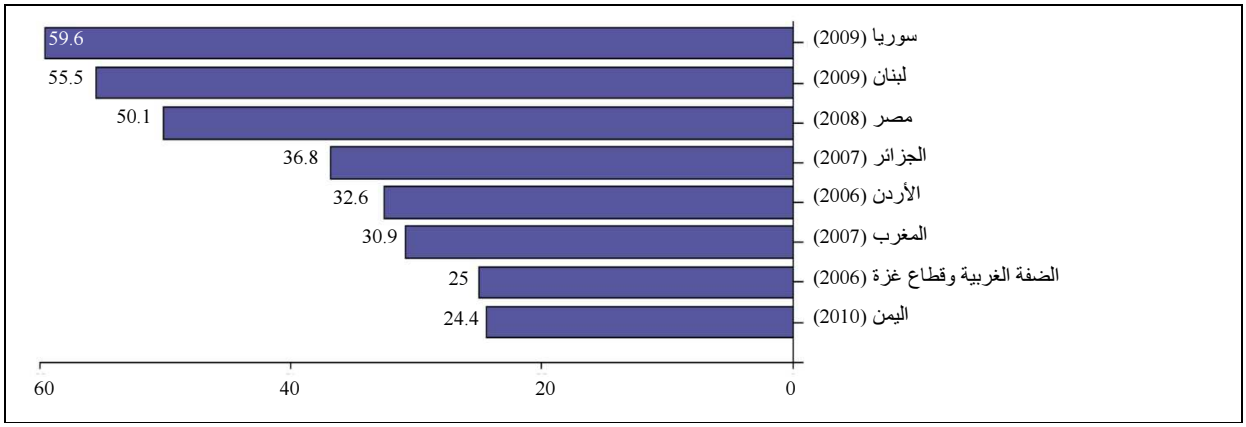
87 لقد أدى حجم التوظيف في القطاع العام في المنطقة إلى تشويه المحفزات عبر الوقت من خلال رفع العائد على التعليم على نحو زائف في الاختصاصات غير الفنية التي لا يطلبها سوق العمل. ونتيجة لذلك، يبلغ عدد الطلاب في العلوم الإنسانية والاجتماعية أكثر من 70 في المائة في الإمارات العربية المتحدة، وعُمان، وفلسطين، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، مقارنة مع 32 في المائة تقريباً كمعدل في الصين، و44 في المائة في جمهورية كوريا، و45 في المائة في الأرجنتين، و55 في المائة في شيلي (البنك الدولي، 2008).

88 أصبح الإنفاق المتزايد على التدريس الخاص أيضاً من الأدوات الهامة لتعزيز فرص الحصول على وظيفة في القطاع العام. وقد أدى ذلك إلى بروز المزيد من التمييز في عمليات الاختيار التي تتم بناءً على الخلفية الاقتصادية والاجتماعية البحتة لطالب الوظيفة.

خريجي الجامعات جاهزون لدخول سوق العمل، وهي نسبة أدنى بكثير من تلك السائدة في مناطق أخرى (المؤسسة المالية الدولية، 2011). وتجدر الإشارة إلى أن عدد أصحاب العمل الراضين عن مهارات خريجي التعليم المهني متدن أكثر، إذ تراوحت نسبتهم بين 10 و25 في المائة، علماً بأن الأردن ومصر يسجلان النسب الأدنى. ونتيجة لذلك، يجد العديد من أصحاب العمل أنفسهم مجبرين على توفير تدريب مكثف لمستخدميهم الجدد لضمان جهوزيتهم للعمل، وهو أمر كان يتوجب على النظام التعليمي تأمينه برأيهم. والجدير بالذكر أن الثلث فقط من الشباب الذين تم استفتاؤهم يعتقدون أن مسارهم التعليمي قد أكسبهم الجهوزية اللازمة للمنافسة في سوق العمل.

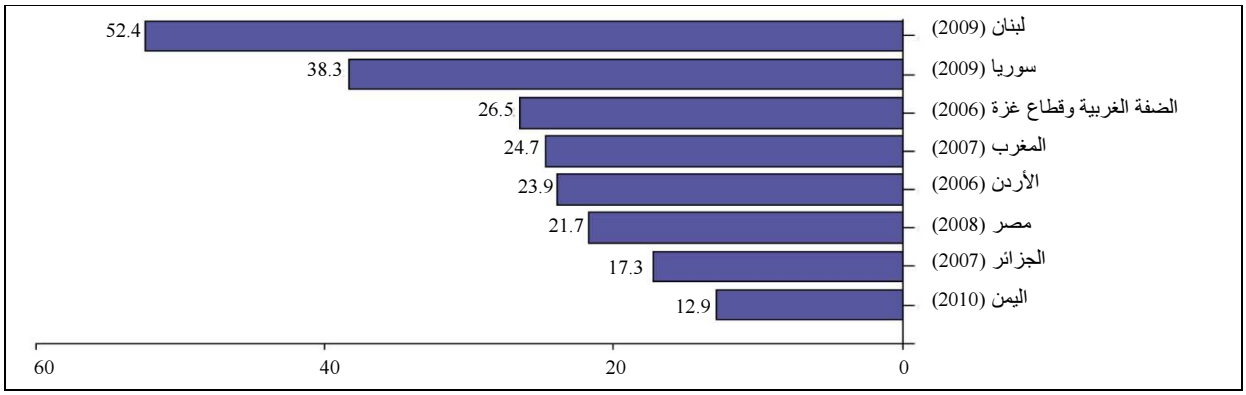
غير أن المنشآت العاملة في المنطقة تبدو بشكل عام أقل استعداداً لتوفير التدريب لموظفيها مقارنة مع المناطق الأخرى، وهذا ما يظهره الشكل 51. وتجدر الإشارة إلى أن لبنان، وهو البلد صاحب الأداء الأفضل على هذا الصعيد، بالكاد يلامس المعدل المسجل في كل من شرق آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، في حين أن المعدل الإجمالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا يبلغ سوى نحو نصف المعدل المسجل في هاتيْن المنطقتين.

الشكل 50- نسبة الشركات التي تعتبر النقص في مهارات العمال عائقاً أساسياً لنشاطها



المصدر: المؤسسة المالية الدولية، المسوح الخاصة بالشركات.

الشكل 51- الشركات التي توفر التدريب للموظفين
(نسبة مئوية)



المصدر: المؤسسة المالية الدولية، المسوح الخاصة بالشركات.

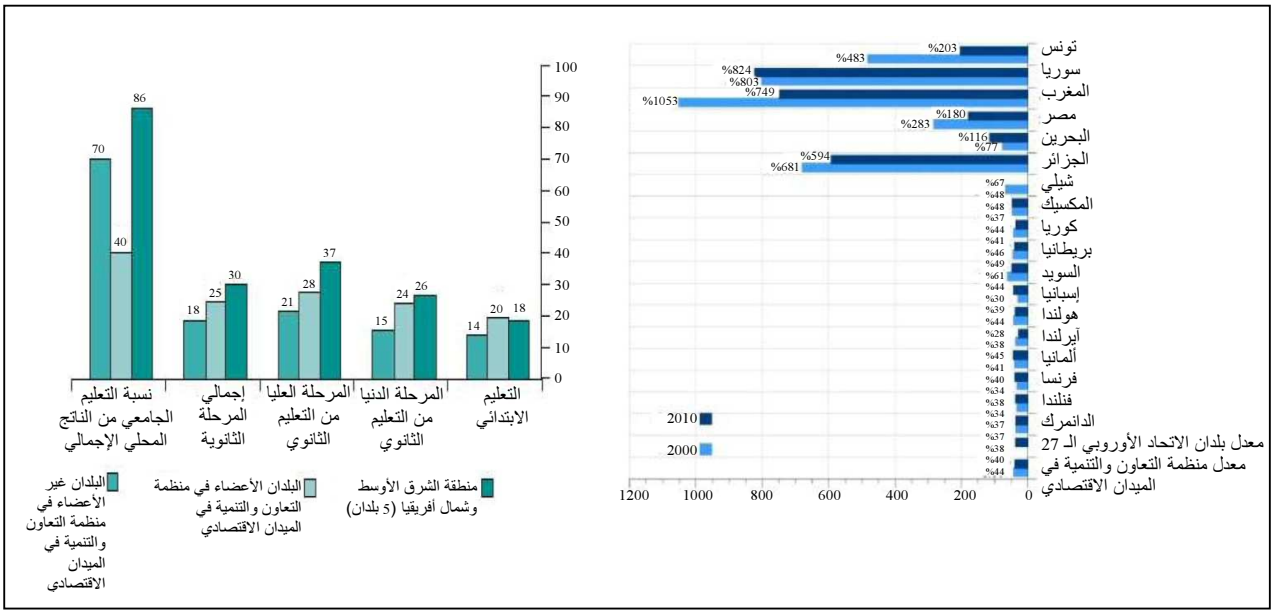
يشهد الطلب على المهارات المهنية في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والسياحة، والرعاية الصحية، نمواً على صعيدي المنطقة والعالم. ومن الضروري تخطي النظرة السلبية السائدة حول نظام التعليم والتدريب المهني والتقني على أنه نظام تعليمي من الدرجة الثانية، وجعل هذا النظام من المداميك الأساسية للنظام التعليمي ككل في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، بهدف الاستفادة من الطلب الديناميكي لسوق العمل على الصعيدين الإقليمي والعالمي. ومن أجل أن يضطلع التعليم والتدريب المهني والتقني بدوره على أكمل وجه، من الضروري الإيفاء بالشروط الثلاثة التالية: (أ) انخراط القطاع الصناعي بشكل كبير في محتويات المناهج التعليمية، وفرص التدريب والتدرج، من أجل ضمان مواءمة المناهج الحديثة لمتطلبات السوق؛ (ب) الاعتراف بشهادات التعليم والتدريب المهني والتقني على نطاق واسع ضمن إطار وطني للمؤهلات، قابل أن يصبح إقليمياً؛ (ج) توفير مستويات أجور مغرية. إن التعليم والتدريب المهني والتقني في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية بحاجة ماسة إلى إعادة تنظيم نظراً لإمكاناته الكبيرة في الاستفادة من تضخم أعداد الشباب وفي معالجة الإهمال الذي عانى منه لعقود بسبب العوامل التالية: (أ) عدم ملاءمة الأطر الوطنية للمؤهلات؛ (ب) تجزؤ هيكلية الحوكمة الذي يؤدي إلى ترسيخ الازدواجية في برامج التدريب وإلى ضعف التنسيق بين المؤسسات العامة المختلفة؛ ففي مصر على سبيل المثال، تتبع كليات التدريب لـ 27 هيئة مختلفة ومستقلة؛ (ج) عدم توفر آليات الرصد والتقييم اللازمة لبرامج التدريب؛ (د) توزيع الأموال العامة بحسب المعيار البيروقراطي بدلاً من ذاك المرتبط بالأداء؛ (هـ) قِدم المناهج؛ (و) الافتقار إلى الرقابة المستمرة للمهارات والمطلوبة في سوق العمل؛ (ز) قِدم طرق التعليم، لا سيما ضعف التوازن بين الشقين النظري والعملي، فضلاً عن التجهيزات القديمة؛ (ح) ضعف مشاركة القطاع الخاص (مؤسسة تدريب الرواد والبنك الدولي، 2006). وكدليل على القدرة التي يتحلى بها التعليم والتدريب المهني والتقني، سجلت معدلات انخراط خريجي هذا النوع من التعليم في سوق العمل التونسي مستويات أعلى من تلك الخاصة بخريجي الجامعات (البنك الدولي، 2011e). لكن، وفي ظل الأسباب المبيّنة أعلاه، يسجل متوسط معدل العائد على التعليم والتدريب المهني والتقني في المنطقة مستوى أدنى من متوسط معدل العائد على التعليم الثانوي العادي. ولكي يكون نهج التعليم والتدريب المهني والتقني موجهاً أكثر نحو السوق وقادراً على الإيفاء باحتياجات القطاع الخاص، ينبغي أن يشمل قسائم تدريب يمكن استخدامها في مراكز التدريب المعترف بها[89]. ومن منظور استراتيجي، يمكن أيضاً الربط ما بين التعليم والتدريب المهني والتقني والعاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وأوروبا، والولايات المتحدة، من أجل الاستفادة من أصحاب الاختصاص الرفيعي المستوى المقيمين في الخارج لتوفير التدريب والمشورة وفرص التدرّج والعمل.

الحيز المالي محدود جداً في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، وبالتالي أصبح من الضروري جداً إعادة تخصيص الإنفاق على التعليم وتحسين فعاليته. ويقع عبء كبير على كاهل مصر على هذا الصعيد، لأن حوالى نصف معدلات الالتحاق بالتعليم الجامعي في المنطقة يعود لهذا البلد. وتُظهر التكاليف اللازمة ليتمكن الطالب من إنهاء دراسته الجامعية كنسبة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كما هو مبين في الشكلين 52 و53، أن تكاليف التخرج في المنطقة العربية أعلى بكثير من تلك السائدة في المناطق الأخرى التي تتم مقارنتها معها، مع الإشارة إلى أن البلدان العربية تسجل دوماً معدلات تفوق عتبة الـ 100 في المائة إذ تصل هذه النسبة في الجزائر والجمهورية العربية السورية والمغرب إلى أكثر من 500 في المائة، في حين أن البلدان المشمولة بالمقارنة تسجل كلها نسباً أدنى من ذلك. وتجدر الإشارة إلى أن هذه النسبة تبلغ حوالى 40 في المائة في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Kosaraju and Zaafrane, 2011). وبشكل عام، يُعتبر الإنفاق على التعليم العالي مرتفعاً جداً إذ إنه يشكل حوالى ربع الإنفاق الإجمالي على التعليم

89 قد يكون من المفيد، على صعيد إصلاح نظم التعليم والتدريب المهني والتقني في المنطقة، استعراض البرامج والمعاهد الناجحة في اقتصادات أخرى تمر بمرحلة انتقالية، مثل المشروعين المتعلقين بالشباب Chile Joven في شيلي وProyecto Joven في الأرجنتين، ومركز Penang لتنمية المهارات في ماليزيا. ويمكن الاستفادة بشكل خاص من التجربة الماليزية لناحية اعتماد قسائم التدريب.

(Millot, 2011)، مع أن نمو قطاع التعليم العالي لم يتمكن من مواكبة النمو الذي سجلته معدلات الالتحاق بالتعليم الجامعي. وعلى الرغم من تخصيص موارد كبيرة للتعليم الجامعي، لا تحتل سوى قلة قليلة من الجامعات العربية مراتب ضمن قائمة أفضل 500 جامعة، بحسب التصنيفات الدولية للجامعات، إذ يتراوح عددها بين صفر و6 جامعات وفقاً للمنهجية المعتمدة. وقد تدفع بعض الاعتبارات القائمة على الإنصاف بالبلدان التي تحتل المراتب الأدنى والتي تملك حيزاً مالياً محدوداً إلى النظر في خيارات تمويلية بديلة، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص، في ما يتعلق بهذا المستوى من التعليم. هذا إلى جانب تركيز إنفاقها بشكل أساسي على التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم والتدريب المهني والتقني[90]، فضلاً عن تحقيق المنافع على صعيد الفعالية والإنصاف على المستويات كافة[91]. ويعاني التعليم العالي أيضاً من هدر الموارد المالية المحدودة أصلاً. فعلى سبيل المثال، يُستخدم حوالى ثلث الميزانية المخصصة للتعليم الجامعي في اليمن لتوفير منح للدراسة في الخارج يستفيد منها حوالى 6000 طالب، في حين أن نصف هذا المبلغ يخصص لميزانية تشغيل الجامعات الرسمية التي تضم 250000 طالب تقريباً، والتي هي عرضة بدورها لخفض ميزانياتها وتواجه مشاكل خطيرة على صعيد النوعية. ومثال آخر على ذلك هو صندوق تنمية المهارات الذي يتمتع بموارد كبيرة لكنه يفتقر إلى الاستراتيجية والقدرات (البنك الدولي، والأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والبنك الإسلامي للتنمية، 2012).

الشكلان 52 و53- مقارنة متوسط تكاليف التخرج والإنفاق للطالب الواحد
(نسبة إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)



المصادر: Kosaraju and Zaafrane, 2011؛ والبنك الدولي، 2008.

ملاحظة: البلدان الخمسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأردن، وتونس، والجزائر، ومصر، والمغرب.

90 تمت خصخصة المستويات العليا من التعليم في شرق آسيا فيما تم الحفاظ على الطابع العام للتعليم الابتدائي بشكل كامل تقريباً. ويبرز النمط نفسه في أمريكا اللاتينية، ولكن مع مشاركة أدنى للقطاع العام في التعليم الابتدائي مما هي عليه في شرق آسيا. أما بلدان أوروبا الشرقية فطالما اعتمد العديد منها نظماً عامة صلبة نوعاً ما للتعليم والتدريب المهني والتقني.

91 يمكن تحسين الكفاءة والإنصاف من خلال اتخاذ إجراءات لناحية الطلب والعرض على حد سواء. فلناحية العرض، اتُخذت مؤخراً تدابير مبتكرة تركز على نظم القسائم التي يمكن صرفها في أي مؤسسة تعليمية ذات مستوى معيّن من التعليم، وذلك بهدف تعزيز المنافسة بين مزوّدي الخدمات. وقد طبقت تونس خطة مماثلة في نظام التعليم والتدريب المهني والتقني في القطاع الخاص.

وتعمد النظم الوطنية لضمان الجودة إلى التركيز على مدخلات مثل نسبة الطلاب إلى المدرسين، بدلاً من التركيز على المخرجات، وهي منهجية تحتاج لمعالجة جذرية. ويُعتبر تحقيق التناغم على مستوى المناهج ومعايير الجودة في التعليم العالي ضرورياً من أجل تعزيز حركة اليد العاملة الماهرة. وفي سبيل بلوغ ذلك، يجب تحقيق التناغم مع المنطقة العربية من جهة، والاتحاد الأوروبي من جهة أخرى. فعلى سبيل المثال، اقتُرح تطبيق ما يسمى "مسار بولونيا" في المنطقة الأوروبية المتوسطية لأن العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية تعتمد أنظمة تعليمية مستندة إلى النماذج الفرنسية أو البريطانية. ويمكن أن يترافق ذلك مع اعتماد برنامج خاص بتنقل الطلاب يشبه برنامج Erasmus التابع للاتحاد الأوروبي وتطبيقه داخل المنطقة العربية، لا بل أيضاً بين هذه المنطقة والاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة، وبعض الاقتصادات الناشئة مثل البرازيل، وروسيا، والهند، والصين، وجنوب أفريقيا (دول البريكس). ويمكن تطبيق المنطق نفسه على التعليم والتدريب المهني والتقني من خلال اعتماد مسار كوبنهاغن الذي أطلقته المفوضية الأوروبية. كما أن اعتماد بعض برامج التعلُّم عن بُعد المعترف بها قد يكون مفيداً، لا سيما بالنسبة للموظفين[92].

وأخيراً، يمكن للبرامج الخاصة بالجهوزية لدخول سوق العمل، إلى جانب التعليم الجامعي والتعليم والتدريب المهني والتقني، أن تلعب دوراً مساعداً في مرحلة الانتقال من الدراسة إلى العمل. وتزود هذه البرامج الباحثين عن عمل بتدريبات خاصة لإكسابهم المزيد من المهارات، بما في ذلك اللغة والمهارات المرتبطة بالحاسوب. ويتم توفير ذلك بشكل أساسي من خلال مؤسسات القطاع الخاص مقابل بدل أو بشكل مجاني. وتتراوح الفترة المخصصة لمعظم البرامج الرامية إلى تحقيق جهوزية العمل بين بضعة أسابيع وبضعة أشهر. ومن الممكن العمل بنظام قسائم التدريب في مراكز التدريب المعترف بها.

سين- الصحة

يتجاوز الإنفاق الخاص على الصحة في بلدان الشرق الأوسط ذاك السائد في البلدان الأخرى التي تجري المقارنة معها، لأن معدلات الإنفاق الحكومي على الصحة في المنطقة أدنى بكثير من متوسط الإنفاق المتراكم على الصعيد العالمي. وقد يشير هذا الاتجاه، على سبيل المثال لا الحصر، إلى وجود قيود مرتبطة بالحوكمة. ففي عام 2009، بلغ الإنفاق الحكومي على الصحة كنسبة من إجمالي الإنفاق 1.6 في المائة في الجمهورية العربية السورية، و1.5 في المائة في اليمن، و1.3 في المائة في السودان. ولا ينفق الضمان الاجتماعي على الصحة في الإمارات العربية المتحدة، والعراق، وقطر، وليبيا، والمملكة العربية السعودية، واليمن، في حين يصل الإنفاق من الأموال الخاصة إلى 100 في المائة في العراق وليبيا. وعلى ما يبدو، لا يساهم إنفاق الضمان الاجتماعي في الحد من الإنفاق من الأموال الخاصة.

ويبيّن الجدول 15 أن إجمالي الإنفاق على الصحة، بما في ذلك الإنفاق الخاص، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، في معظم البلدان العربية يبلغ حوالى 4 في المائة حالياً، كما كانت الحال خلال العقد الماضي، باستثناء الأردن حيث يقارب الإنفاق على الصحة 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

92 على سبيل المثال، تُعتبر مؤسسة Anhanguera في البرازيل الجهة الأكبر التي تقدم خدمات التعليم وتتوخى الربح، وهي تضم 500000 طالب في مجال التعليم والتدريب المهني، و300000 طالب جامعي. وتملك هذه المؤسسة التعليمية مئات مراكز التعلُّم عن بُعد المنتشرة في كافة أنحاء البلاد (المؤسسة المالية الدولية، 2011). غير أنها تعمل على إبقاء التكاليف متدنية، وهي تتراوح بين 200 و300 دولار أمريكي في الشهر.

يسجل الإنفاق على الصحة من الأموال الخاصة نسباً مرتفعة للغاية في المنطقة العربية، كما هو مبين في الجدول 16: ففي الجمهورية العربية السورية وليبيا، يشكل الإنفاق من الأموال الخاصة النوع الوحيد من الإنفاق الخاص على الصحة.

الجدول 14- الإنفاق على الصحة

البلد	إنفاق الضمان الاجتماعي على الصحة (كنسبة من الإنفاق الحكومي على الصحة)		الإنفاق من الأموال الخاصة على الصحة (كنسبة من الإنفاق الخاص على الصحة)	
	2000	2008	2000	2008
الإمارات العربية المتحدة	0	0	69.4	66.0
إيران	57.8	66.6	96.2	96.6
البحرين	0.4	1.4	68.7	57.2
الجزائر	35.5	31.0	96.7	94.7
جيبوتي	11.3	8.8	98.4	98.6
السودان	8.1	11.6	91.9	95.8
العراق	0	0	100	100
قطر	0	0	84.5	72.7
ليبيا	0	0	100	100
مصر	24.3	21.6	97.4	97.7
المملكة العربية السعودية	0	0	66.7	53.4
اليمن	0	0	94.5	98.8

المصدر: منظمة الصحة العالمية، 2011.

الجدول 15- إجمالي الإنفاق على الصحة
(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

البلد	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
الأردن	9.71	9.99	9.86	9.47	9.46	8.93	8.43	8.64	9.40	9.26
البحرين	3.95	4.26	4.39	4.25	3.95	3.71	3.55	3.63	3.66	4.54
تونس	5.95	5.83	5.85	5.91	6.20	6.17	6.24	6.16	6.16	6.23
الجمهورية العربية السورية	4.92	4.88	4.97	5.15	4.49	4.14	3.90	3.21	3.06	2.93
ليبيا	3.28	3.96	4.85	3.66	3.12	2.53	2.37	2.79	3.02	3.89
مصر	5.43	5.78	6.13	5.82	5.47	5.25	5.28	4.93	4.81	5.02
اليمن	4.46	4.78	4.67	5.74	5.33	4.88	5.26	5.31	5.31	5.63

المصدر: البنك الدولي، مؤشر التنمية العالمية.

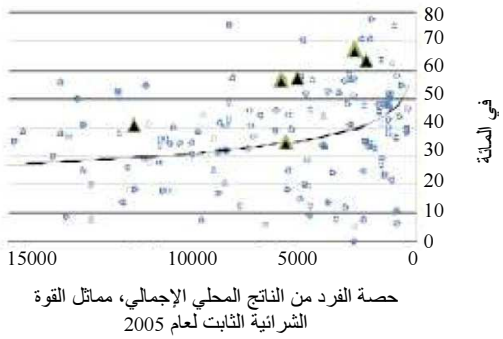
الجدول 16- الإنفاق من الأموال الخاصة نسبة إلى الإنفاق الخاص على الصحة

البلد	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
الأردن	74.94	74.31	77.74	80.66	83.02	85.15	87.37	88.32	82.48	83.46
البحرين	68.65	68.90	67.74	67.40	69.29	70.79	70.30	65.41	57.14	57.90
تونس	80.27	80.27	80.31	80.33	83.64	84.31	85.69	86.94	87.02	87.04
الجمهورية العربية السورية	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ليبيا	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
مصر	97.42	97.97	98.39	98.44	98.43	98.37	98.24	98.03	97.70	97.72
اليمن	94.52	94.77	94.83	96.18	97.28	97.95	92.48	98.44	98.53	98.57

المصدر: البنك الدولي، مؤشر التنمية العالمية.

وحين تُرفَق النتائج الخاصة بالجمهورية العربية السورية بأرقام حول الحجم النسبي للإنفاق الخاص على الصحة، تمسي هذه النتائج مقلقة أكثر، إذ يشكل الإنفاق الخاص على الصحة أكثر من نصف الإنفاق الإجمالي على هذا القطاع، وهو متأت بالكامل من الأموال الخاصة. أما في ما يتعلق بمصر واليمن، فتشكل المدفوعات من الأموال الخاصة المجموع الفعلي لإجمالي الإنفاق الخاص على الصحة. وتُظهر الاتجاهات الطويلة الأمد في الأردن وتونس ارتفاعاً ملحوظاً في نسبة الإنفاق الخاص المتأتي من الأموال الخاصة. وإذا كانت المدفوعات من الأموال الخاصة مؤشراً على ضعف القطاع العام في توفير خدمات الرعاية الصحية الكافية وغياب سوق متطور للتأمين الصحي في القطاع الخاص، فإن الأرقام والاتجاهات الخاصة بكل بلد، باستثناء البحرين، مثيرة للقلق وتؤكد ضرورة إدخال الإصلاحات المناسبة لمعالجة المشاكل المتعلقة بتوفير الرعاية الصحية لعامة الناس وضمان جودتها، وبتوفر أسواق التأمين الصحي الخاصة وقدرة النفاذ إليها.

الشكل 54- الإنفاق على الصحة من الأموال الخاصة في العالم وفي البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي



المصدر: الإسكوا، 2010a.

تعاني بعض بلدان المنطقة من نقص في التوازن بين الجنسين على صعيد الخدمات الصحية الأساسية. فعلى سبيل المثال، يتوفر في اليمن خمس ممرضات وقابلتان فقط لكل 10000 شخص. ونظراً إلى الثقافة المحلية السائدة، تبرز حاجة ملحة للمزيد من الإناث في وظائف المستشفيات والمرافق الأساسية للرعاية الصحية.

عين- السياسة المالية العامة

غالباً ما تنجم صدمات الاقتصاد الكلي في المنطقة عن القطاع المالي أو تنتقل عبره. ويتبيّن من استمرار وجود أوجه من العجز الكبير على الرغم من النمو المطرد الذي أحرز في الماضي، أن المشاكل المالية ما زالت قائمة وهي لا تدل فقط على ضعف النمو الاقتصادي، بل أيضاً على ضعف الانضباط المالي، واعتماد سياسة اقتصادية قائمة على إعادة التوزيع وضعف قدرة المؤسسات. وباعتبار أوجه القصور الهيكلية من الأسباب الرئيسية لعدم استقرار الاقتصاد الكلي، من الضروري اتخاذ خطوات لتوجيه الديناميات المالية نحو مسار أكثر استدامة بهدف الحفاظ على آفاق النمو في المديين المتوسط والبعيد.

وخلال السنوات القليلة الماضية، تراوحت نسبة الإيرادات العامة من الناتج المحلي الإجمالي ما بين 35 و40 في المائة في البلدان المصدرة للنفط، مقابل 24 إلى 28 في المائة في الاقتصادات غير النفطية، مع الإشارة إلى أن لبنان يحتل المرتبة الأخيرة من حيث الإيرادات العامة في المنطقة. أما الإيرادات الضريبية كنسبة من إجمالي الإيرادات العامة فهي الأعلى في تونس والمغرب حيث تتراوح نسبتها ما بين 80 و90 في المائة، وهي الأدنى في الأردن ومصر حيث لا تتعدى نسبتها 50 في المائة، علماً أن هذين البلدين لطالما كانا يعولان بشكل كبير على المساعدات الأجنبية. ومقارنة مع المناطق الأخرى، تُعتبر نسبة الضرائب المباشرة من

إجمالي الإيرادات متدنية نسبياً، وهي تبلغ مستوياتها الأعلى في تونس والمغرب حيث تقارب الربع، فيما تصل إلى أدنى مستوياتها في الأردن ولبنان حيث تتراوح ما بين 10 و11 في المائة. وعلى صعيد البلدان غير المصدرة للنفط، تبلغ الإيرادات الضريبية كنسبة من إجمالي الإيرادات أعلى مستوياتها في تونس والمغرب، وأدناها في الأردن والجمهورية العربية السورية حيث لا تتعدى 50 في المائة. وتُعتبر مساهمة الضرائب المباشرة في إيرادات الميزانية متدنية نسبياً، ما يعكس أوجه الضعف في إدارة الضرائب، إذ إن جباية الضرائب المباشرة تتطلب عادةً قدرات إدارية أكبر من تلك اللازمة لتحصيل الضرائب غير المباشرة (Crandall and Bodin, 2005). أما مساهمة الضرائب غير المباشرة، أي ضريبة القيمة المضافة ورسوم الاستهلاك، في إجمالي الإيرادات، فهي أعلى مقارنة مع البلدان المنتجة للنفط. وقد أصبحت ضريبة القيمة المضافة في العقدين الماضيين من الأدوات الفعالة نسبياً لجمع الإيرادات ومن المصادر المستقرة لإيرادات الميزانية، علماً أن هذه الضريبة تطبق في كافة بلدان البحر المتوسط، باستثناء الجمهورية العربية السورية وليبيا، على الرغم من إعداد خطط في سوريا لبدء العمل بها وأخرى في اليمن من أجل تطبيق ضريبة السلع والخدمات. ويمكن قياس الإنتاجية في ما يتعلق بتوليد الإيرادات من خلال ربط المعدل المعياري لضريبة القيمة المضافة بالإيرادات، وهي أعلى في بلدان مثل الأردن حيث تطبَّق هذه الضريبة على نطاق واسع وبأقل قدر ممكن من الإعفاءات والمعدلات المخفّضة (Sturm and Gurtner, 2007). ويُعتبر ذلك بشكل عام من الممارسات الجيدة على صعيد الضرائب المباشرة[93].

الجدول 17- تقديرات الإيرادات الضريبية
(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

البلد	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	المعدل
تونس	-	21.6	21.5	20.6	20.7	21.0	20.5	20.8	-	-	-	21.0
الجزائر	-	9.4	10.6	10.0	9.5	8.5	8.5	8.1	8.7	11.2	11.4	9.6
الجمهورية العربية السورية	9.8	9.1	10.2	10.6	11.6	10.8	11.6	10.9	8.4	12.2	11.6	10.6
السودان	-	5.6	5.3	5.8	7.4	7.0	6.3	6.9	6.2	-	-	6.3
لبنان	-	-	14.4	15.1	15.7	14.5	14.6	14.8	16.5	17.4	18.4	15.7
ليبيا	11.6	11.4	4.6	2.4	3.7	2.6	2.5	2.9	3.1	5.6	5.0	5.0
مصر	-	13.4	13.4	13.9	14.0	15.8	15.4	15.4	15.7	12.4	14.9	14.4
المغرب	24.1	22.8	22.9	19.7	19.9	21.4	22.2	24.8	25.5	25.9	26.1	23.2
اليمن	-	-	-	7.1	7.3	7.4	7.2	7.3	7.1	7.4	7.8	7.3
المعدل	16.7	14.2	13.8	12.6	13.0	12.9	12.9	13.2	12.2	13.8	14.3	13.3

المصدر: Roy وآخرون، 2011، بناء على بيانات مستقاة من قاعدة البيانات الخاصة بآفاق الاقتصاد العالمي.

وبناءً على كتابات Henry George وMilton Friedman، تلتقي الأبحاث الدولية حول أن الضرائب على الملكية تشكل أداة مؤاتية للنمو، تُستخدم في جمع الإيرادات وتحسين الفعالية. وخلال العديد من المراحل الانتقالية السابقة، أدى الارتفاع السريع للطلب على المساكن والأراضي في ظل عدم مرونة العرض في هذا المجال، إلى زيادة كبيرة في أسعار التوازن، ما سمح للنمو الاقتصادي بإثراء أصحاب الأرض الأثرياء أصلاً. وفي ظل ضعف أسواق الأراضي والمساكن في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، يكون العرض غير مرن، ولا تُحدث الضرائب على الأراضي أي تغيير على صعيد مخصصات السوق. وبالتالي، تكون الخسائر الإجمالية أدنى نسبياً مقارنة مع أنواع أخرى من الضرائب، ما يعني أن الإيرادات الضريبية للحكومة توازي الخسائر التي تكبدها أصحاب الأراضي الأثرياء بشكل أساسي.

93 من الطرق التي يمكن أن تحث الشركات الصغيرة على اتخاذ طابع نظامي وأن تزيد الاستثمار والإنتاجية، اعتماد نظام ضريبي مبسَّط خاص بالشركات الصغيرة، إلى جانب الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة حتى سقف معيّن واتباع مبدأ إهلاك رأس المال.

الجدول 18- الضرائب الفعلية، والقدرة الضريبية التقديرية، والجهود الضريبية في كل من البلدان (2002-2009)

البلد	الضريبة/الناتج المحلي الإجمالي	القدرة الضريبية التقديرية	الجهود الضريبية
الأردن	20.4	21.5	0.95
تونس	26.5	19.3	1.4
الجمهورية العربية السورية	17.1	16.6	1.0
مصر	14.6	16.7	0.88
المغرب	26.6	18.5	1.4
اليمن	10.1	16.6	0.6
المعدل	19.2	18.2	1.0
الأرجنتين	15.0	15.85	0.95
أوكرانيا	27.8	27.1	1.0
البرازيل	21.5	16.1	1.3
ماليزيا	15.5	19.4	0.8

المصدر: Le and others (2012).

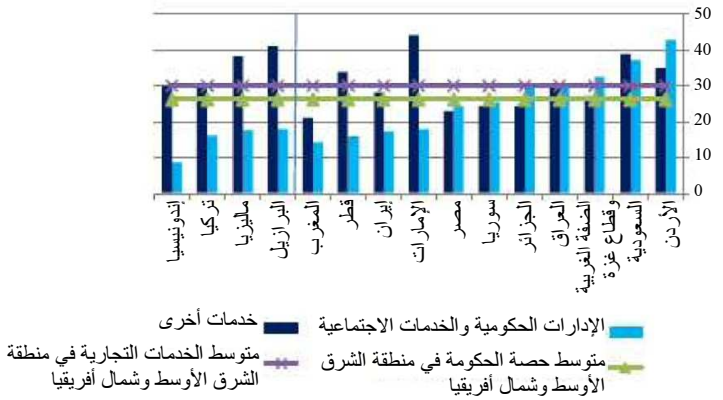
ملاحظة: تشير القدرة الضريبية التقديرية إلى معدل الضرائب المتوقع نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي الذي تم تخمينه باعتماد التراجع الاقتصادي القياسي، مع أخذ خصائص الاقتصاد الكلي والخصائص الديمغرافية والمؤسسية لبلد ما بعين الاعتبار. أما الجهود الضريبية، فهي عبارة عن المعدل بين العمود الأول والعمود الثاني في الجدول.

شهدت تركيبة الإنفاق التقديري للفترة ما بين عاميْ 2007 و2010 تفاوتات كبيرة بين البلدان بحسب البيانات الواردة في الجدول 18. وبشكل خاص، تراوح معدل الإنفاق الأولي الحالي، أو صافي معدلات الفائدة، نسبة إلى إنفاق رأس المال، ما بين أقل من 1:1 في ليبيا وحوالى 8:1 في لبنان ومصر. وفي ما يتعلق بمعدل البلدان التسعة التي تتوفر البيانات بشأنها، تبدو النفقات العامة الإقليمية على الأجور والرواتب مماثلة لنفقات رأس المال. ولا يزال القطاع العام يوفر الخدمات التي يمكن تلزيمها للقطاع الخاص. وينطبق ذلك على المواد الغذائية، وخدمات التنظيف، والهندسة، وتكنولوجيا المعلومات في الوزارات والمؤسسات العسكرية والمستشفيات. ويمكن أن يكون للتلزيم الخارجي فائدة مزدوجة تتمثل في: (أ) الحصول على جودة أعلى بأفضل سعر على صعيد الخدمات؛ (ب) تنمية القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن التوظيف في الإدارات العامة قد تراجع خلال العقد الماضي، فهو لا يزال يشكل نسبة كبيرة من إجمالي التوظيف في الأردن، والجزائر، ومصر، وبلدان مجلس التعاون الخليجي[94]، وهذه النسبة ترتفع أكثر عند احتساب الموظفين العاملين

94 في الأردن، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وفلسطين، ومصر، والمملكة العربية السعودية، يبلغ متوسط عدد الموظفين في قطاع الخدمات الحكومية أكثر من ربع القوى العاملة. وفي الستينيات، كانت مصر تؤمّن فرص العمل لكافة خريجي الجامعات، إلا أنها اضطرت إلى التخلي عن هذه السياسات في التسعينيات عندما بلغ معدل التوظيف في القطاع العام كنسبة من التوظيف الإجمالي حوالى 40 في المائة. وعلى الرغم من ذلك، لا يزال نصف السكان الذين يتقاضون أجراً موظفين في القطاع العام. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تتخطى نسبة العاملين في القطاع العام عادةً الـ 50 في المائة، علماً أن هذه النسبة تصل في الكويت إلى 90 في المائة. ولطالما كان الإنفاق على الأجور في البلدان العربية مفرطاً في التضخم، لا سيما في البلدان غير المستقرة نتيجة للضغوط السياسية الكبيرة الممارسة من أجل توظيف عناصر الميليشيات، ومجموعات المعارضة، والقبائل، ما يجعل من الخدمة المدنية أداة للمحسوبية تستخدم القطاع العام كشبكة للأمان الاجتماعي بدلاً من أن تكون الجهة الموفرة للخدمات العامة بشكل فعال. فعلى سبيل المثال، لدى فلسطين فاتورة أجور تصل إلى أكثر من نصف الميزانية وخُمس الناتج المحلي الإجمالي. أما في العراق، فتفيد التقديرات بأن فاتورة الأجور قد وصلت إلى 17 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يُعتقد أنها قد بلغت في اليمن 10 في المائة على الأقل. أما المعايير الدولية فتحدد سقف هذه الفاتورة بـ 6 إلى 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتجدر الإشارة إلى أن متوسط الإنفاق على الأجور الحكومية في المنطقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد سجل المستويات الأعلى في العالم بحيث بلغ حوالى 10 في المائة، حتى أنه قد وصل إلى 20 في المائة تقريباً في معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي. ونتيجة لذلك، عانى القطاع العام من ظاهرة التغيُّب عن العمل، والأنشطة الريعية، والتدني الكبير في القدرات والإنتاجية؛ ويؤدي ذلك إلى ارتفاع الأجور الدنيا في أسواق العمل، كما أنه يزاحم الإنفاق المنتج المؤاتي للنمو.

في مؤسسات تملكها الدولة. ويبيّن الشكل 55 أن العدد الأكبر من وظائف الخدمة المدنية لا يتركز في قطاعي الصحة والتعليم، بل في الإدارات الحكومية، بما في ذلك الأجهزة الأمنية التي يُقدّر عديدها بضعف عديد هذه الأجهزة في مناطق نامية أخرى (Nabli, 2007). ولطالما كانت الأجور الحقيقية في القطاع العام في هذه المنطقة، وبشكل شبه حصري مقارنة مع مناطق أخرى، أعلى مما هي عليه في القطاع الخاص. وقد أدى التوظيف في القطاع العام إلى جمود في سوق العمل، مع إدخال المنافع الكبيرة غير المرتبطة بالأجر مثلاً. وفي ظل استحواذ القطاع العام على الفئات السكانية الأكثر تعلماً، لا يمكن اعتبار الوظائف في هذا القطاع أداةً لشبكة الأمان، لأنها تتركز بشكل غير متماثل في التقسيم الخُمسي الأعلى لمستويات الدخل بين السكان (البنك الدولي، 2004). وبالإضافة إلى ذلك، لم تتمكن الحكومات والمؤسسات العامة من مواكبة نمو العمالة على النحو الكافي من أجل استيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل، في حين أن الإنتاجية شهدت تراجعاً وأمست النفقات على الأجور أقل استدامة على صعيد المالية العامة. وبشكل عام، يؤدي ذلك إلى استدراج الموارد المحتملة من القطاع الخاص ويشكل استنزافاً لاقتصادات المنطقة.

الشكل 55- نسب العمالة في الخدمات العامة والخدمات التجارية



المصدر: منظمة العمل الدولية، كما وردت في البنك الدولي (2011i).

وتكمن خطورة هذه التركيبة في أنها تزاحم الإنفاق في مجال البنى التحتية، والتعليم، والابتكار والرعاية الصحية، وهي من المحدّدات الرئيسية للنمو الاقتصادي. في الواقع، يتراوح الإنفاق على الأجور والرواتب في تونس، والجزائر، وليبيا، ومصر، والمغرب، واليمن، ما بين 25 و40 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، وتُعتبر هذه المعدلات من الأعلى في العالم[95]. وبالتالي، من الضروري تخفيض فاتورة الإنفاق على الأجور في المدى المتوسط، إلا أن فصل الموظفين من العمل لا يشكل السياسة الصحيحة على هذا الصعيد. فصحيح أنه من غير الممكن تخفيض الأجور بشكل كبير، إلا أن المنافع والبدلات المرتبطة بأجور موظفي القطاع العام تستحوذ على حصة كبيرة تتراوح عادةً ما بين 30 و50 في المائة[96] من إجمالي المرتب، ويمكن مراجعتها بدءاً بالحالات والامتيازات الفاضحة.

95 تفيد التقديرات بأن عدد موظفي الجهاز الأمني المصري وحده يتراوح ما بين مليون ومليوني شخص، علماً أن العدد الإجمالي لموظفي القطاع العام يبلغ خمسة ملايين (Gelvin, 2012).

96 يُعتقد أن ليبيا، من بين الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، لطالما تخطت هذا النطاق في ظل كثافة العمالة في قطاعيْ التعليم والصحة وفي الشبكة الكبيرة من المنشآت التي تملكها الدولة (AfDB, 2011d).

وتُعتبر معدلات الإعانات والتحويلات عالية في المنطقة[97]، إلا أنها متدنية نسبياً في لبنان والمغرب، على الرغم من استشراء الفقر، أقله في المغرب. وبشكل عام، يتم توجيه الحجم الأكبر نسبياً من الإنفاق نحو النفقات الجارية في الاقتصادات غير النفطية. ويُعتبر الإنفاق على الأجور والرواتب من جهة، وعلى الإعانات والتحويلات من جهة أخرى، من أشكال الإنفاق الأبرز في الجزائر، وليبيا، ومصر، واليمن. وتشكل مدفوعات الفائدة أحد العوائق الأساسية التي يواجهها كل من لبنان ومصر حيث تستحوذ على أكثر من ثلث وحوالى خُمس الإنفاق الإجمالي، على التوالي. وما يحد من الضعف الناجم عن ارتفاع الديون في مصر هو أن جزءاً كبيراً من هذه الديون محلي بطبيعته[98]، في حين أن حصة كبيرة من الديون في كلي البلدين عبارة عن ديون قصيرة الأجل[99].

الجدول 19- التصنيف الاقتصادي للنفقات التقديرية
(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

	الجزائر				اليمن				مصر			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
إجمالي النفقات	33.1	38.0	41.4	42.6	38.6	41.7	29.6	28.4	31.5	33.8	27.4	28.8
النفقات الجارية	17.8	20.1	22.5	25.9	31.4	34.6	23.6	22.4	27.7	29.6	24.3	26.1
الأجور والرواتب	6.7	7.5	8.6	11.4	10.9	10.4	9.7	8.9	7.0	7.3	7.4	7.1
مدفوعات الفائدة	0.9	0.6	0.4	0.3	2.2	2.2	2.6	2.6	5.6	5.1	6.0	5.9
السلع والخدمات	1.0	1.0	1.1	1.4	3.9	3.0	2.8	2.9	2.1	2.4	2.3	2.4
الإعانات والتحويلات	8.1	10.1	11.1	11.5	12.3	18.1	7.6	7.0	10.3	12.2	6.2	8.3
نفقات أخرى	1.1	0.9	1.3	1.3	2.0	1.0	1.0	1.0	2.7	2.6	2.4	2.4
نفقات رأس المال	15.3	17.9	18.9	16.7	7.2	7.1	6.0	6.0	3.8	4.2	3.1	2.7
	ليبيا				الأردن				لبنان			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
إجمالي النفقات	35.3	39.3	55.9	49.1	37.2	33.2	33.2	29.2	35.2	34.7	37.5	34.1
النفقات الجارية	14.1	15.4	28.2	25.3	31.0	27.8	25.7	24.3	32.8	33.0	34.6	31.4
الأجور والرواتب	8.4	6.8	11.3	10.2	4.8	4.5	4.3	4.3	9.5	9.2	11.3	11.3
مدفوعات الفائدة	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	2.3	2.2	2.3	12.5	11.4	12.7	13.1
السلع والخدمات	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	3.7	3.7	1.8	0.5	0.6	0.6	0.5
الإعانات والتحويلات	2.4	6.1	12.4	11.2	10.7	7.9	6.2	7.0	2.2	1.5	1.8	1.6
نفقات أخرى	3.4	2.5	4.4	4.0	9.5	9.4	9.2	8.8	8.0	10.2	8.2	4.9
نفقات رأس المال	21.1	23.9	27.7	23.8	6.2	5.4	7.5	4.9	2.4	1.7	2.9	2.7
	تونس				الجمهورية العربية السورية				المغرب			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
إجمالي النفقات	26.0	24.7	24.7	24.6	26.6	23.8	27.4	26.0	28.4	31.3	31.1	30.7
النفقات الجارية	20.1	19.0	18.1	18.0	17.0	16.6	17.1	16.4	23.9	26.4	26.1	25.4
الأجور والرواتب	11.6	10.4	10.7	10.5	4.9	4.6	6.1	5.7	10.6	10.6	10.6	10.5
مدفوعات الفائدة	2.6	2.1	2.0	1.9	0.8	0.7	0.6	0.4	3.1	3.0	2.6	2.9
السلع والخدمات	1.7	1.6	1.7	1.7	1.2	1.2	1.1	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
الإعانات والتحويلات	4.2	5.0	3.7	3.6	4.0	4.9	5.8	5.9	2.6	5.0	4.2	3.2
نفقات أخرى	0.0	0.0	0.0	0.3	6.1	5.2	3.5	3.3	7.6	7.8	8.7	8.8
نفقات رأس المال	5.9	5.8	6.6	6.6	9.6	7.2	10.3	9.6	4.5	4.9	5.0	5.3

97 ولغايات المقارنة، تجدر الإشارة إلى أن معظم النفقات في أوروبا الشرقية على هذا المستوى هي عبارة عن تحويلات وليس إعانات، ما يعكس خصائص النظام الاجتماعي المشتركة ما بين البلدان الأوروبية. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تسود الإعانات الصريحة والضمنية كأداة رئيسية للسياسات الاجتماعية، لا سيما على صعيد المنتجات النفطية والسلع الغذائية.

98 لا يعني ذلك أن الآثار المترتبة عن التخلف عن سداد الديون المحلية أقل أهمية من تلك المترتبة عن التخلف في سداد الديون الخارجية. فلطالما كانت الزيادة في أسعار الاستهلاك عند التخلف عن سداد الديون المحلية أعلى بأشواط من تلك التي تحدث عند التخلف عن سداد الديون الخارجية.

99 يؤدي تعدّد الالتزامات على المدى القصير إلى زيادة قابلية التأثر لأن جزءاً كبيراً من الديون يحتاج إلى إعادة التمويل في فترة قصيرة من الزمن، ويكون بالتالي عرضة لزيادات في معدلات الفائدة والصدمات الخارجية أو التطورات على الصعيد الداخلي التي تعزز الرغبة في تفادي المخاطر. أما الالتزامات المتعلقة بالديون الخارجية، فقلما تكون قصيرة الأمد.

الجدول 19 (تابع)

المعدل الإقليمي	2007	2008	2009	2010
إجمالي النفقات	30.8	30.9	30.2	30.1
النفقات الجارية	22.9	23.3	22.6	22.1
الأجور والرواتب	7.4	7.6	7.3	7.4
مدفوعات الفائدة	2.7	2.9	2.9	2.7
السلع والخدمات	2.4	1.9	1.7	1.7
الإعانات والتحويلات	6.0	6.5	6.0	5.6
نفقات أخرى	4.3	4.4	4.6	4.8
نفقات رأس المال	7.9	7.6	7.6	8.0

المصدر: Roy وآخرون، 2011، استناداً إلى البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي، المادة الرابعة الخاصة بالبلدان.

ملاحظة: الخانات باللون الأصفر تشير إلى خلل مالي محتمل.

في المدى المتوسط، يواجه كل من الجمهورية العربية السورية ومصر والمغرب، تحديات مالية بنيوية نظراً إلى أسس الاقتصاد الكلي فيها، ولأن حجم اقتصاداتها الكبير لا يسمح لها بالتعويل على المساعدات، بينما لا يتيح الفقر المستشري فيها الاعتماد على إجراءات تقليدية مثل تحويل وجهة الإنفاق.

وبالتالي، يجب إدراج ضبط أوضاع المالية العامة ضمن الأولويات الملحة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية في المديين القصير والمتوسط. وفي سبيل تحقيق ذلك، يتوفر خياران واضحان هما: إما زيادة إيرادات الحكومة أو تخفيض النفقات. ويميل صندوق النقد الدولي نحو الخيار الأول لأن المضاعفات المالية القصيرة الأجل تُعتبر مرتفعة على صعيد إجراءات الإنفاق مقارنة مع إجراءات الدخل (صندوق النقد الدولي، 2012b، ص 49). ويجب أن لا يشكل ذلك نوعاً من المقايضة. ففي البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، يُعتبر الإنفاق العام متدني الفعالية بشكل كبير لأنه قائم بشكل أساسي على منطق إعادة التوزيع والاحتياجات الأساسية بدلاً من أن يرتكز على القدرات والفعالية والإنتاجية. وبالتالي، فإن أي جهود رامية إلى ضبط أوضاع المالية العامة يجب أن تشتمل على إعادة التوازن للإنفاق العام وجعله أكثر فعالية بموازاة زيادة العائدات الضريبية. ويمكن زيادة العائدات الضريبية عبر توسيع القاعدة الضريبية من خلال الطريقتين التاليتين: (أ) زيادة الضرائب على الملكية والمبيعات؛ (ب) فرض الضرائب على الدخل. ويمكن لذلك أن يتسبب بمعضلة بين الفعالية والإنصاف في المدى المتوسط. فصحيح أن البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية تميل نحو اعتماد الضرائب غير المباشرة التي قد تترك أثراً سلبياً على مجموعات الدخل، لكن الضرائب المباشرة، حتى ولو فُرضت تدريجياً، قد تترك بدورها آثاراً تشويهية أكبر عندما تكون القدرة المؤسسية للهيئات الضريبية محدودة، كما أنها تنطوي على مخاطر كبيرة مرتبطة بالحوكمة. ومع مراعاة الأوضاع الخاصة لكل بلد، تحتاج المنطقة العربية إلى التحوُّل التدريجي من فرض الضرائب على العمالة إلى فرضها على الاستهلاك والثروات من أجل تعزيز الإنصاف والقدرة التنافسية في الوقت عينه، وكلاهما من الأمور التي تحتاج إلى معالجة فورية في كافة البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية.

ويبدو أن العلاقة بين الإنفاق العام والمخرجات الاقتصادية في المنطقة العربية تختلف بشكل كبير عن تلك السائدة في باقي أنحاء العالم (الجدول 19). وعند التدقيق في مجموعة البيانات الخاصة بالمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية واستعراض حالات التراجع على صعيد الاقتصاد الكلي القياسي في المنطقة، يتبيّن أن زيادة الإنفاق العام في المنطقة العربية، على خلاف باقي المناطق حول العالم، لا تترك أي أثر إحصائي يُذكر على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وعند تجزئة الإنفاق الحكومي الإجمالي وتوزيعه ما بين الإنفاق على القطاع الاجتماعي، أي الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية مجتمعة، والإنفاق على القطاعات الإنتاجية،

أي الزراعة والبنى التحتية مجتمعة، ومن ثم توزيعه إلى قطاعات فردية، تُظهر النتائج أن الإنفاق على القطاع الاجتماعي في المنطقة العربية وباقي أنحاء العالم يمكن أن يشكل محركاً للنمو في المدى القصير، بحسب ما تشير إليه المعاملات التي تم التوصل إليها. وما يثير الاهتمام هو أن التدقيق في الإنفاق الاجتماعي في كل من القطاعات يُظهر اختلاف الآثار الاقتصادية على المجموعتين المذكورتين. فبالنسبة لباقي أنحاء العالم، يبدو أن الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم هو ما يولد الآثار المذكورة، بينما في المنطقة العربية يبدو أن هذه الآثار ناجمة عن الإنفاق الاجتماعي. وبالتالي، تثير نتائج التراجعات مخاوف كبيرة حول جودة أنظمة التعليم والصحة، وفعالية توفير الخدمات العامة على نطاق أوسع. وعلى صعيد آخر، يبدو أن للإنفاق على القطاعات الإنتاجية أثراً إيجابياً في المنطقة العربية، لكن ليس في باقي أنحاء العالم، على الرغم من أن أثر هذه النفقات لناحية نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لا يتعدى نصف الأثر الذي يتركه الإنفاق الاجتماعي[100].

الجدول 20- مُعامل تأثير النفقات العامة على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في المدى القصير

	المجموع				القطاع الأساسي مجتمعاً				القطاع الأساسي مجزءاً			
	البلدان الأعضاء في جامعة الدول العربية		باقي أنحاء العالم		البلدن الأعضاء في جامعة الدول العربية		باقي أنحاء العالم		البلدان الأعضاء في جامعة الدول العربية		باقي أنحاء العالم	
نصيب الفرد المؤخر من الناتج المحلي الإجمالي النفقات العامة (للفرد)	1.023	***	0.876	***	0.858	***	0.901	***	0.889	***	0.959	***
إجمالي الإنفاق	-0.007		0.091	*								
القطاعات الاجتماعية					0.048	***	0.061	***				
الصحة									0.002		0.018	
التعليم									0.027		0.020	**
الحماية الاجتماعية									0.006	***	-0.006	***
القطاعات المنتجة					0.024	***	0.012					
الزراعة									0.021		0.011	
البنى التحتية									0.005	*	-0.011	
نفقات أخرى					5E-04		0.001		-0.005		0.024	**
ثابت	-0.121		0.508	**	0.828	***	0.544	***	0.730	***	0.142	**
اختبار Arellano-Bond لـ AR(1), p-value	0.073		0.006		0.074		0.007		0.068		0.002	
اختبار Arellano-Bond لـ AR(2), p-value	0.896		0.096		0.721		0.028		0.715		0.024	
اختبار Sargan الخاص بتحديد القيود	0.216		0.000		0.131		0.000		0.023		0.000	
اختبار Hansen الخاص بتحديد القيود	1.000		0.970		1.000		1.000		1.000		1.000	
الملاحظات	278		1289		278		1289		278		1289	
الأدوات	82		82		138		138		222		222	
البلدان	12		55		12		55		12		55	

المصدر: المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، استناداً إلى بيانات خاصة بالبنك الدولي، 2011، وشعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة، 2011.

ملاحظات: المتغيّر التابع هو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي لعام 2005. كافة النماذج تهدف إلى رصد آثار الاتجاهات الخاصة بكل بلد. أما تأثير النفقات العامة في المدى الطويل، والذي يقيس أثر الإنفاق الجاري على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات اللاحقة، فيمكن قياسه من خلال تقسيم المُعامِلات عبر مُعامل متغيّر النمو المؤخر.

العلامة (*) تعني $p \leq .10$؛ و(**) $p \leq .05$؛ و(***) $p \leq .01$.

100 لكن، تجدر الإشارة إلى أن تقدير التراجعات يتم بناءً على مجموعة من البيانات المعدلة بحسب السكان. وحين تُنفذ هذه التراجعات على أساس بيانات غير مرجَّحة، غالباً ما تكون النتائج غير مهمة على الصعيد الإحصائي.

ويُظهر الجدول 21 أثر المزاحمة المحتمل الذي يمكن للإنفاق العسكري أن يتركه على الإنفاق الاجتماعي في المنطقة، لا سيما في البلدان ذات الميزانية المحدودة. في الواقع، لطالما كان متوسط الإنفاق العسكري في المنطقة العربية يوازي أكثر من ضعف المعدل العالمي وأكثر بثلاث مرات من معدل الاقتصادات الناشئة في مناطق جرت المقارنة معها مثل شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وفي الوقت نفسه، جاءت معدلات الإنفاق على القطاع الصحي أدنى بكثير من تلك السائدة في شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وتجدر الإشارة إلى أن سبعة بلدان عربية من أصل عشرة حول العالم شهدت المعدلات الأعلى من الإنفاق العسكري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2007.

الجدول 21- متوسط الإنفاق العسكري مقابل الإنفاق الاجتماعي
(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

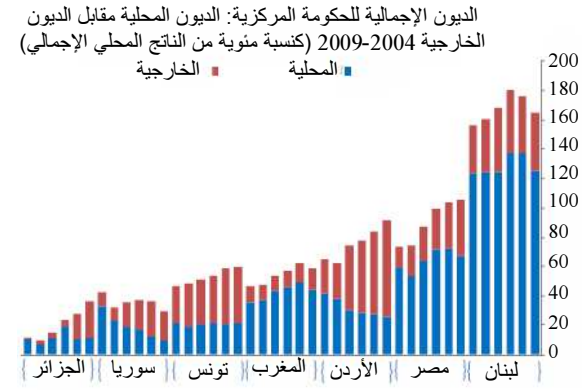
	متوسط الإنفاق العسكري		متوسط الإنفاق على التعليم الرسمي		متوسط الإنفاق على الصحة العامة	
البلد/المنطقة	2004-2000	2009-2005	2004-2001	2008-2005	2004-2000	2009-2005
البحرين	4.40	3.36	-	3.10	2.79	2.66
مصر	3.24	2.50	4.80	4.06	2.32	2.12
العراق	2.38	4.54	-	-	1.01	2.58
الأردن	5.74	5.22	-	-	4.86	5.30
الكويت	6.92	3.79	6.30	4.24	2.49	1.92
لبنان	4.91	4.29	2.64	2.46	3.44	3.93
عُمان	11.89	9.86	4.05	3.72	2.56	1.99
فلسطين	-	-	-	-	-	-
قطر	3.88	2.25	2.14	-	2.37	2.07
المملكة العربية السعودية	9.80	8.93	7.27	5.97	2.99	2.78
السودان	3.77	4.24	-	-	1.07	1.88
الجمهورية العربية السورية	5.49	4.22	-	5.09	2.21	1.45
الإمارات العربية المتحدة	8.40	5.73	1.84	1.09	2.44	1.81
اليمن	6.16	4.62	9.63	5.15	2.42	1.62
متوسط منطقة الإسكوا	**5.92**	**4.89**	**4.83**	**3.88**	**2.71**	**2.67**
المنطقة العربية	**6.40**	**5.28**	**5.07**	**3.95**	**2.57**	**2.44**
شرق آسيا والمحيط الهادئ	**1.49**	**1.58**	**3.98**	**3.79**	**4.69**	**4.28**
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	**1.35**	**1.36**	**4.18**	**3.96**	**3.19**	**3.51**
المعدل العالمي	**2.39**	**2.48**	**4.33**	**4.45**	**5.64**	**5.76**

المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشر التنمية العالمية، 2011.

ملاحظة: تشير العلامة (-) إلى عدم توفر البيانات.

معظم الديون العامة في المنطقة هي ديون محلية، مثلما يظهره الشكل 56. ومنذ عام 2005، يحاول كل من الأردن، وتونس، ولبنان، ومصر، والمغرب، الحد من نسبة الديون العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي، لا سيما على ضوء ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي. وفي مصر، تُعتبر بنية استحقاق الديون قصيرة الأمد وتصل إعادة التمويل السنوية إلى ربع الناتج المحلي الإجمالي تقريباً. وبالتالي، قد يكون من الصعب استدامة تخفيض الديون في ظل تدني معدلات النمو الدولية والإقليمية، وجمود الإنفاق[101]، والضغوطات المالية المتصاعدة بسبب الانتفاضات الشعبية[102]. أما الديون القابلة للتداول فهي محدودة في الجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن[103]. ومن شأن اعتماد استراتيجية أكثر شمولية لتطبيق السياسة المالية العامة، قائمة على الحسابات البنيوية للقطاع العام، ومتجذرة في الإيرادات والنفقات المالية غير المرتبطة بالدورات الاقتصادية، بما في ذلك الأسعار الطويلة الأمد للسلع المصدرة بدلاً من أسعار السوق، أن يثمر نتائج إيجابية لناحية دعم النمو الطويل الأمد بموازاة الحد من التقلبات القصيرة الأمد من خلال اعتماد سياسة مالية لمواجهة التقلبات الدورية خلال فترات الانكماش والنمو على حد سواء، وذلك حسبما أظهرته تجارب بلدان مثل شيلي خلال الأزمة المالية العالمية الأخيرة.

الشكل 56- تجزئة الديون الحكومية في الفترة 2004-2009
(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: Garcia-Kilroy and Caputo Silva، 2011.

101 التصلب على صعيد الإنفاق في المنطقة مصحوباً بضعف في المؤسسات، يقوّض القدرة على الاستجابة المالية الفورية للصدمات، بينما يُعتبر تمويل الديون أسهل، مقارنة مع الاقتصادات الناشئة الأخرى، ما يخلق نوعاً من التحيّز نحوه.

102 يعاني الأردن ولبنان من ضعف كبير بسبب ارتفاع مستوى الديون فيهما، وارتفاع نسبة الديون بالعملات الأجنبية، والحسابات الرأسمالية المفتوحة، وربط أسعار الصرف بعملة أجنبية. وما يزيد هذه المشكلة تفاقماً هو حيازة المصارف المحلية العديد من الأوراق المالية الحكومية. وبالتالي، فالحاجة ملحة إلى إجراء الإصلاحات على صعيد الأسواق المحلية للديون العامة في ظل الآفاق الزاخرة بالتحديات المحيطة بديناميات الديون.

103 الأزمة المالية التي شهدتها تركيا بين عامي 2000 و2001 تعطي درساً هاماً حول التفاعل ما بين السياسة المالية والسياسة النقدية في اقتصادات السوق الناشئة التي يرتفع فيها مستوى الديون العامة، وذلك على النحو التالي: (أ) عدم انضباط السياسة المالية كان العامل الرئيسي وراء معدلات التضخم العالية والمزمنة في تركيا؛ (ب) المتغيرات المالية مثل الفائض الأساسي، والعبء المترتب عن الديون، والتوقعات بشأن السياسة المالية كانت عناصر أساسية في التوقعات الخاصة بالتضخم؛ (ج) تعزيز الانضباط المالي كان العامل الرئيسي الذي ساهم في تراجع التضخم؛ (د) كان تراجع التضخم بسرعة وتشديد السياسات المالية من العوامل الفعالة جداً في ظل نمو اقتصادي مزدهر. كما شكل الانضباط المالي في حالة تركيا شرطاً مسبقاً للنمو، لأن أي تراخي في السياسة المالية كان من الممكن أن يؤدي إلى معدلات فائدة عالية (Sturm and Gurtner, 2007).

إلى جانب التراجع الاقتصادي، لطالما واجه العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية إلتزامات مشروطة من قِبل المؤسسات التي تملكها الدولة والقطاع المصرفي، ويعود هذا جزئياً إلى ذلك التراجع. ولا تستطيع البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أن تتحمل زيادة هائلة على صعيد العجز المالي لأنها، إلى جانب تبعات هذه السياسة على استقرار الاقتصاد الكلي، سيتوجب عليها الحد من أي خسائر مالية محتملة ناجمة عن هذين القطاعين.

وقد أنشأت معظم البلدان المصدرة للنفط في المنطقة صناديق سيادية وأخرى للحفاظ على الاستقرار من أجل معالجة التحديات الطويلة والقصيرة الأجل التي تفرضها السياسة المالية العامة[104]. إلا أن هذه الصناديق تطرح عدداً من المشاكل التي تتعلق بكيفية إدارتها، لأن مساهمتها في السياسات المالية السليمة رهن بجودة المؤسسات وحوكمة المالية العامة. ويمكن للبلدان المنتجة للنفط أن تتعامل مع مسألة عدم إمكانية توقع الإيرادات النفطية من خلال استخدام أدوات السوق التي تساعد على التحوُّط من مخاطر أسواق النفط[105]. ولكن دور هذه الأدوات في المنطقة كان محدوداً حتى الآن بسبب القيود المؤسسية ولأن الأسواق غير مطورة على صعيد هذه المنتجات. وتشكل بوتسوانا وشيلي أمثلة على المقاربات الحذرة والمستدامة للإيرادات المالية القائمة على الموارد. فمنذ الاستقلال، استخدمت بوتسوانا الإيرادات الكبيرة الناجمة بشكل أساسي عن مناجم الألماس من أجل تمويل الأهداف المحددة في خططها الإنمائية والتي تولي اهتماماً خاصاً للتعليم والصحة. أما شيلي، فتستخدم الإيرادات المتزايدة المتأتية عن مناجم النحاس من أجل تغذية صناديق تحقيق الاستقرار واحتياطي العملات الأجنبية، علماً أنها قد تمكنت مؤخراً من استخدام هذا الاحتياطي لتمويل برامج التحفيز المعاكسة للدورات الاقتصادية لمواجهة تداعيات الأزمة العالمية.

فاء- إدارة المالية العامة

ثمة مجال في معظم البلدان لتحسين إدارة المالية العامة بهدف تحقيق نتائج مالية أفضل. وتعاني نظم إدارة المالية العامة في العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية من أوجه القصور التالية: (أ) عدم التصريح عن بعض النفقات الحكومية مثل الالتزامات المشروطة وتلك الخاصة بالشركات التي تملكها الدولة[106]؛ (ب) نظم الشراء الضعيفة؛ (ج) الاستخدام المحدود لإطار الإنفاق المتوسط الأجل على صعيد الإنفاق على المشاريع والنفقات المتكررة، وموازنة الميزانية المعدلة دورياً، والتوقعات الخاصة بالإيرادات؛ (د) تجزئة الميزانية والمسارات ذات الصلة، في ظل اختلاف التدابير والوزارات على صعيد نفقات التشغيل والنفقات الرأسمالية، لا سيما وأن وزارة المالية ووزارة التخطيط هما المسؤولتان عن فئتي الإنفاق المعنيتين؛ (ه) ضعف الرقابة على الإنفاق ونظم التدقيق الداخلي؛ (و) التكييف غير المتسق لمعايير التدقيق والإبلاغ الدولية؛ (ز) ضعف إجراءات التدقيق الخارجي؛ (ح) الدور الثانوي للبرلمانات في إعداد الميزانية والإشراف

104 التحدي الطويل الأمد المتثمل في تحقيق الإنصاف بين الأجيال والاستدامة المالية عبر تكديس الأصول، يمكن معالجته من خلال الادخارات التي تتيحها هذه الصناديق. أما في ما يتعلق بالتحدي القصير الأمد المتمثل في التخطيط المالي وتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي عبر امتصاص وضخ الإيرادات من وإلى الميزانية، فيعالج من خلال الاستقرار الذي توفره هذه الصناديق. النروج وشيلي خير أمثلة على أن الصناديق السيادية المدارة بشكل مناسب، والتي ترمي عموماً إلى توفير الادخار الطويل الأجل، قد ساعدت في تحقيق استقرار الدورة الاقتصادية على المدى القصير.

105 من الأمثلة الجيدة على هذا التحوُّط، تجربة المكسيك التي تحوَّطت على صعيد إنتاجها من النفط الخام من خلال اعتماد مجموعة من الخيارات، فأصبح برنامج التحوُّط النفطي للمكسيك أكبر صفقة فردية سنوية في سوق السلع الأساسية حول العالم. وقد أتت هذه الاستراتيجية بثمارها عندما شهدت أسعار النفط تراجعاً في عام 2009، حيث أكسبت إيراداتِ القطاع العام مزيداً من الاستقرار وسهلت عملية إعداد الميزانية. وتجدر الإشارة إلى أن قطر قد اعتمدت هذه الاستراتيجية على صعيد قسم من إنتاجها النفطي لعام 2012.

106 من الالتزامات المشروطة التقليدية في المنطقة، القروض المتعثرة التي توفرها المصارف المملوكة من الدولة. ونتيجة لذلك، تواجه بلدان المنطقة قدرة محدودة على استيعاب الصدمات.

عليها؛ (ط) تعدد حسابات الخزينة أو محدودية تغطية الحسابات الفردية؛ (ي) القيود المرتبطة بالبيانات والتي تعيق عملية وضع السياسات؛ (ك) ارتفاع معدلات التهرب الضريبي؛ (ل) تعدد العمليات شبه المالية التي تضطلع بها المؤسسات التي تملكها الدولة والمصارف الرسمية.

وتنعكس القيود المذكورة أعلاه في الأداء الضعيف الذي أظهره دوماً مؤشر الميزانية المفتوحة في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية (الجدول 22). ويساهم ضعف المساءلة والمشاركة على صعيد مسار الميزانية، وطنياً ومحلياً، في انعدام المساواة على مستوى توفير الخدمات.

الجدول 22- مؤشر الميزانية المفتوحة في بلدان عربية مختارة

البلد	2006	2008	2010	2012
الأردن	50	53	50	57
تونس	-	-	-	11
الجزائر	-	2	1	13
لبنان	-	32	32	33
مصر	19	43	49	13
المغرب	19	28	28	38
اليمن	-	10	25	11

المصدر: شراكة الميزانية الدولية، مسح الميزانية المفتوحة.

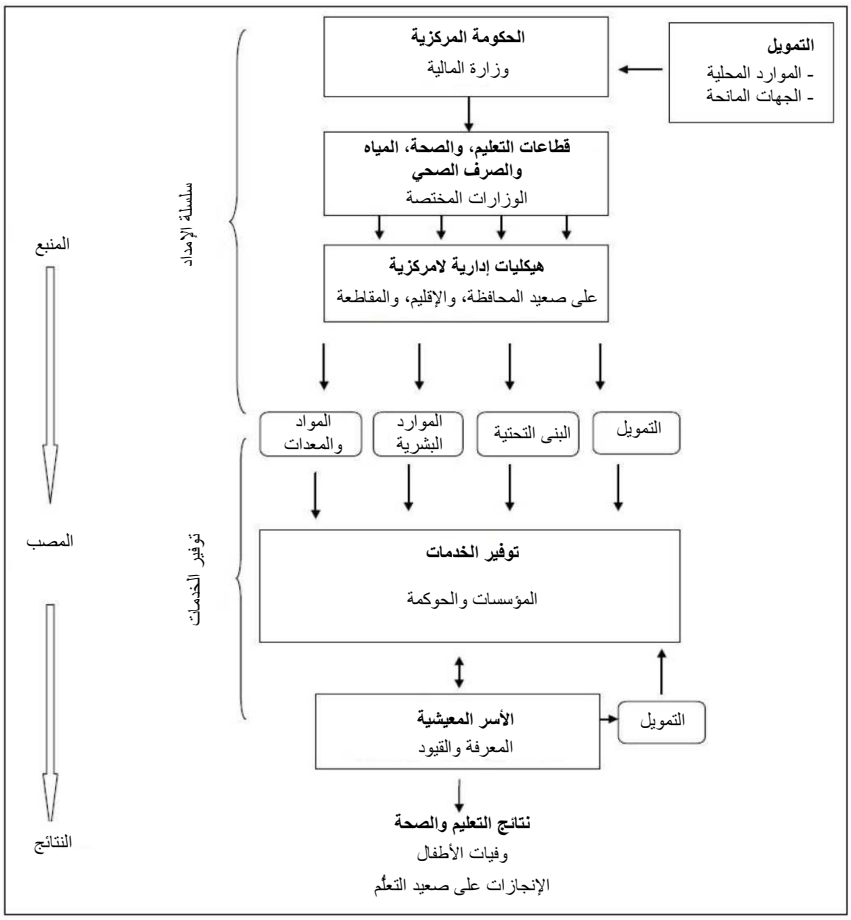
ملاحظات: تصنيفات مؤشر الميزانية المفتوحة: 81-100 = معلومات وافرة؛ 61-80 = معلومات وافية؛ 41-60 = بعض المعلومات؛ 21-40 = الحد الأدنى من المعلومات؛ 0-20 = معلومات شحيحة أو لا معلومات. كافة الأرقام مدوَّرة إلى أقرب عدد صحيح.

تشير العلامة (-) إلى عدم توفر البيانات.

تحتاج البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية إلى إنشاء جهاز واحد مسؤول عن إدارة وتنفيذ عمليات شراء خدمات البنى التحتية الأساسية على المستويات دون الوطنية، ما يسمح بالابتعاد عن الممارسات المجزأة التي تتمثل في قيام كل فرع في وزارة مختصة أو جهاز مركزي بما يخصه من عمليات الشراء، وإبرام العقود، والبناء، والإشراف، والصيانة، والإدارة التشغيلية.

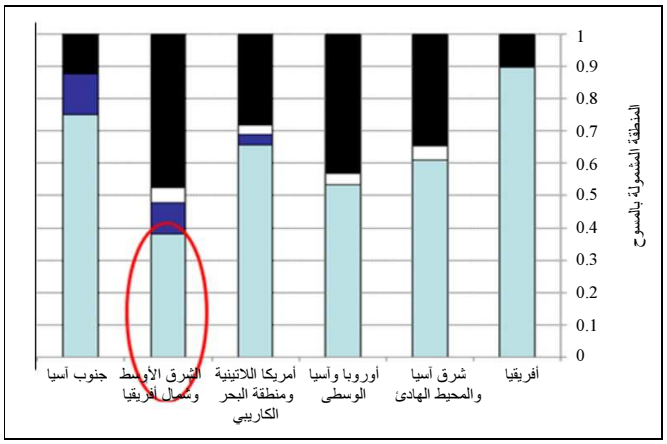
وفي ظل الحوكمة الضعيفة، يمكن أن تتسرب كميات كبيرة من الموارد على امتداد سلسلة تحويل الميزانية (الشكل 57). وفي حوالى 30 بلداً نامياً مشمولاً بالمسح، تراوحت نسب التسرب ما بين 30 و80 في المائة. في اليمن، تفيد تقديرات المدققين بأن حوالى 30 في المائة من الإيرادات لا تصل إلى الخزينة الوطنية (Gelvin, 2012). هذا إلى جانب التأخير في عمليات نقل الموارد التي قد تستغرق أشهراً عدة، وتغيُّب ما بين 20 و40 في المائة من الجهات المزوِّدة بالرعاية الصحية، وما بين 10 و30 في المائة من المدرِّسين. وتُعتبر المناطق الريفية الأكثر تأثراً بتسرب الموارد والتأخير في عمليات نقلها. وغالباً ما تتراجع عمليات تمويل الخدمات وتوفيرها في المناطق التي تعاني من عجز على صعيد الحوكمة. ومن المرجح أن تكون كل هذه المؤشرات موجودة في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، إلا أن عدداً محدوداً جداً من المسوح التشخيصية قد أجري في المنطقة، مثل التقييمات المالية وتلك المتعلقة بالنفقات العامة (الشكل 58)، ومسوح تتبُّع النفقات العامة، والمسوح الكمية لتوفير الخدمات (الشكل 59)، على سبيل المثال لا الحصر.

الشكل 57- أوجه الضعف المحتملة في تخصيص الموارد ونقلها

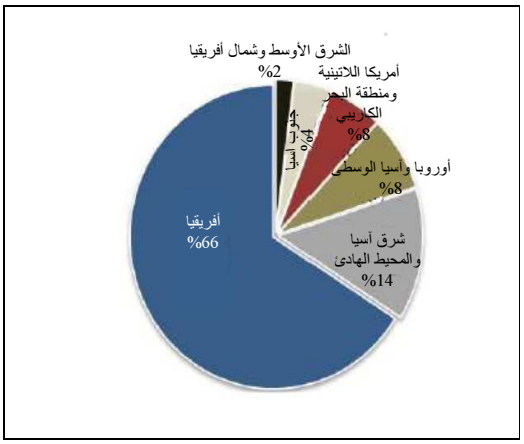


المصدر: معلومات من توليف الإسكوا.

الشكل 58- المناطق المشمولة بتقييمات المساءلة المالية والإنفاق العام
(نسبة مئوية)



الشكل 59- مسوح تتبُّع النفقات العامة/المسوح الكمية لتوفير الخدمات بحسب المناطق
(نسبة مئوية)



المصدر: بيانات مؤشرات الحوكمة القابلة للتطبيق، وهي متوفرة على الموقع التالي: https://agidata.org/site/CoursePresentations.aspx؛ وGauthier وأحمد، 2012.

كثيرة هي الميزانيات الحكومية التي لا تخضع لأي نوع من الرقابة الرسمية والمفتوحة، وينطبق ذلك على المخصصات والنفقات العسكرية والأمنية. ففي مصر، يتم تخصيص حوالى 8 مليارات دولار أمريكي لهذا القطاع، بالإضافة إلى 1.3 مليار دولار على شكل مساعدات من الولايات المتحدة، ولكن لا تتوفر تقارير تدقيقية للجمهور حول كيفية إنفاق هذه الأموال. وتؤدي سيطرة القطاع العسكري على شرائح واسعة من الاقتصاد الوطني إلى زيادة إرباك نظام إدارة المالية العامة. فغالباً ما يتولى القطاع العسكري توفير الخدمات التنموية وتلك المرتبطة بالرفاه الاجتماعي مثل بناء أنظمة البنى التحتية، ومنشآت تكرير المياه، والتوزيع المجاني للأغذية، على أساس استنسابي، من دون أن تكون هذه الخدمات مدرجة في أي وثيقة خاصة بالميزانية السنوية. ويبرز على هذا المستوى خطر طمس المهام المنوطة بمختلف كيانات الدولة، ووقوع التباس بين ما يندرج في إطار الخدمة وما هو مستحق أصلاً، وهيمنة مناخ من ضعف الشفافية والمساءلة في أجهزة الدولة، فضلاً عن استخدام ميزانية الدولة المحدودة أساساً على نحو غير فعال على حساب مشاريع كانت لتترك آثاراً أكبر على صعيد مكافحة الفقر.

ونظراً لاتساع نطاق الإصلاحات المرتبطة بإدارة المالية العامة، غالباً ما يسهِّل إنشاءُ مجموعات عمل مشتركة بين الوكالات التنسيقَ على امتداد المسار الإصلاحي (البنك الدولي، 2010d). وبناءً على نتائج تقييم المساءلة المالية والنفقات العامة التي أجريت على المستوى القطري، تبيّن أن الجمهورية العربية السورية وليبيا هما البلدان اللذان تبرز فيهما حاجة ملحة لإجراء الإصلاحات.

صاد- اللامركزية المالية

لتحسين المساءلة والفعالية في توفير الخدمات، ينبغي تصميم عملية تحقيق اللامركزية بعناية ودقة، مع ضمان التمثيل المناسب للمواطنين في المجالس المحلية. وغالباً ما تكون قضايا التنمية المحلية مرتبطة بشكل وثيق بمستوى المعيشة في المجتمعات، ولذلك يسهل التوصل إلى نتائج ملموسة على المستوى المحلي. وقد وفر تقرير التنمية في العالم لعام 2004 الذي ركز على ضمان نفاذ الفقراء إلى الخدمات، معلومات عن الموارد المخصصة للمدارس في أوغندا وكمية الموارد الفعلية التي تصلها (البنك الدولي، 2003b). وقد أثارت هذه المعلومات ردات فعل قوية في صفوف المواطنين ما أدى إلى تغيير نظام إدارة التعليم. وخلافاً لذلك، يتسبب إحلال اللامركزية، أو في هذه الحال، إلغاء تركيز السلطة، بآثار معاكسة لأن هذه العملية قد تحد أكثر فأكثر من اتساق عملية توفير الخدمات عبر المناطق داخل البلد. أما المنطقة العربية فلطالما كانت الأقل لامركزية في العالم، إلا أن عدداً متزايداً من البلدان بات يعتمد برامج للقضاء على مركزية صنع القرار لصالح الحكومات المحلية (يتضمن الجدول 23 موجزاً للتقييم). ويشمل تفويض المسؤوليات العديد من جوانب توفير الخدمات، ومن بينها التعليم والرعاية الصحية الأساسية. ويجب اعتماد المسوح الخاصة بالمستهلكين وسجلات أداء المجتمعات كأداة تشخيص ورصد منتظمة لنوعية توفير الخدمات في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء. وتظهر تجربة إندونيسيا أن مثل هذه الأدوات تبعث بإشارة قوية إلى الجمهور حول وجود نية سياسية في تحسين الخدمات، كما يمكنها أن تشكل قناة لمشاركة المواطن في برامج الإصلاح. وبالإضافة إلى ذلك، من المفيد جداً إجراء تقييم لفعالية اللامركزية في المنطقة وفي بلدان أخرى تمر بمرحلة انتقالية كإندونيسيا خلال العقد الماضي.

في غالبية البلدان العربية باستثناء مصر والمغرب، لا يتم انتخاب حكومات الولايات أو المقاطعات على المستوى المحلي، أما المجالس البلدية فتُنتخب بمعظمها محلياً. وعلى الرغم من تزايد اللجوء إلى الانتخابات المحلية، لا يزال تقاسم السلطة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية يميل باتجاه المستوى المركزي. وتكثر القوانين التي ترعى تقسيم الأدوار والمسؤوليات وهي غالباً ما تثير اللبس في العديد من

البلدان؛ وقد قامت هذه البلدان في معظم الأحيان بإلغاء تركيز السلطة بدلاً من إحلال اللامركزية التامة. فإلغاء تركيز مهام الوزارات المختصة قد يؤدي إلى ضعف المساءلة الواضحة تجاه السلطات المحلية، وبالتالي، تمسي عملية تحديد المسؤولية المنوطة بكل جهة مبهمة. وفي بعض البلدان، لا تزال الحكومة المركزية هي الجهة التي تعيِّن الرئيس التنفيذي في البلدية؛ وقد ينطبق ذلك على بعض الموظفين المدنيين أيضاً، ما يشكل بالتأكيد عائقاً أمام تطبيق المزيد من المساءلة.

وعند التدقيق بالعلاقات المالية بين الحكومات، يبدو جلياً أن المنطقة تعاني من مركزية مفرطة لناحية الإيرادات والنفقات[107]. فالمحافظات أو المقاطعات لا تملك أي سلطة على صعيد فرض الضرائب، أو الإنفاق أو التشريع. ويطرح ذلك عائقاً كبيراً أمام عملية صنع القرار على المستوى المحلي. ولعل معاناة الأردن، وتونس، ومصر، واليمن من المركزية هي الأشد على صعيد الخدمات الاجتماعية، بحيث تسود في كل من الأردن ومصر مركزية شديدة على صعيد خدمات الحماية من الحرائق، والتدفئة، والري، والشرطة مقارنة مع بلدان عربية أخرى. وباستثناء الأردن، لا تعتمد عملية تخصيص الإيرادات في تلك البلدان على أي قواعد واضحة للتحويل، وبالتالي، تكون بطبيعتها غير مستقرة في ظل تقلبات الدورات الاقتصادية والإيرادات الحكومية. وتترتب على ذلك مخاطر جمّة تتمثل في المساومة والتحيّز وفقاً للمحسوبيات السياسية أو الاستنسابية البحتة. وما يثير القلق هو عدم توفر البيانات الخاصة بنفقات السلطات المحلية في معظم البلدان. هذا بالإضافة إلى أن القدرة الإحصائية المحدودة تعيق السلطات المحلية عن دعم برامج الحد من الفقر في الدوائر التابعة لها، على الرغم من أن موقعها يجعل منها قنوات مفيدة جداً لإيصال المساعدات. من هنا، فإن الصناديق الاجتماعية وشبكات الأمان الخاضعة لإدارة الحكومة المركزية أو المؤسسات الخيرية تشكل الأداة الوحيدة المتاحة لمعالجة مسألة الفقر. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى التجربة التركية التي تعطي جملة من العبر المفيدة.

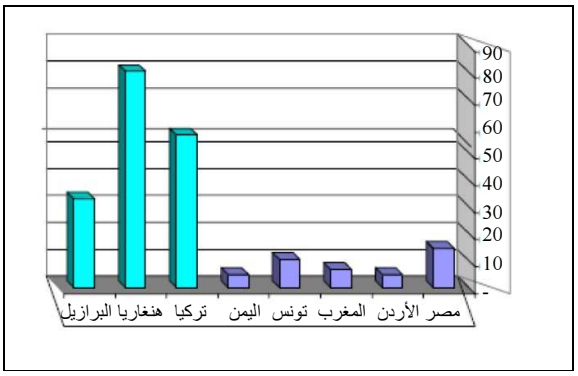
وهذا المجال قابل للتطوير، في ظل ما أظهرته بعض الدراسات من أن اللامركزية المالية تحسن الفعالية على صعيد تخصيص الموارد وتوفير الخدمات العامة، مع ما يفترضه ذلك من إعطاء السلطات المحلية مزيداً من الاستقلالية، وتزويدها بمصادر للدخل، وإيلائها مسؤوليات إضافية مع التقيد بمستلزمات المساءلة. وفي هذا الإطار، تبرز الحاجة إلى تطوير القدرات الفنية على المستوى المحلي وتعزيز المؤسسات في سبيل الحد من الآثار السلبية وتعزيز الشفافية والمساءلة.

لم يساعد توفير الخدمات العامة على تحقيق التكامل بين المناطق داخل البلد، إذ ما من علاقة واضحة عادةً بين تخصيص الموارد والنتائج ذات الصلة. فعندما لا يكون التخصيص استنسابياً أو مسيّساً تعتمد الحكومة المركزية في تخصيص الموارد لصالح السلطات المحلية على التوزيع السكاني فقط. على سبيل المثال، على الرغم من أن نصف الشعب المصري يقيم في صعيد مصر، لم تتلقَ هذه المنطقة في السنة المالية 2009 سوى 18.2 في المائة من الإنفاق على الصحة، و19.5 في المائة من الإنفاق على المياه، و29.4 في المائة من الإنفاق على التعليم. وفي سبيل تزويد السلطات المحلية كافة بالحد الأدنى من الخدمات الاجتماعية على الأقل، بغضّ النظر عن وضعها الاقتصادي وقدرتها على تحصيل الضرائب المحلية، عمدت الحكومات المركزية في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في مناطق أخرى إلى مراعاة التكافؤ في تحويل المخصصات، أي وفقاً للاحتياجات، وبتخصيص موارد إضافية نسبياً للمناطق الأشد فقراً.

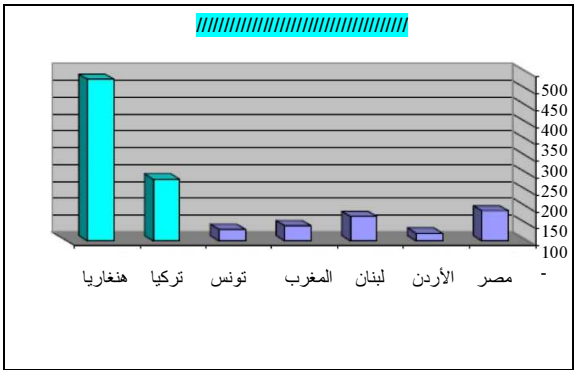
---

107 في مصر، تجمع الحكومة المركزية 98 في المائة من إجمالي إيرادات الحكومة، وهي مسؤولة عن 86 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، في حين أن السلطات المحلية أو المحافظات تنفق حوالى 14 في المائة من إجمالي الإنفاق لكنها تجمع فقط 2 في المائة من إجمالي الإيرادات. وتموّل التحويلات من الحكومة المركزية إلى المحافظات حوالى 90 في المائة من الإنفاق المحلي، أما الفارق فتغطيه الإيرادات المحلية (Abdellatif, 2012).

الشكل 60- نصيب الفرد من استثمارات السلطات المحلية
(بالدولار الأمريكي)



الشكل 61- نصيب الفرد من إيرادات السلطات المحلية
(بالدولار الأمريكي)



المصدر: البنك الدولي، 2007c.

الجدول 23- المسؤوليات المتعلقة بالإنفاق لناحية التمويل والتوفير

	التمويل							التوفير						
الوظيفة	مصر	الأردن	لبنان	سوريا	تونس	فلسطين	اليمن	مصر	الأردن	لبنان	سوريا	تونس	فلسطين	اليمن
الرفاه الاجتماعي	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C
المتشفيات	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	P	C	C,P
الصحة العامة	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C,P
الجامعات	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	P	C	C
التعليم الثانوي	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	P	C	C
التعليم الابتدائي	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	P	C	C
الإسكان	C	C	C		C	C	C	C	C	C		C	C	C
النقل الحضري	C,P,M	C	C	C,P	C,P	C,P	C,P	C,P	C,P,M	C,P	C,P	C	C,P,M	C,P,M
السكك الحديدية	C	C	C	P	C	C	C	C	N/A	C	P	C	N/A	C
المطارات	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C
المرافئ والطرق المائية الملاحية	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C
الطرق السريعة داخل المدن	C,P,M	M	C	P,M	C,P	M	C,P	C,P	C,P,M	C,P	P,M	C	M	C,P,M
الطرق السريعة بين المدن	C,P	C	C	C,P	C,P	C	C,P	C,P	C,P,M	C,P	C,P	C	C	C,P,M
الكهرباء	C	C	C	P	C	C	C	C	M	C	P	C	C	C
جمع النفايات	M	M	C	P	M	M	P	M	M	P	M	C	M	P
المياه وشبكة الصرف الصحي	P,M	C	C	P	C,P	M	C,P	C,P	M	C,P	P	C	C	C,P
الحماية من الحرائق	C	M	C	M	C,P	M	C,P	C,P	C,P,M	C	M	C	C,P,M	C,P
التدفئة	C	N/A	C	C	N/A	M	N/A	N/A	M	N/A	C	C	M	N/A
الري	C	C,P	C	C	C,P	C,P	C,P	C,P	C,P	C,P	C	C	C,P	C,P
الشرطة	C	C	C,M	P	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C

المصدر: إعداد الإسكوا.

ملاحظة: C = الحكومة المركزية؛ P= حكومة المقاطعة؛ M= حكومة البلدية؛ N/A=لا ينطبق.

قاف- سياسات النقد وأسعار الصرف

خلافاً للعديد من المراحل الانتقالية السابقة، لم تشهد اقتصادات معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية تراجعاً حاداً وغير منتظم في قيمة العملة. وقد رُبطت أسعار الصرف في العديد من الاقتصادات غير النفطية في المنطقة بسلة من العملات القوية، في محاولة للحفاظ على استقرار أسعار الصرف، مع الاحتفاظ ببعض المجال للمناورة في السياسات النقدية (الجدول 24). وفي الوقت عينه، استمر معظم البلدان العربية المصدرة للنفط بربط أسعار الصرف بالدولار الأمريكي[108]. وقد ساعد هذا التدبير في الحفاظ على استقرار العائدات المحلية للصادرات النفطية، كما أعطى نوعاً من الثبات إلى بيئة الاقتصاد الكلي والسياسات من خلال المساعدة في تثبيت توقعات التضخم، والحد من مخاطر أسعار الصرف المرتبطة بالاقتراض على الصعيد الدولي. وبالمقابل، يتم اللجوء إلى هذا الربط في الاقتصادات الصغيرة الحجم حيث يجري استيراد أسعار السلع الأساسية المهمة، ما يجعل من الصعب على المصارف المركزية عدم التقيد بقرارات الاحتياطي الفدرالي الأمريكي المتعلقة بمعدلات الفائدة من أجل تجنب أي مضاربات محتملة على عملاتها[109]. وعلى صعيد المنطقة بشكل خاص، يتيح الربط تحوُّل الأسعار الدولية للسلع الغذائية إلى أسعار محلية، ما يَحُول دون تراجع سعر الصرف جراء المنافسة[110]. من هنا، تواجه المصارف والحكومات المركزية معضلة ضمنية ومتناقضة في معظم الأحيان[111]. وتُظهر الوقائع أن البلدان النامية التي تتمتع بأنظمة أكثر مرونة لأسعار الصرف تكون عادةً أقل تأثراً بالصدمات الخارجية (Gallego and Tessada, 2008). وخلال السنوات الثلاث الماضية، باتت السياسات المالية تطرح تحديات أكبر، في ظل تدني معدلات الفائدة في الولايات المتحدة إلى مستويات غير مسبوقة، إلى جانب فائض السيولة والارتفاع النسبي للتضخم في البلدان العربية المصدرة للنفط، وهي أمور تؤدي إلى ارتفاع المعدلات ذات الصلة في المنطقة. وعلى الرغم من هذه التحديات، نجح كل من تونس ومصر والمغرب في الحفاظ على استقرار الأسعار باعتباره الغاية الأساسية لسياساتها النقدية.

ومن الدروس المستقاة من البلدان الأخرى التي تمر بمرحلة انتقالية أن نظام الصرف بحد ذاته لا يحرز فارقاً كبيراً. وقد احتدم الجدال حول النظام المناسب الواجب اعتماده؛ فكان على الجهات المسؤولة عن التعويم إدارة أسعار الصرف بشكل صارم في حين كان على الجهات المسؤولة عن التثبيت خفض القيمة مراراً وتكراراً وغالباً ما كان ينتهي بها الأمر إلى التعويم. وبشكل عام، برزت الحاجة إلى نوع من الاستهداف على الصعيد النقدي، لكن وبحسب التقديرات الأولية، قلما يهم الهدف الذي يقع عليه الاختيار طالما يتم الالتزام به.

---

108 ترتبط بالدولار عملات كل من الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والعراق، وعُمان، وقطر، ولبنان، والمملكة العربية السعودية، واليمن. وترتبط عملات كل من تونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، والكويت، وليبيا، والمغرب، بسلة عملات مركّبة. أما السودان ومصر فيعتمدان التعويم الموجّه.

109 يأتي ذلك نتيجة لثلاثة خيارات صعبة يخسر بموجبها أي بلد يتمتع بسعر صرف ثابت وبحركة حرة لرأس المال استقلاليته على صعيد السياسات النقدية، أقلّه لدرجة معيّنة.

110 تشير بعض الدراسات إلى أن تراجع قيم أسعار الصرف الحقيقية لا يؤدي إلى زيادة الصادرات، لأن الصادرات تكون جامدة في المدى القصير، في حين أن الواردات ترتفع بوتيرة أسرع من حيث القيمة بينما يشهد التوازن الخارجي تدهوراً (Cobham and Dibeh, 2009). ومن الصعب عادةً توقع الأثر المالي لتراجع قيم أسعار الصرف، لا سيما في هذه المنطقة، نظراً لتعددية الهيكليات الاقتصادية. وقد لا يتأثر الطلب على صادرات قادمة من بلد ما بالتغيّرات في الأسعار النسبية الناجمة عن تراجع بسيط في قيمة سعر الصرف، وذلك بسبب جملة أمور منها النفاذ إلى السوق وخصائص المنتجات (المركز المصري للدراسات الاقتصادية، 2011). ولكن عندما تكون الإعانات المرتبطة بالمنتجات الغذائية والنفطية المستوردة كبيرة والاقتصادات غير نفطية، كما هو الحال في الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، من المرجح أن يؤدي تراجع سرف الصرف إلى زيادة العجز المالي على المدى القصير.

111 لا تقدم الدراسات المختلفة دليلا واحداً على مدى فعالية ربط أسعار الصرف في الحد من التضخم في الاقتصادات الناشئة (يمكن الاطلاع على Cobham and Dibeh, 2009).

وفي هذا الإطار، يبرز جانبان أساسيان. أولاً، في ظل محدودية حركة رأس المال[112]، يُفضي الالتزام بسعر صرف معيّن، أكان ذلك بشكل صريح أو ضمني، إلى انضباط قائم على السوق يُفرض على البنك المركزي. وهذا الأمر مرغوب به، بشكل خاص في البلدان التي لا تتمتع فيها المصارف المركزية بالاستقلالية أو تفتقر إلى الدعم السياسي والعام للسياسات النقدية غير التوسعية. ثانياً، تبرز الحاجة إلى إدخال بعض المرونة على سعر الصرف ما إن تتزايد حركة رؤوس الأموال لدرجة أنها قد تطرح تهديداً محتملاً.

الجدول 24- الترتيبات الخاصة بسعر الصرف قبل الانتفاضات وبعدها

البلد	الترتيبات الخاصة بسعر الصرف		
	2006	2008	2012-2013
الأردن	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط	الربط التقليدي
تونس	التعويم الموجه من دون مسار محدد مسبقاً لسعر الصرف	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط (سلة عملات مركبة)	ترتيبات مرتبطة برفع أو خفض سعر الصرف
الجمهورية العربية السورية	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط	ربط سعر الصرف ضمن نطاقات أفقية (سلة عملات مركبة)	ترتيبات موجهة أخرى (سلة عملات مركبة)
ليبيا	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط (عبر الربط بسلة عملات مركبة)	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط (سلة عملات مركبة)	الربط التقليدي (سلة عملات مركبة)
مصر	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط	التعويم الموجه من دون مسار محدد مسبقاً لسعر الصرف	الترتيبات الثابتة
المغرب	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط (عبر الربط بسلة عملات مركبة)	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط (سلة عملات مركبة)	الربط التقليدي (سلة عملات مركبة)
اليمن	التعويم الموجه من دون مسار محدد مسبقاً لسعر الصرف	ترتيبات تقليدية أخرى خاصة بتثبيت الربط (بالدولار الأمريكي)	ترتيبات موجهة أخرى

المصدر: صندوق النقد الدولي، التصنيف الواقعي لأنظمة أسعار الصرف وأطر السياسات النقدية.

تتمتع الاقتصادات العربية بالعديد من الخصائص المؤسسية المشتركة التي تكمن وراء سياساتها النقدية. وهذه الخصائص هي:

(أ) تدني العمق المالي وهيمنة دور المصارف إزاء المؤسسات المالية الأخرى في ظل ضعف أسواق الأوراق المالية الحكومية بالعملات المحلية[113]؛

112 من الدروس المستخلصة من الأزمات في أمريكا اللاتينية وآسيا، أن الحركة الكاملة لرأس المال غير مرغوب بها خلال التحوُّلات الهيكلية السريعة. ففي حين أبقى معظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية قيوداً عدة على حركة رأس المال، لا تزال ضغوط الأسواق الدولية تدفع بهذه البلدان إلى التحرير بوتيرة أسرع.

113 لدى كل من الأردن، وتونس، ولبنان، ومصر، والمغرب، أسواق لسندات الحكومة محدودة من حيث الحجم وإمكانات التنمية، وتسجل فيها مستويات عالية لنسبة الديون إلى إجمالي الناتج المحلي وللديون المحلية القابلة للتداول التجاري، وكلها من البلدان ذات الدخل المتوسط والصادرات المتنوعة والمستوردة للنفط. وتفسر خصائص الاقتصاد الكلي هذه حاجة هذه البلدان إلى إصدار الديون والتعويل على أسواق الديون المحلية. مصر والمغرب هما البلدان الوحيدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المشمولان في المؤشرات العالمية للسندات بالعملات المحلية في الأسواق الناشئة، إذ تظهر مصر في المؤشر العالمي للسندات في الأسواق الناشئة التابع لمؤسسة J.P. Morgan، وفي المؤشر العالمي للأسواق الناشئة (GEMX) التابع لـ Markit iBoxx، ويظهر المغرب في المؤشر العالمي للأسواق الناشئة (GEMX) فقط. ويأخذ مؤشر GEMX بعين الاعتبار الرقابة المفروضة على رأس المال، والضرائب، وسيولة الأسواق الثانوية، وحجم قاعدة المستثمرين، ونوعية الأنظمة، وأسواق البنى التحتية. وقد تم تطبيق هذه المعايير على 33 اقتصاداً ناشئاً، بما في ذلك تونس، ولبنان، ومصر، والمغرب، وكلها بلدان احتلت مراتب متدنية تراوحت بين المرتبة 21 والمرتبة 33. لكن تونس ولبنان لم يتمكنا حتى من بلوغ الأرقام الدنيا المطلوبة لإدراجهما في مؤشرGEMX.

(ب) خضوع القطاع المصرفي غالباً لاحتكار القلة وعدم انفتاحه أمام المصارف الأجنبية؛

(ج) ضعف الوساطة المالية، إذ إن معظم القروض موجهة إلى عدد محدود من الشركات الكبرى ونفاذ الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل محدود؛

(د) الدور الكبير الذي تضطلع به المصارف التابعة للدولة في النظام المالي؛

(ه) ضعف الأسواق المشتركة بين المصارف؛

(و) حصول الصدمات على صعيد المعروض النقدي عادةً من خلال قناة خارجية إذ إن الصدمات تنجم عن التقلبات في الحسابات الجارية، لا سيما بسبب الإيرادات المتأتية من النفط والتحويلات والسياحة.

تحد أوجه القصور على صعيد الوساطة المالية، إلى جانب النظام المالي غير المطوَّر، من نطاق السياسات التي يمكن للمصارف المركزية تنفيذها، ما قد يقلص أو يشوه عملية نقل السياسات النقدية.

وفي بلدان أخرى تمر بمرحلة انتقالية، مثل أمريكا اللاتينية، عاد تملُّك الأجانب بمكاسب كبيرة. فقد أتاح إعادة الرسملة ونقل التكنولوجيا، وحدَّ من الضغوط على الميزانيات الوطنية، وعزز نوعية الرقابة والتنظيم في القطاع المصرفي. كما وفر إمكانية اللجوء إلى مقرض خارجي كملاذ أخير (Wyplosz, 2000).

ويعود عدم تطور أسواق الأوراق المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى خصائص مشتركة في الركائز الأساسية التي تؤمِّن استدامة أسواق الديون العامة التي تتمتع بالعمق والسيولة اللازمين[114]. وهذه الخصائص هي:

(أ) الأسواق المالية غير عميقة بسبب ضعف أطر الحوكمة وفائض السيولة الهيكلي الذي لا يتم تعقيمه على نحو فعال[115]؛

(ب) الأسواق الأولية توفر آجال استحقاق غير متوازنة إذ تميل بمعظمها إلى الأوراق المالية الطويلة الأمد وغير السائلة، بدلاً من اعتماد مقاربة منهجية ترمي إلى إطالة منحنى العائد من خلال هيكلية استحقاق متوازنة للديون من المدى القصير إلى المدى الطويل؛

(ج) مستوى المنافسة في المناقصات متدنٍ جراء كثافة الطلبات المقدمة من المؤسسات التي تملكها الدولة، ما يحدُّ من تنوع الحافظات ويخلق عدم اليقين في تسعير الأوراق المالية[116]؛

(د) الأسواق الثانوية غير عميقة نتيجة لفائض السيولة والاختناقات التي تبرز على صعيد التنظيم المؤسسي للسوق. وهذا يؤدي، عندما يرافقه نقص في خيارات الاستثمار المتاحة، إلى تزايد كبير في الاستثمار القائم على شراء الأسهم والاحتفاظ بها لفترة طويلة؛

---

114 للتعمق في الموضوع، يمكن العودة إلى Garcia-Kilroy and Caputo-Silva (2011).

115 تُعتبر متطلبات الاحتياطي العالي الأداة الرئيسية المستخدمة في استيعاب فائض السيولة في المنطقة، ما يرتب على المصارف تكاليف تشغيلية باهظة وأخرى مرتبطة بالفرص الضائعة. ولتعزيز فعالية إدارة السيولة والحد من هذه التكاليف لا بد من اعتماد عدد أكبر من الأدوات. وفي البرازيل والمكسيك بعض الأمثلة الناجحة على هذا الصعيد.

116 في الأردن ولبنان ومصر قواعد المستثمرين الأكثر تركزاً، إذ تستحوذ المصارف والقطاع العام على أكثر من 80 في المائة من الديون الصادرة (Garcia-Kilroy and Caputo-Silva, 2011).

(هـ) قاعدة المستثمرين ينقصها التنوع الكافي في ظل هيمنة المصارف والمؤسسات التي تملكها الدولة. وتضطلع صناديق الاستثمار المشترك بدور محدود، كما أن المستثمرين الأجانب شبه غائبين، إلا في مصر، بسبب المعاملة التفضيلية التي يحظى بها اللاعبون المحليون، وغياب الحوكمة أو ضعف الهيكلية الإجمالية للسوق[117]؛

(و) البنى التحتية الخاصة بعمليات التخليص والتسديد تحتاج إلى تحسينات جذرية لجعل الأسواق أكثر سيولة وقابلية للاستمثار.

ويلخص الجدول 25 التحديات الرئيسية التي تواجهها أسواق الأوراق المالية في المنطقة.

وفي الماضي، لجأت الحكومات إلى المصارف المركزية من أجل تمويل العجز بدلاً من الاقتراض من أسواق رأس المال. وقد أدى ذلك إلى فرض قيود صارمة على استقلالية المصارف المركزية التي بات يتوجب عليها التوفيق ما بين الهموم المالية وتلك المرتبطة بالسياسة النقدية لدرجة الوصول إلى ما يُعرف بالهيمنة المالية لسياسات الاقتصاد الكلي.

ويتوجب على مستوردي النفط والحبوب أن يتوخوا الحذر من حالات التضخم المستوردة وتقلباتها. فارتفاع معدلات التضخم يؤدي إلى الحد من الإدخار الوطني من خلال معدلات سلبية للفائدة الحقيقية وارتفاع حقيقي في قيم أسعار الصرف[118]. ولا يمكن الحد من معدلات التضخم في البلدان المذكورة على المديين القصير والمتوسط من دون التسبب برفع معدلات البطالة إلى ما فوق مستوياتها الطبيعية، نظراً لحالة الجمود التي يشهدها التضخم. وبالتالي، يشكل قياس هذا الجمود وتعزيز القدرة على توقُّع حصول التضخم عنصرين أساسيين في وضع السياسات الملائمة للحد من التضخم. وقد يكون استمرار حالة التضخم ناجماً عن نقص في سياسات الاقتصاد الكلي المعاكسة للدورة الاقتصادية وارتفاع معدلات العجز المالي[119]. فسياسات الاقتصاد الكلي المسايرة للدورة الاقتصادية قد تولد صدمات لناحية المخرجات، يمكنها أن تؤدي بدورها إلى بقاء معدلات التضخم مرتفعة على امتداد منحنى فيليبس (Phillips). ومن شأن التركيز على استهداف التضخم، على الرغم من الآثار الإيجابية المترتبة على ذلك من حيث موثوقية السياسات وقابلية توقعها، أن يفضي إلى الانحياز نحو تمكين سعر الصرف وتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي على حساب العمالة وأهداف النمو. ومثلما تظهره المراحل الانتقالية في آسيا، يمكن للتوفيق ما بين التقيد بالقواعد النقدية والمالية واعتماد المرونة أن يساعد البلدان المعنية على عبور الأزمات. إذاً، من المجدي إبقاء العجز المالي الطويل الأمد تحت السيطرة واعتماد سياسات الاقتصاد الكلي في الوقت المناسب من أجل الحد من جمود التضخم، وبالتالي، من كلفة التخلص من هذه الظاهرة.

---

117 يجب إيلاء اهتمام خاص للجهات المستثمرة الموجودة في مجلس التعاون الخليجي، بما في ذلك الصناديق السيادية التي تتمتع بقدرات استثمارية هائلة في أسواق الأوراق المالية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية.

118 تشير الأدلة التجريبية إلى أن الرابط بين معدلات الفائدة والتضخم في الاقتصادات الناشئة يَضعف عندما تكون نسب الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي عالية (Baig وآخرون، 2006).

119 قد يؤدي استمرار التضخم إلى تراجع نوعية الإنفاق وفعاليته بسبب ضعف القدرة الإدارية أو تنفيذ مشاريع ذات قيمة مضافة هامشية خلال الفترات التي تشهد ارتفاعاً في أسعار النفط، ولكن ينجم عنها تكاليف عالية ومتكررة في المستقبل، فضلاً عن صعوبة احتواء الإنفاق على إثر مثل هذا التوسع. ويعود ذلك عادةً إلى جمود هيكلية الإنفاق المتأتي عن المبالغ التي تم إنفاقها في السابق. وغالباً ما يكون الحد من نسبة الرواتب والأجور، كما حصل في تونس والمغرب، ومن مدفوعات الفائدة كما هي الحال في لبنان، أصعب من تجميد بعض النفقات الرأسمالية.

الجدول 25- موجز للتحديات وخيارات الإصلاح المتاحة على صعيد أسواق الأوراق المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

القيود الهيكلية	العمق الكبير للحافظات الخاصة بشراء الأسهم والحفاظ عليها لفترة طويلة	فائض السيولة	تركُّز الطلب وهيمنة المصارف
العوائق	• القضايا المرتبطة بالإرث: قيم غير سائلة وغير مؤكدة	• أنظمة الصرف الثابتة • ضعف القابلية لتوقع التدفقات النقدية للحكومة	• إرث المصارف التي تملكها الدولة • أسواق القروض غير الفعالة • حصرية الطلب
التبعات	أسواق مالية غير عميقة		
	أسواق أولية تنقصها المنافسة		
	أسواق ثانوية غير شفافة وضيقة		
	صناديق مشتركة غير فعالة		
الأنشطة التي تستهدف القيود الهيكلية	• إصدارات منتظمة وقابلة للتوقع • توحيد آجال الاستحقاق وفق أسس معيارية • موازنة هيكلية الديون	• تعزيز التوقعات المرتبطة بالسيولة • العمليات المؤاتية للسوق (فعالة، ودقيقة ومطبقة في الوقت المناسب) • التنسيق ما بين البنك المركزي ووزارة المالية	• المنافسة في المناقصات • مراجعة الأطر الخاصة بصناديق الاستثمار المشترك • تعزيز مشاركة المستثمرين الأجانب
الأنشطة التي تستهدف الهيكلية الجزئية	• الأدوات الخاصة بإدارة الالتزامات • الإطار الخاص بإعادة الشراء • جمع الأسعار وتوزيعها (التثبيت) • أدوات التحوُّط الخاصة بمعدلات الفائدة ومخاطر سعر الصرف الأجنبي • تحديث البنى التحتية الخاصة بالتخليص والتسديد		

المصدر: Garcia-Kilroy and Caputo-Silva, 2011.

ثانياً- الأحداث الأخيرة والتحديات الاقتصادية ذات الصلة

ألف- التحديات الحالية بحسب الرأي العام

من المبكر جداً توقع النتائج التي ستثمرها موجة الانتفاضات العربية، ولكن يبدو أن نموذجين انتقاليين هما في طور النشوء: واحد في البلدان حيث بدأت المرحلة الانتقالية بمستوى محدود نسبياً من العنف، والآخر في البلدان التي شهدت مستويات مرتفعة من العنف وانعدام الاستقرار الطويل الأمد. ولكل بلد يمر بمرحلة انتقالية إطاره الاجتماعي والسياسي الخاص به، فبعض البلدان مجزأة أكثر من غيرها من حيث القبائل والجماعات العرقية، في حين تُعَد البلدان الأخرى متجانسة إلى حدٍ ما. وتلعب كل هذه العوامل دوراً في تحديد المسار الذي يسلكه كل بلد بعد تغيّر النظام.

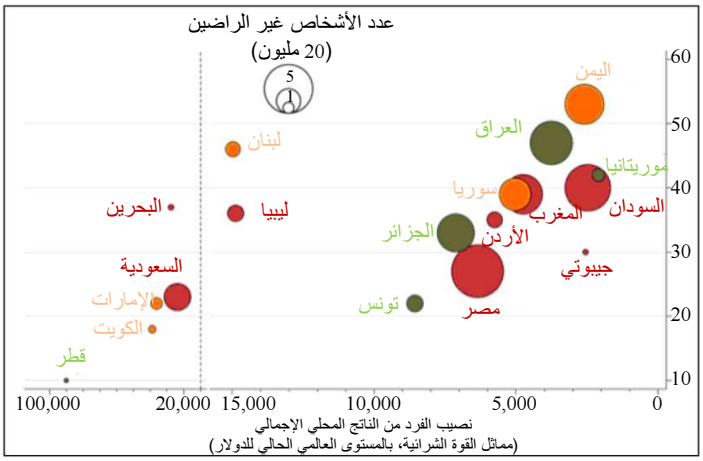
لقد أظهرت الانتفاضات التي اندلعت في عام 2011 بوضوح أن شعوب العالم العربي لم تعد ترغب في تحمل الظروف السياسية والاقتصادية الراهنة في بلدانها. غير أن الأسباب التي دفعتهم للاحتجاج ومطالبهم بالتغيير قد تنوعت واختلفت من بلد إلى آخر. ويوفر مؤشر الآراء العربي الذي جاء نتيجة استطلاع رأي 16000 مجيب في 12 بلداً معلومات قيمة حول الأسباب الرئيسية وراء حالة الاستياء التي سادت في المنطقة. وأظهر هذا المؤشر أن العوامل المحفزة الرئيسية التي أدت إلى اندلاع الانتفاضة التونسية حسبما أفاد المجيبون تأتي وفق الترتيب التالي: (1) الظروف الاقتصادية المتدهورة، بما في ذلك ارتفاع معدلات البطالة والفقر؛ (2) ارتفاع أسعار الاستهلاك وتراجع ظروف المعيشة؛ (3) استشراء الفساد والمحسوبيات في النظام؛ (4) الظلم الذي يمارسه النظام، والقمع والمعاملة غير العادلة وغير المنصفة بحق المواطنين (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012). وقد تم رصد العوامل نفسها لدى المجيبين المصريين حين سئلوا عن المحفزات الرئيسية وراء اندلاع التحركات الشعبية، فاحتلت الظروف الاقتصادية المتدهورة المرتبة الأولى، يليها الفساد والمحسوبيات في النظام، ومن ثم الغبن، والظلم، والقمع، والاستبداد (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012). ويُظهر المسح الخاص بالشباب العربي أن القضية التي حظيت بالأهمية القصوى لديهم في عام 2011 كانت الحصول على الرعاية الصحية الفعالة مسجلة نسبة 70 في المائة في المسح، تلتها، بنسبة 68 في المائة الرغبة في العيش في بلد ديمقراطي، وبنسبة 64 في المائة الرغبة في العيش ضمن محيط آمن. والجدير بالذكر أن مواقف المجيبين الذين تم استطلاع رأيهم بعد عام على اندلاع الانتفاضات قد تغيرت، فاحتلت الأولويات الاقتصادية المراتب الأولى حيث سجل الحصول على دخل عادل نسبة 82 في المائة، وتملُّك منزل 65 في المائة، وهي نسب أعلى من تلك التي سجلتها الرغبة في العيش في بلد ديمقراطي والعيش بمنأى عن الخوف من الإرهاب، وهما عاملان حظي كل منهما بنسبة 58 في المائة. كما أفاد المجيبون في عام 2012 بنسبة 54 في المائة إلى ارتفاع تكاليف المعيشة مقابل 46 في المائة عام 2011، وبنسبة 42 في المائة إلى الفساد في الحكومة والحياة العامة مقابل 16 في المائة فقط في عام 2011، وبنسبة 33 في المائة إلى المخاوف بشأن الاقتصاد مقابل 24 في المائة في عام 2011، ما يشير إلى أن تلك هي التحديات الثلاث الأكبر التي تواجهها المنطقة (ASDA'A Burson-Marsteller، 2012، ص 12). لقد بات الفساد المستشري في الحكومات قضية ساخنة تثير جدلاً كبيراً في العديد من البلدان العربية حيث يبدي المواطنون اهتماماً ملحوظاً في متابعتها[120].

120 في إطار سؤال آخر طرحه المسح لتسمية التحدي الأكبر الذي يعترض منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كانت الاضطرابات المدنية وضعف الديمقراطية الإجابتين اللتين احتلتا المرتبة الأولى بنسبة 55 في المائة. وما يثير الاهتمام هو أن هاتين الإجابتين سجلتا نسباً أعلى في ردود المجيبين في بلدان مجلس التعاون الخليجي مقارنة مع البلدان غير الأعضاء في المجلس، إذ بلغت هذه النسب في بلدان المجلس 44 في المائة للاضطرابات المدنية مقارنة مع 37 في المائة في البلدان الأخرى، و43 في المائة للنقص في الديمقراطية مقارنة مع 40 في المائة. وعلى الرغم من أن هذا الاستطلاع لم يشمل إلا شريحة صغيرة من الشباب العربي، فهو يُظهر أن الرغبة في مشاركة سياسية أكبر ليست حكراً على شباب البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، بل يعبّر عنها أيضاً شباب البلدان التي تنعم بازدهار اقتصادي أكبر.

وهذا يشير بوضوح إلى أن الشباب العربي يتطلع إلى مستقبله الاقتصادي ويشعر بالقلق إزاءه، كما يسلط الضوء على الحاجة الملحة إلى استغلال حماسة سكان المنطقة ودعمهم للمسارات الديمقراطية والتشاركية قبل أن يغرقوا مجدداً في مشاغلهم اليومية من أجل تأمين بقائهم اقتصادياً (ASDA'A Burson-Marsteller، 2012، ص 7).

وتشير استطلاعات الرأي كذلك إلى أن مستويات الرضا في صفوف الشعوب قد تدهورت خلال الفترة السابقة لعملية التحوُّل في معظم البلدان التي تمر الآن بمرحلة انتقالية. وفي كثير من هذه البلدان، تراجع مستوى الرضا لدى الشعوب مع ارتفاع مؤشرات الاقتصاد الكلي. فالبيانات تؤكد إذاً أن مقاييس الناتج المحلي الإجمالي التقليدية يمكن أن ترسم صورة غير كاملة للرفاه الاقتصادي في بلد ما. ويظهر الشكل 62 حالتي مصر والمغرب.

الشكل 62- الاقتصادات العربية ومستوى عدم الرضا

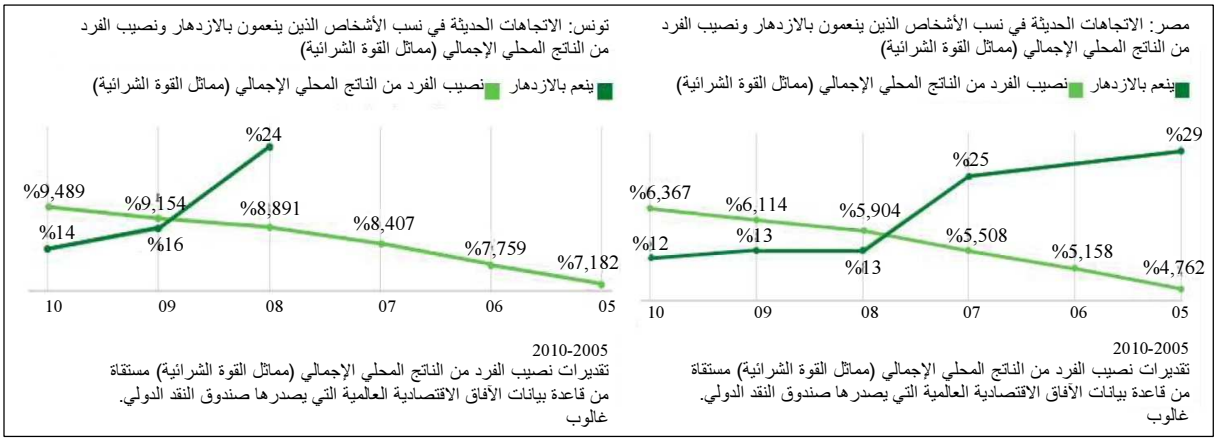


المصدر: Breisinger وآخرون، 2011.

ملاحظة: يُظهر حجم الأشكال الدائرية عدد الأشخاص غير الراضين. أما لونها فيُظهر التغيّر الحاصل على صعيد الأشخاص غير الراضين من المسح الأول إلى الأخير؛ فيشير اللون الأخضر إلى أن التغيّر كان سلبياً، واللون البرتقالي إلى أن الوضع ظل على حاله، واللون الأحمر إلى أن التغيّر كان إيجابياً.

وتشير المسوح إلى أن القضايا الاقتصادية تقع في صلب اهتمامات الشعوب في حين يواجه القادة السياسيون الجدد خطر الانجرار إلى دوامة من الصراعات حول السلطات الحكومية. فعلى سبيل المثال، أصدر "مشروع المواقف على الصعيد العالمي" التابع لمركز بيو (PEW) للأبحاث مسحاً حول مصر في أيار/مايو 2012 (بيو، 2012a) بيَّن أن المواقف إيجابية جداً إزاء الديمقراطية، حيث أشار 67 في المائة من المجيبين إلى أن الديمقراطية هي أفضل أنواع الحكم، في حين أجاب 61 في المائة منهم بأن الديمقراطية أهم من القائد القوي. لكن المسح بيّن أيضاً أن المصريين ينقسمون إلى شريحتين متوازيتين في ما يتعلق بالأولويات الوطنية: فقد اعتبر 48 في المائة منهم أن الديمقراطية الجيدة هي الأهم، في حين اعتبر 49 في المائة منهم أن الأولوية هي لتحقيق اقتصاد قوي (بيو، 2012b). وبحسب مسوح حديثة أخرى أجراها المركز، تعتبر الغالبية الساحقة في الأردن وتونس أن الديمقراطية هي من أفضل أشكال الحكم، مع الإشارة إلى أن سبعة مجيبين من أصل 10 على الأقل قالوا إن أداء اقتصادهم الوطني ضعيف.

الشكل 63- الاتجاهات ما قبل المرحلة الانتقالية من حيث نسب الأشخاص الذين ينعمون بالازدهار والناتج المحلي الإجمالي في تونس ومصر



المصدر: Clifton and Morales، 2011.

الجدول 26- الهموم ذات الأولوية بالنسبة للشعب المصري في نيسان/أبريل 2012
(نسبة مئوية)

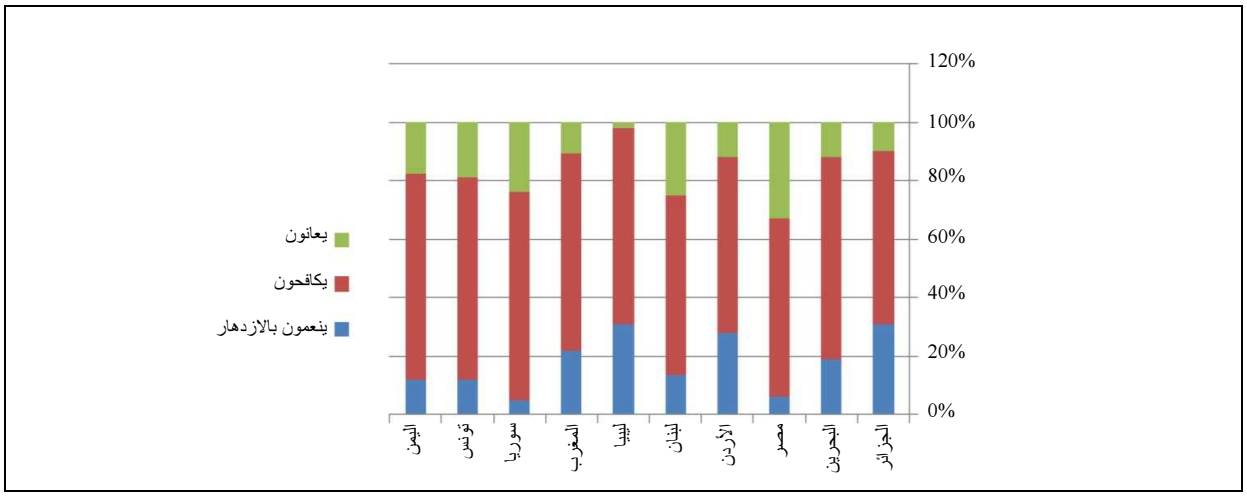
ما هي المسألة (أو التحدي) الأهم التي يتوجب على الحكومة المصرية معالجتها؟ (الإجابات مفتوحة)				ما هي ثاني أهم مسألة (أو تحدٍ) يتوجب على الحكومة المصرية معالجتها؟ (الإجابات مفتوحة)			
	البطالة/استحداث فرص العمل	الوضع الاقتصادي/زيادة الأجور	الأمن		البطالة/استحداث فرص العمل	الوضع الاقتصادي/زيادة الأجور	الأمن
عامة الشعب	39	23	20	عامة الشعب	25	31	20
حزب الحرية والعدالة	41	24	18	حزب الحرية والعدالة	22	31	22
حزب النور	36	23	22	حزب النور	23	31	22
حزب المصريين الأحرار	37	21	21	حزب المصريين الأحرار	27	31	16
صيغت الأسئلة المطروحة على نحو يتيح إجابات مفتوحة، وقد أدرج السائل الإجابات ضمن إحدى الفئات التالية: البطالة/استحداث فرص العمل؛ الوضع الاقتصادي/زيادة الأجور ومعاشات التقاعد؛ الأمن؛ إجابات أخرى/لا يعرف/امتنع عن الإجابة				صيغت الأسئلة المطروحة على نحو يتيح إجابات مفتوحة، وقد أدرج السائل الإجابات ضمن إحدى الفئات التالية: البطالة/استحداث فرص العمل؛ الوضع الاقتصادي/زيادة الأجور ومعاشات التقاعد؛ الأمن؛ إجابات أخرى/لا يعرف/امتنع عن الإجابة			
غالوب				غالوب			

المصدر: يونس، 2012.

ويساهم السياق العالمي في رسم هذه الصورة غير المشجعة، في ظل الضعف الذي يعاني منه الاقتصاد الأوروبي وارتفاع أسعار السلع الأساسية، وكلاهما من الأسباب الرئيسية لتراجع الصادرات وزيادة الواردات، على التوالي. لكن من المتوقع أن يشهد النمو عودة إلى الاتجاهات الطويلة الأمد طالما أن الاستقرار الاجتماعي والسياسي متوفر، على الرغم من أن التوقعات تشير إلى أن الاستهلاك الحكومي سيكون المحفز

لهذا النمو عبر التحويلات الاجتماعية أكثر منه عبر الاستثمار والصادرات. وفي المقابل، يؤدي التأخير في تحقيق الاستقرار السياسي والإصلاحات الحكومية إلى إعاقة النمو الشامل وارتفاع معدلات الديون العامة. وتسلط أحدث البيانات الصادرة عن منظمة غالوب والمبيّنة في الشكل 64 الضوء على مدى صعوبة المرحلة الراهنة بالنسبة للمواطنين في الأردن، والبحرين، وتونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، واليمن.

الشكل 64- الأشخاص الذين يعانون، والذين يكافحون، والذين ينعمون بالازدهار في بلدان مختارة
(نسبة مئوية)



المصدر: غالوب، مسوح عام 2012.

باء- التحديات المرتبطة بمرحلة التحوُّل السياسي

ثمة إجماع واسع حول الحاجة إلى تحوُّلات سياسية نحو ديمقراطية متعددة الأحزاب. إلا أن طريق هذه التحوُّلات زاخرة بالتحديات السياسية والاقتصادية الصعبة. فعلى مر التاريخ، لجأت الأنظمة إلى وسائل مختلفة للإمساك بالسلطة السياسية. وحتى في المراحل التي شهدت تغيرات في الأنظمة، حاولت النخب التابعة للنظام إحكام قبضتها على السلطة لمدة أطول باتباع طريقتين تشكلان طرفين في عملية متواصلة، ألا وهما: القمع من أجل القضاء على أي تهديد باندلاع ثورة، والاستراتيجية الشعبوية التي تتمثل في توفير الرفاه للسكان من دون تعزيز قدراتهم وذلك لثنيهم عن التمرد[121]. ويرتبط المزج بين هاتين الطريقتين ارتباطاً وثيقاً بالسياق ويقوم على مفاهيم تاريخية، وسياسية، واقتصادية، وجغرافية سياسية، فضلاً عن القدرة التنظيمية النسبية لكل من النخب وعامة الشعب وتكاليف الفرص الضائعة المترتبة على إحدى الطريقتين مقارنة مع الأخرى. ويؤدي المزج بين هذه المتغيرات إلى ثلاث نتائج سياسية مختلفة بناءً على مستوى السيطرة الذي تفرضه النخب: (أ) بقاء الوضع كما هو عليه؛ أو (ب) تحقيق التوازن القائم على الإصلاح الجزئي؛ أو (ج) المرور بمرحلة تحوُّل كامل نحو الديمقراطية. وبالتالي، فإن النتائج السياسية رهن بحافز النخب للدفاع عن سلطاتها مقابل

121 انطلاقاً من وجهة النظر هذه، أيّ زيادة في معدلات التعليم تقاس فقط بعدد سنوات التعليم من دون الاهتمام بالطلب في أسواق العمل، لم تؤد إلى زيادة في العائد على التعليم، وبالتالي لم يكن لها أي أثر يهدئ القاعدة الشعبية. بل على العكس، يمكن القول إنها قد زادت من شعور الناس بالظلم ودفعت بهم أكثر فأكثر نحو تنظيم أنفسهم وتحدي الأنظمة.

محفزات الشعب لتحدي هذه النخب، بما في ذلك القدرة التي يتمتع بها لبلوغ هذه الغاية. ومن منظور اقتصادي قابل للنقاش، يمكن تحديد التوازن الشعبوي بأنه مناصر ضمنياً للفقراء على نحو غير فعال، في حين أن توازن القلة الحاكمة يكون مناصراً للأغنياء على نحو غير فعال أيضاً. إلا أن التمييز بين حكم القلة والديمقراطية لطالما كان مبهماً، لا سيما في المراحل الانتقالية[122]. وفي الواقع، يشير Machiavelli وSchumpeter إلى أن الديمقراطية هي الميدان السياسي الذي تسعى فيه النخب المختلفة إلى استقطاب أصوات المواطنين. ومنذ الحرب العالمية الثانية، لعب عامل الشعبوية دوراً كبيراً في النزاعات بين مؤيدي حكم القلة من جهة وشرائح المجتمع المؤيدة للديمقراطية من جهة أخرى خلال المراحل الانتقالية في بلدان عدة حول العالم. وقد بّينت تجربة أمريكا اللاتينية أن الشعبوية تزدهر حيث تسود درجات عالية من اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية (Mejia and Posada, 2005). وبالتالي، باتت اللامساواة من العوامل الرئيسية التي تطبع مسارات التحوُّل، ومن المتوقع أن تكون كذلك في المراحل الانتقالية التي تشهدها المنطقة العربية.

وبناء على ما تقدم، يمكن طرح فرضية مفادها أن التاريخ السياسي الحديث للمنطقة العربية ينقسم إلى ثلاث مراحل أساسية هي[123]: (أ) المرحلة الأولى في السنوات الخمسين التي تلت الحرب العالمية الثانية والتي ركزت خلالها الأنظمة الجديدة ما بعد فترة الاستعمار على إعادة التوزيع الشعبوي سعياً منها إلى إضفاء طابع شرعي على تغيّر النظام؛ (ب) المرحلة الثانية التي تتزامن مع الربع الأخير من القرن الماضي وحقبة ما بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر، والتي شرعت خلالها الأنظمة في تنفيذ برامج للإصلاح الهيكلي أعادت بموجبها إلى الدولة دورها المتمثل في إعادة التوزيع إلى ما كان عليه في السابق، بموازاة استخدام أشكال القمع على اختلافها مثل إعلان حالة الطوارئ، واللجوء إلى الأحكام العرفية لمنع أي محاولات للتمرد، ما دفع بالعديد من الحركات الإسلامية للعمل في الخفاء وساهم في تحول هذه الحركات إلى الراديكالية[124]؛ (ج) المرحلة الجديدة التي بدأت للتو والتي يتنازع خلالها مؤيدو حكم القلة ومناصرو الديمقراطية على السلطة السياسية، بغضّ النظر عما إذا كانوا يتبعون نهجاً دينياً أو علمانياً. وتأتي هذه المراحل الانتقالية على خلفية قيام أنظمة سياسية واقتصادية ريعية لفترة طويلة من الزمن، وتفاقم مشكلة اللامساواة على الصعيد الاقتصادي، وتدهور القدرة المؤسسية للأنظمة، فضلاً عن الانفتاح التدريجي على الأسواق العالمية، واكتساب دور الرأس المال البشري مزيداً من الأهمية في المسار الإنتاجي، والتمثيل السياسي للقواعد الشعبية على نحو أكثر تنظيماً.

لقد تناول العديد من الدراسات آثار انعدام الاستقرار السياسي خلال المرحلة الانتقالية على متغيرات الاقتصاد الكلي الأكثر شيوعاً. وقد أظهرت تحليلات الاقتصاد القياسي للبيانات المجمعة التي أجراها Burke and Leigh (2010) وAlesina وآخرون (1996) وجود علاقة ثنائية الاتجاه بين النمو الاقتصادي وانعدام الاستقرار. وبحسب Aisen and Veiga (2006 و2011)، يتسبب انعدام الاستقرار بارتفاع معدلات التضخم وتراجع الإنتاجية، ويعيق تراكم رأس المال البشري والمادي. ولكن، لا بد من التنبه إلى أن العديد من الدراسات لا تقدم أي أدلة تثبت أن الديمقراطية تسمح بارتفاع معدل النمو أكثر من الأنظمة السياسية الأخرى

122 في الفلبين على سبيل المثال، لطالما كان البرلمان معقلا لهيمنة حكم القلة على الديناميات السياسية في البلد (Croissant, 2004).

123 يهدف هذا التوصيف إلى الحفاظ على الطابع التمثيلي للحجج المذكورة. فقد كان معظم الأنظمة العربية يتمتع بما يكفي من البراغماتية للمزج ما بين القمع وإتاحة المجال للتعبير السياسي، وفق أشكال متغيرة باستمرار ولكن بدون تغيير هيكلية السلطة والعملية الفعلية لصنع القرار، وذلك من أجل إسكات بعض الانتقادات الدولية الموجهة إليها والتخفيف من الاحتقان الداخلي.

124 هذه هي المرحلة التي انحرفت فيها البلدان العربية عن المسار التركي نحو تحقيق الديمقراطية. ففي تركيا، نجحت النخب، مدعومة بالطبقة الوسطى المتنامية، في فتح المجال السياسي تدريجياً وشجعت الأحزاب الإسلامية على أن تصبح أكثر اعتدالاً، بموازاة إبعاد الجيش عن الحياة السياسية.

(Durlauf وآخرون، 2005)[125]. ويبدو أن العلاقة بين الحكم السليم والنمو تتخطى أي نظام سياسي طالما أن التمثيل السياسي يكتسي الطابع المؤسسي ويتيح تنافسية الوكلاء، وبالتحديد الممثلين، ويسمح كذلك بالانتقال السلس للسلطة (Gehlbach and Keefer, 2011). ويساهم هذا النوع من المأسسة السياسية في الحد من مخاطر الفساد والاستنسابية، ويعزز الشفافية، والتعبير، والمساءلة. إن استخدام نظرية الناخب الوسيط في العملية الانتقالية قد يفترض أن هذه العملية بحد ذاتها من الممكن أن تترافق مع طلب أكبر على سياسات إعادة التوزيع وزيادة توجه الحكومة نحو الاستهلاك، وهو أمر غالباً ما يبرَّر في البداية بإخفاقات الأسواق، عوضاً عن إنتاج الاستثمارات. في الواقع، تُظهر بعض الدراسات أن الديمقراطيات الناشئة قد تكون عرضة للفساد، ولتراجع سيادة القانون ونوعية البيروقراطية، فضلاً عن النقص في توفير السلع العامة، والسعي وراء الريع، وتراجع الالتزامات الموثوقة (Keefer, 2005)[126]. علاوة على ذلك، قد تؤثر الترتيبات السياسية والمؤسسية المختلفة الخاصة بالديمقراطية على الأداء الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، يشير Persson (2004) إلى أن المكاسب الاقتصادية التي برزت عقب إرساء الديمقراطية تكون أعلى في ظل التمثيل النسبي (مقابل التمثيل الأكثري) وفي الأنظمة البرلمانية (مقابل الأنظمة الرئاسية). وفي البلدان النامية، غالباً ما تكون الديمقراطيات، أو أقله الديمقراطيات الجزئية والتوافقية، أقل فعالية بسبب أوجه القصور في العملية السياسية مثل نقص المعلومات الخاصة بالناخبين[127]، وسهولة الاستيلاء على تمويل الحملات الانتخابية، واستغلال الانقسامات الاجتماعية، ولأن الحكومات المنتخبة غالباً ما تعتمد سياسات تصب في مصلحة دوائرها الانتخابية أو شرائح محدودة من السكان وليس في مصلحة المجتمع ككل، ما يؤدي إلى إخفاقات طويلة الأمد في توفير المنافع العامة. ويمكن القول إن هذا الأمر مرجح حصوله أكثر في الديمقراطيات التي تمر بمرحلة انتقالية، وذات الاقتصادات الريعية الكبيرة الحجم، والتي تواجه خطر التقوقع في أنماط الإنفاق على إعادة التوزيع، أو أسوأ من ذلك، في الأنظمة القائمة على النهب وذات الآفاق القصيرة الأجل، والتي تبقي على الانقسامات الاجتماعية وتعجز عن تحقيق توافق حول رؤية مشتركة.

وفي المراحل الانتقالية المُربكة، عادةً ما تستطيع الجماعات الطائفية والمتطرفة، حين يتم تنظيمها سياسياً، إعداد أجندة واضحة وصارمة تجتذب الناخبين الحائرين.

وبالنسبة إلى العديد من الجماعات المنظمة، يمثل التحوُّل من عنصر غريب وقوة معارضة مضطهدة إلى حزب في السلطة تحدياً سياسياً خطيراً نظراً إلى المسؤوليات التي تتطلبها هذه الخطوة، لا سيما على صعيد

---

125 يمثل Acemoglu أحد الاستثناءات، إذ إنه يرى أن حكم القلة يتسبب بالركود على المدى الطويل كونه يعزل النخب عن المنافسة الاقتصادية، في حين تحفز الديمقراطيات المنافسة وتعزز الفعالية في تخصيص الموارد (Acemoglu, 2003). من جهته، يرى Przeworski (2004) أن لا وجود لمثل هذه السببية، إلا أن معدلات الخصوبة تتدنى في ظل الديمقراطيات، وبالتالي يرتفع نصيب الفرد من الدخل. وبشكل عام، تتفق الدراسات الدولية على أن العلاقة غامضة بين الديمقراطية ومستوى الدخل أو النمو، وأن الديمقراطيات تكون مجهزة بشكل أفضل على المدى الطويل للحؤول دون النزاعات، والاستجابة للصدمات الخارجية، وتجنّب المجاعات، والتعاطي بطريقة سلمية مع التغيّرات على صعيد القيادة، ومعالجة الانقسامات العرقية والاجتماعية وليس الاستقطاب. كذلك يؤكد Keefer (2005) أن المدة الزمنية التي تتوفر فيها المؤسسات الديمقراطية تشكل عاملاً أساسياً، فكلما طال عمر الديمقراطية ازداد تحسن أداء الحكومة. لكن الدراسات المذكورة ركزت على الديمقراطيات المنجَزة ولم تتطرق كثيراً إلى الديمقراطيات الجزئية التي عادةً ما تميّز أيّ مسار انتقالي جار. وقد وجد مؤلفون آخرون أن إرساء الديمقراطية في إطار الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، لا يستوجب تكاليف من حيث النمو الاقتصادي (Rodrik and Wacziarg, 2005).

126 التجربة التي مرت بها إندونيسيا معبّرة جداً في هذا المجال. ففي عام 2003، أشارت المنظمة الإندونيسية غير الحكومية المعنية برصد الفساد Indonesia Corruption Watch إلى أن الفساد المنهجي المستشري في المحاكم لم يتراجع في ظل إرساء الديمقراطية، بل على العكس ازداد استشراءً (Croissant, 2004).

127 تشير الدراسات إلى أن المعلومات الخاصة بالناخبين تعمَّم عادةً في الصحف، وأنها، شأنها شأن أي عامل آخر، تُظهر أن ارتفاع تداول الصحف مرتبط بشكل عام بتدني معدلات الفساد، وبأداء أفضل على صعيد سيادة القانون، ونوعية البيروقراطية، فضلاً عن ارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية (Keefer and Khemani, 2005).

صنع السياسات. وفي النهاية، ما من حل واحد مناسب للجميع على مستوى مختلف الترتيبات الدستورية، ولكن من الضروري أن يكون أي ترتيب متفقاً عليه ليصبح قادراً على معالجة قضايا الأمن والاستقرار وتوفير المنافع العامة على النحو الملائم. وتظهر الأحداث الأخيرة في الجمهورية العربية السورية ومصر حجم الخطر الناجم عن الممارسات الإقصائية وضعف المبادئ الديمقراطية المشتركة خلال المسارات الانتقالية.

وأياً كانت الترتيبات السياسية الخاصة التي يتم اختيارها بعد المرحلة الانتقالية، يتوجب على النظام الجديد منح القيمة الأكبر للإمكانات القانونية والقضائية للدولة، وللقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك لمشاركة كافة الجماعات، بما فيها الشباب، في تطوير السياسات الوطنية والمحلية. كما أن عوامل مثل إعادة إحياء الحقوق السياسية، والشفافية، وضبط الفساد، والمشاركة المفتوحة، والتمثيل الأكبر تساهم في الحد من إخفاقات الحوكمة التي أشعلت فتيل الاستياء في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية.

وقد أظهرت تحليلات أجريت حديثاً الآثار الإيجابية الطويلة الأمد للنشاط المدني على نجاح إرساء الديمقراطية. فمن أصل 67 بلداً مر بمرحلة تحوُّل ديمقراطي خلال الفترة الممتدة من عام 1972 إلى عام 2005، نجحت عملية إرساء الديمقراطية في 75 في المائة من البلدان التي تقود الكتلُ المدنية المرحلة الانتقالية فيها، في حين أن 18 في المائة فقط من البلدان التي كانت تفتقر إلى الانخراط الناشط للكتل المدنية أتمت بنجاح المرحلة الانتقالية. كما أن العودة إلى الأنظمة غير الديمقراطية أمر مرجح حدوثه أكثر في البلدان التي تعاني من ضعف المجتمع المدني (Karatnycky and Ackerman, 2005). ومن المرجح أن تظل المجتمعات العربية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تعاني من نقص في رأس المال الاجتماعي الذي يساعد على مد الجسور وفائض في رأس المال الاجتماعي الذي يقتصر على توثيق الروابط الشخصية ضمن دائرة المقربين، وهذا يعيق نمو مجتمع مدني ينبض بالحياة. إنها دائرة مغلقة ولا بد من إيجاد مخرج لها.

جيم- التحديات المرتبطة بمرحلة التحوُّل الاقتصادي

من الملاحظ، عبر التاريخ، أن العديد من الإصلاحات الاقتصادية العميقة والواسعة النطاق قد نجمت عن تغيّرات سياسية جذرية مثل تغيّر النظام أو عن صدمات اقتصادية كبيرة. وهذا ما تدل عليه بوضوح التحوُّلات التي شهدتها أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية. وصحيح أن الثورات العربية قد أضعفت القدرة على التوقع بشأن الديناميات السياسية في المنطقة، وتركت المحللين حائرين حول النتائج المحتملة، لكن هذه المرحلة تشكل الفرصة التاريخية نفسها التي اغتنمتها مناطق أخرى، كلٌ وفق الإطار الخاص بها. وكما هي الحال في المراحل الانتقالية الأخرى، فإن تحسين الوضع الأمني، وتطبيق سيادة القانون، واعتماد استراتيجية انتقالية ناجعة من العوامل التي تساهم في بناء ثقة الجهات الاقتصادية بالمرحلة الانتقالية، ما يؤدي بدوره إلى إعادة إطلاق عجلة الإنتاج، واستحداث فرص العمل، وعودة الاستثمارات المحلية والأجنبية. إلا أن أجندة الإصلاح الواسعة النطاق التي أطلقتها المنطقة العربية تأتي في أعقاب الانكماش العالمي الأسوأ منذ عام 1929، في مرحلة تبرز فيها صعوبة في إدارة التكاليف وشح في الموارد الضرورية للتخفيف من التكاليف المترتبة على عمليات الإصلاح، أقله في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي.

ونتيجة لذلك، شهدت التقديرات الخاصة بنمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لعامي 2011 و2012 في البلدان التي تعاني من الاضطرابات تراجعاً ملحوظاً بسبب الآثار المجتمعة للعوامل التالية: (أ) الأزمة العالمية المطوّلة التي عصفت بشركاء المنطقة التجاريين الرئيسيين أي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة[128]، وهي

128 ينطبق ذلك بشكل خاص على الروابط بين المغرب العربي وأوروبا في القطاعات الحقيقية والمالية، لأن أوروبا تشكل الوجهة لحوالى 60 في المائة من صادرات المغرب العربي، والمصدر لما بين 80 و90 في المائة من إيرادات السياحة، وحوالى 80 في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر. وللمصارف الأوروبية وجود كبير في المغرب العربي من خلال الفروع المحلية والإقراض العابر للحدود.

تؤثر على المنطقة من خلال قطاعات فعلية مثل التجارة، والاستثمار الأجنبي المباشر، والتحويلات[129] عوضاً عن القطاع المالي[130]؛ (ب) ثبات أسعار السلع الأساسية، بينما ارتفعت أسعار النفط بنسبة الثلث مقارنة مع ما كانت عليه في عام 2010، ما أثر بشكل خاص على الأردن ولبنان والمغرب، وهي البلدان الأكثر اعتماداً على الواردات النفطية[131]؛ (ج) انعدام الاستقرار على امتداد المنطقة، ما يؤدي إلى تراجع ذي خانتين في عائدات السياحة[132] والاستثمار الأجنبي المباشر، لا سيما في الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، ولبنان، ومصر، والمغرب، فضلاً عن تقلبات في الأسواق الحقيقية والمالية، على الرغم من أن التحويلات قد ظلت نشطة باستثناء تلك المرسلة من ليبيا إلى تونس ومصر؛ (د) استمرار الاضطرابات في بعض البلدان، لا سيما الجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن. ويُظهر التفاوت بين توقعات عام 2011 والتوقعات الأخيرة بوضوح مدى اتساع تداعيات المرحلة الانتقالية والتي تفوق عادةً، في معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد تكبدت الجمهورية العربية السورية الخسائر الأكبر إذ سجل ناتجها المحلي الإجمالي تراجعاً ذا خانتين في عامي 2012 و2013. إلا أن الجدولين 27 و28 يظهران التباين بين التقديرات والتوقعات الصادرة عن مؤسسات مختلفة لناحية الناتج المحلي الإجمالي ومؤشر أسعار الاستهلاك. ويبيّن الجدول 28 أيضاً التفاوت في تقديرات صندوق النقد الدولي (الأكثر استخداماً) الصادرة في عامي 2011 و2013 للسنتين 2011 و2012.

وفي بلدان أخرى تمر بمرحلة انتقالية، ساهم تحقيق المزيد من الاستقرار السياسي، واكتساب ثقة الشعب، وإظهار الالتزام بالمساءلة والشفافية خلال المرحلة الانتقالية بالتسريع من وتيرة التعافي من الانتكاسات، واضعاً البلدان على السكة الصحيحة المؤدية إلى نمو أكبر وأكثر عدالة. ويتطلب الحد من الانكماش الاقتصادي والحؤول دون استمراره، وإعادة إطلاق عجلة النمو في أسرع وقت ممكن وعلى نحو أكثر إنصافاً، إجراء إصلاحات سياسية واقتصادية شاملة في المجالات ذات الأولوية.

ومن المتوقع أن يحتدم النقاش حول التحوُّل الاقتصادي، بدءاً من الرؤية الشاملة التي ستوجه المرحلة الانتقالية، إما من خلال فتح المجال أمام القطاع الخاص والأسواق الدولية من أجل تحجيم الأنظمة الاقتصادية الريعية والحد من الفساد، على أن يقتصر دور الدولة على تسهيل التنمية، أو عبر المطالبة بمزيد من التدخل من قِبل الدولة، فتضطلع حينها بدور اجتماعي وتوزيعي، مع مقاربة مشاكل البطالة، والفقر، واللامساواة. ولهذين النهجين مزايا ولكن أيضاً أوجه قصور عدة عند تطبيقهما على هذه المنطقة من العالم، فالنهج الأول لطالما ارتبط بممارسات المحسوبية واحتكار الريع، في حين أن الثاني ارتبط تقليدياً بمظاهر القمع مصحوبة بنزعة شعبوية وسياسات توزيعية أساسية لا توفر الفرص المناسبة بل تكتفي بتأمين خدمات غير فعالة ومتدنية الجودة. وقد طغى على هذين النهجين استشراء الفساد وإخفاقات خطيرة على صعيد الحوكمة. ويدور النقاش أيضاً حول وتيرة المرحلة الانتقالية، حيث يؤيد البعض تطبيق الإصلاح السريع والواسع النطاق لضمان عدم العودة إلى الوراء، في حين يؤيد البعض الآخر الإصلاح التدريجي الذي يتيح للمؤسسات الخاصة والعامة التكيّف والنمو تمهيداً لقيام بيئة تنافسية. ومع أن الأمثلة الخاصة بالبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تدعم أحد النهجين على حساب الآخر، فقد اكتسب نهج الإصلاح التدريجي تأييداً إضافياً جراء التجارب التي مر بها عدد أكبر من البلدان (على سبيل المثال Roland، 2002).

---

129 تؤثر التحويلات بشكل خاص على تونس والمغرب، نظراً إلى وجود أعداد كبيرة من العاملين المتحدرين من هذين البلدين في أوروبا، والذين تبلغ قيمة تحويلاتهم حوالى 5 في المائة و9.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي (البنك الدولي، 2011k).

130 تُظهر البحوث على هذا الصعيد أن آثار العدوى تكون أكبر وتمتد لفترة أطول في البلدان التي تعاني من ضعف الأسس الاقتصادية ومن الحكم غير السليم (Bekaert وآخرون، 2011).

131 فاتورة الواردات الباهظة في الأردن والمغرب يخففها ارتفاع قيمة صادرات الفوسفات في هذين البلدين.

132 تفيد التقديرات بأن السياحة في مصر قد تراجعت بنسبة الثلث في النصف الأول من عام 2011 مقارنة مع الفترة نفسها من عام 2010، بينما تراجعت في تونس بنسبة 40 في المائة للفترة ذاتها. أما في الجمهورية العربية السورية، فيتوقع أن تكون التقديرات أسوأ من ذلك.

الجدول 27- آفاق النمو الاقتصادي للفترة 2009-2012

البلد	البنك الدولي (أيلول/سبتمبر 2011)				الرابط الخاص بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة (حزيران/يونيو 2011)				صندوق النقد الدولي (تشرين الأول/أكتوبر 2011)				الإسكوا (تشرين الثاني/نوفمبر 2011)				وحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست (أيلول/سبتمبر 2011)				ΔEst (2010-2011)[أ/]	ΔEst (2011-2012)[ب/]
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2011	2012
الأردن	5.5	2.3	2.5	3.5	2.3	3.2	3.5	3.7	5.5	2.3	2.5	2.9	2.3	3.1	3.0	4.0	2.3	3.1	3.3	4.3	0.2-	0.4-
البحرين	3.1	4.5	0.7	2.5	3.1	4.3	3.7	4.7	3.1	4.1	1.5	3.6	3.1	4.5	2.5	3.5	3.1	4.5	2.2	3.3	2.8-	1.6-
تونس	3.1	3.0	1.1	3.4	2.1	3.4	2.3	3.5	3.1	3.1	0.0	3.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.1	3.4	0.8	3.3	5.2-	6.6-
الجمهورية العربية السورية	6.0	3.2	0.0	1.0-	4.0	5.6	6.0	5.3	6.0	3.2	-2.0	1.5	5.9	5.5	1.0-	5.0	8.5	7.0	0.2	2.0	4.5-	…
لبنان	8.5	7.0	4.0	5.0	8.0	7.3	3.1	5.1	8.5	7.5	1.5	3.5	8.5	7.0	2.5	4.5	8.5	7.2	1.3	3.6	…	1.5-
ليبيا	2.3-	4.2	50->	…	1.7	3.3	-16.0	10.2	-2.3	4.2	…	…	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.7-	3.3	28.2-	13.6	28.2-	…
مصر	4.7	5.2	1.8	3.5	5.0	5.1	4.1	4.6	4.7	5.1	1.2	1.8	5.1	1.9	3.0	0.5	4.7	5.1	1.2	3.5	4.2-	0.2
اليمن	3.8	7.8	5.0-	2.5	3.9	6.0	2.9	2.8	3.9	8.0	2.5-	0.5-	4.7	3.5	2.5-	3.5	3.8	6.2	5.5-	4.0	6.3-	1.4-

المصادر: هذه البيانات من توليف الإسكوا، بناء على معلومات مستقاة من البنك الدولي، والرابط الخاص بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، ووحدة البحوث التابعة لمجلة ذي إيكونوميست، والإسكوا، وصندوق النقد الدولي.

ملاحظات: أ/ التفاوتات بين توقعات عام 2011 الصادرة في عام 2010 وتشرين الأول/أكتوبر 2011.
ب/ التفاوتات بين توقعات عام 2012 الصادرة في عام 2011 وتشرين الأول/أكتوبر 2012.

تشير العلامة (n.a.) إلى عدم الانطباق.

تشير العلامة (…) إلى عدم توفر البيانات.

وقد أظهرت تجربة الخصخصة في هذه المنطقة أن معظم المشاكل تكمن في الفساد، وعدم الفعالية، وسوء الإدارة، وليس في التباين على صعيد الملكية بين القطاعين العام والخاص. فقد عانت مصر من خيبة أمل في ظل اعتماد نهج التنمية الاقتصادية الذي تسيطر عليه الدولة في عهد الرئيس المصري الأسبق جمال عبد الناصر، وكذلك في ظل تجارب لاحقة على صعيد تحرير الاقتصاد. غير أن الاستقطاب لا يشكل بالضرورة أساس المشكلة. فمن منظور واقعي، يبدو أن الخيارين متكاملان، ويمكن الدمج ما بينهما وفقاً لكل إطار ومرحلة من المسار التحوُّلي، شرط أن يكون محفزهما المشترك، أي إيجاد حل لمشكلة ضعف الحوكمة، في صلب العملية منذ بدايتها. ومن الضروري الابتعاد عن المفهوم الاقتصادي المبني على التباين بين القطاعين العام والخاص الموروث من حقبة الحرب الباردة، واعتماد المفهوم الجديد لصنع السياسات المرتكزة على الأدلة وعلى مبدأ التشارك. وآخر ما تحتاجه البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في هذه الفترة هو الخوض في جدال إيديولوجي حول الإصلاحات الاقتصادية التي يمكن استخدامها بسهولة لتحقيق منافع جزئية على حساب المجتمع ككل.

وما من شك في أن التأثير متبادل بين عمليات التحوُّل الاقتصادي وعمليات التحوُّل السياسي نظراً إلى دينامياتها المتعددة والمتشابكة التي قد تساهم في تنمية الشعور العام بالظلم والاستياء، كما قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار لمدة طويلة، إذا لم تتم معالجتها في بداياتها. ومن منظور اقتصادي، تُظهر التجارب التي مرت بها بلدان أخرى شهدت تحوُّلات مماثلة، إمكانية التوصل إلى ثلاث نتائج تتمثل في ما يلي: (أ) مرحلة انتقالية غير مكتملة لا تفي بالاحتياجات الاقتصادية والسياسية، ما يؤدي إلى تكرار النزاع وتعميقه؛ (ب) مرحلة انتقالية مجتزأة يعاني جراءها البلد لفترة طويلة من الزمن من ضعف التنمية الاقتصادية؛ (ج) مرحلة انتقالية ناجحة أرسيت فيها أسس الاستقرار المتوسط الأمد والنمو الطويل الأجل، وتمكن الشعب خلالها من تحقيق بعض المكاسب على صعيد الحقوق السياسية والاقتصادية.

الجدول 28- معدلات تضخم مؤشر أسعار الاستهلاك في بلدان مختارة 2009-2013

البلد	صندوق النقد الدولي (تشرين الأول/أكتوبر 2011 وأيار/مايو 2013)					الإسكوا (تشرين الثاني/نوفمبر 2011 وتشرين الثاني/نوفمبر 2013)					
	2009	2010	2011	ΔEst (2011-2013)	2012	2013	ΔEst (2012-2013)	2009	2010	2011	2012	2013
الأردن	0.7-	5.0	5.4	1	5.6	5.9	0.8	0.7-	5.0	5.4	5.5	5.0
تونس	3.9	4.4	2.2	1.3-	2.1	6.0	3.5-	3.5	4.4	3.5	4	4.2
الجزائر	5.9	3.9	11.1	6.6	7.7	5.0	1.2-	…	…	…	…	
الجمهورية العربية السورية	2.8	4.4	6.0	...	5.0	...	...	2.8	4.4	6.0	4.5	12.0
السودان	11.3	13.0	20.0	1.9	17.5	28.4	18-	11.2	13.0	14.0	11.0	12.0
لبنان	1.2	4.5	5.9	0.9	5.0	6.7	1.6-	1.2	4.5	6.0	6.0	5.2
ليبيا	2.4	2.5	6.8	9.1-	5.2	2.0	0.9-	2.8	2.5	15.0	5.0	3.5
مصر	11.7	11.4	11.2	1.3	11.0	10.9	2.6	11.8	11.3	11.5	11.0	11.0
المغرب	1.0	1.0	1.5	0.6	2.7	2.5	1.4	…	1.0	0.9	1.3	1.8
اليمن	3.7	11.2	19.0	0.5-	18.0	7.5	7	5.4	8.5	17.0	12.0	8.0

المصادر: هذه البيانات من توليف الإسكوا، بناء على معلومات مستقاة من صندوق النقد الدولي والإسكوا.

ملاحظات: تقيس ΔEst الفارق في تقديرات صندوق النقد الدولي بين معدلات مؤشر أسعار الاستهلاك لعامي 2011 و2012 كما صدرت في عام 2011، والتقديرات الخاصة بمعدلات عامي 2011 و2012 كما صدرت في عام 2013. وتشير العلامات السلبية إلى أن التوقعات الخاصة بمؤشر سعر الاستهلاك لعام 2011 كانت أدنى من التقديرات الفعلية الصادرة في عام 2013.

تشير العلامة (...) إلى عدم توفر البيانات.

وفي ما يلي تحليل للتحديات الرئيسية لمرحلة التحوُّل الاقتصادي التي يرجح أن تترك أثراً على مسارات مؤشر أسعار الاستهلاك في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية وتحدد النتائج ذات الصلة:

(أ) في ظل معدلات النمو العالمية المنخفضة، لا سيما في البلدان الجنوبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وأسعار النفط والسلع الغذائية المرتفعة، من الأرجح ألا يبلغ الانتعاش الاقتصادي الحد الذي تسمح به الإمكانات المتوفرة، لا سيما في المغرب العربي[133]، إذا بقيت معدلات البطالة المرتفعة على حالها[134]. وبالتالي، من المهم جداً تحقيق التوازن بين التماسك الاجتماعي من جهة واستقرار الاقتصاد الكلي من جهة أخرى، على الرغم من إمكانية الاضطرار للمقايضة بين الإثنين في المدى القصير في ظل الضغوط الكبيرة، وحتى الشعبوية، على الإنفاق الاجتماعي، ما قد يؤدي إلى ارتفاع العجز العام[135]. ومن أبرز التحديات المطروحة خلال المرحلة الانتقالية، ضمان الاستدامة المالية بموازاة الإيفاء بالمطالب الاجتماعية المختلفة للسكان. فقد تراجع الحيّز المالي في العديد من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية نتيجة للتراجع الاقتصادي المرتبط بزيادة الإنفاق على الدعومات العامة وارتفاع فاتورة الرواتب الخاصة بالقطاع العام، وتراجع الإيرادات الضريبية وارتفاع المثبتات التلقائية[136]. وعلى الرغم من تقلص الحيّز المالي المتوفر، برزت مطالب عامة وملحة برفع الأجور في عدد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، في حين أن الاقتصاد والسياسات الاقتصادية بقيت على حالها وهي لا تزال تعاني من كافة القيود المشار إليها سابقاً في هذه الدراسة[137]. ويرجح أن تواجه بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، والاقتصادات التي تعاني من الانقسامات الاجتماعية بشكل عام، خلافات بين الفرقاء حول أولويات الإنفاق لناحية الأغراض والمناطق الجغرافية: فعلى سبيل المثال، قد يفضِّل أحد الفرقاء الاستثمار في المدارس، في حين يفضل فريق آخر الاستثمار في الطرق أو في الدائرة التابعة له. وعلى نطاق أوسع، من المتوقع أن يترك ذلك أثراً على الإنفاق الاجتماعي، مع خطر مواصلة اعتماد منطق إعادة التوزيع الذي كان سائداً حتى الآن. وفي حال حصل ذلك، سيجري تركيز الإنفاق على الاستهلاك الحكومي على حساب الاستثمارات العامة، إذ إن هذا الاستهلاك معروف بقدرته على التكيف وسهولة استبداله، في حين أن الاستثمارات غالباً ما تكون أكثر جموداً وتحتاج إلى التزام طويل الأمد.

ونتيجة للاضطرابات الاجتماعية وارتفاع أسعار السلع الأساسية والتراجع الاقتصادي العالمي، تفاقم العجز المالي وذاك المتعلق بالحساب الجاري منذ عام 2009. وقد اتخذت الحكومات في الأردن، والبحرين،

---

133 العلاقات الوثيقة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب العربي توضحها الوقائع التالية: (أ) تشكل الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي أكثر من 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ (ب) يساهم الاتحاد الأوروبي في أكثر من 70 في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر؛ (ج) تبلغ التحويلات المتدفقة من الاتحاد الأوروبي أكثر من 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ (د) يشكل الاتحاد الأوروبي مصدراً كبيراً للسواح.

134 ستكون هذه القيود ملزمة بشكل خاص للأردن والمغرب نظراً للبنية الاقتصادية لهذين البلدين.

135 في مصر على سبيل المثال، استسلم المجلس الأعلى، الذي كان يشرف على المرحلة الأولى من المسار التحوُّلي، بعد موجة من الإضرابات أطلقتها فئات مهنية مختلفة، لمطالب الشعب بزيادة الأجور في القطاع العام واستحداث 450000 وظيفة في الإدارة العامة. إلا أن الطلبات الصادرة عن فئات معيّنة لا تزال ملحّة.

136 زاد كل من الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا التخصيصات الموجهة للرفاه الاجتماعي من خلال رفع الإعانات والتحويلات؛ وزاد كل من الأردن، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، واليمن الرواتب والمنافع الحكومية؛ واعتمد معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية مبدأ المهل الضريبية.

137 بحسب Giavazzi and Tabellini (2005)، تشير الأدلة إلى أن البلدان لا تحقق مكاسب اقتصادية إلا عندما تعمد أولاً إلى تحرير اقتصادها ومن ثم حكوماتها. وهنا، يمكن استخلاص العبر من مناطق أخرى مرت سابقاً بمراحل انتقالية. فعلى سبيل المثال، وقعت الأزمة المالية والاقتصادية في الأرجنتين في التسعينيات في أعقاب عملية إرساء الديمقراطية، حينما عالج صانعو السياسات أوجه الضعف والجمود في الاقتصاد الأرجنتيني على نحو غير متسق خوفاً من معارضة الشعب لها. وقد أدى ذلك إلى اعتماد موقف مالي هش وإلى ضعف عام في المصداقية.

وتونس، والجمهورية العربية السورية، ومصر، والمغرب إجراءات مالية معاكسة للدورات الاقتصادية، مع زيادة كبيرة في أجور القطاع العام، وفي الإعانات والتحويلات العامة، والمهل الضريبية، وهي إجراءات تأتي في معظم الأحيان على حساب النفقات الرأسمالية[138]، أقله في الاقتصادات غير النفطية، ما يرجّح الدفة نحو العودة إلى سياسات إعادة التوزيع وتلك القائمة على الاستهلاك عوضاً عن السياسات المؤاتية للنمو. ولأن الزيادة في الأجور تترسخ عبر الوقت، ما يؤدي إلى ارتفاع الحد الأدنى للأجور ويؤثر سلباً على كلفة اليد العاملة في القطاع الخاص النظامي، قد يكون لهذا التحوُّل في السياسات تبعات طويلة الأمد على النمو والتنافسية، لا سيما بالنسبة للبلدان المستوردة للنفط التي تعاني من محدودية حيزها المالي وتراجعه، هذا في حال استمر لفترة أطول مما يتطلبه الوضع الطارئ. وقد طبقت بلدان مجلس التعاون الخليجي سياسات مماثلة ما أدى إلى زيادة كبيرة في صافي الإنفاق تخطى معدلها الـ 50 في المائة في الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والمملكة العربية السعودية في الفترة 2008-2011. ولكن تم التعويض عن هذه النفقات، لا بل أكثر من ذلك، من خلال ارتفاع الإيرادات النفطية، ما يعني أنها ستبقى مصدراً للتداعيات الإيجابية في المنطقة العربية، وذلك من خلال استدامة التحويلات وتدفقات الواردات بشكل أساسي[139]. وتفيد تقديرات صندوق النقد الدولي بأن الاحتياجات المالية للبلدان المتوسطة الدخل المستوردة للنفط في المنطقة، أي الأردن، وتونس، ولبنان، ومصر، والمغرب، تبلغ ما بين 50 و55 مليار دولار أمريكي في العام الواحد، علماً أن مصر تستحوذ وحدها على نصف هذه القيمة تقريباً. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن يشهد العجز المالي استقراراً عند المستويات الحالية أو زيادةً في بعض البلدان التي تشهد اضطرابات مثل تونس، والجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن. أما في ما يتعلق بالأردن والمغرب، فمن المتوقع أن تبقى الموازين ضمن نطاق العجز الحالي (الجدول 29). ولطالما تولت المصارف المحلية، وبشكل متزايد، تمويل العجز المالي، ما عدا في تونس. غير أن هذه الزيادة في الديون الإسمية قد تمت موازنتها في بعض الحالات من خلال الاتجاهات التضخمية المعتدلة ومعدلات الفائدة الحقيقية القريبة من الصفر، ما جعل المعدلات الإجمالية للديون العامة مستقرة.

ويعطي التقيد بالتوازن المالي المستدام من حيث الاستقرار المتوسط الأمد وديناميات الديون الطويلة الأجل إشارات قوية حول مدى التزام الحكومة المعنية وموثوقيتها، كما يساعد في ترسيخ التوقعات واستقطاب تدفقات رأس المال، وهو مهمة أكثر من شاقة في أعقاب التراجع الاقتصادي العالمي. ويحدّ تدني مرونة الميزانية الناجم عن صعوبة زيادة الإيرادات وتخفيض النفقات، من المجال المتاح للسياسة المالية للتعامل مع الصدمات الخارجية أو مقاربة الأولويات الجديدة على مستوى الإنفاق التي قد تنجم عن المرحلة الانتقالية.

ولكن هذا لا يعني أن التوازن المالي يجب أن يوجه السياسة الاقتصادية الإجمالية بل يجدر استخدامه على نحو فعال لصالح السياسات المؤاتية للنمو، مع الحفاظ على الانضباط المالي في المدى المتوسط. إن التجارب مع النزوع نحو العجز المتأتي عن التشوهات في ديناميات الاقتصاد السياسي خلال المراحل الانتقالية قد لفتت الانتباه إلى المنفعة المحتملة للقواعد المالية الواضحة والملزمة، والتي لا تزال غائبة في العديد من البلدان. ويمكن التمييز بين نوعين من القواعد، وهما: (أ) القواعد الكمية التي تعطي مؤشرات رقمية لمعيار رئيسي واحد أو أكثر من معايير السياسة المالية؛ (ب) القواعد المالية المتعلقة بالإجراءات أو المؤسسات والتي ترمي إلى تحسين كيفية إدارة الميزانية والمؤسسات ذات الصلة: ومثالاً على ذلك، تعزيز رقابة الخزينة على عملية وضع الميزانية، وتعزيز دور وزير المالية ضمن الحكومة أو إنشاء مجالس مالية مستقلة. وفي ما يتعلق بالنوع (أ)، تتوفر خيارات مختلفة، منها: (أ) تحديد نسبة موازنة الميزانية غير النفطية إلى الناتج المحلي

138 اضطلعت بلدان مجلس التعاون الخليجي بمشاريع كبيرة على صعيد الاستثمارات العامة في مجال الإسكان، وتطوير الملكية، ومنشآت الطاقة الحديثة، والمناطق الحضرية الجديدة، والمطارات، والمرافئ، وتوسيع المناطق الصناعية، ومحطات تكرير النفط، وغيرها.

139 يساهم مجلس التعاون الخليجي بحوالى 10 في المائة من التحويلات العالمية على الرغم من أن مجموع الناتج المحلي الإجمالي الخاص بهذا المجلس لا يتعدى 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي حول العالم.

الإجمالي غير النفطي[140]؛ (ب) تحديد نسبة الديون العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي[141] على المدى المتوسط واستخدام التوازن الأولي كأداة مالية، ما يتيح بعض المرونة في المدى القصير، مع الحفاظ على ثقة المستثمرين؛ (ج) وضع موازنة للميزانية السنوية يجري تعديلها بشكل دوري، كما حصل في شيلي. وينبغي اتخاذ تدابير واضحة من أجل توفير برامج إنفاق مركزة خاصة بالتعليم، والابتكار، والرعاية الصحية، والبنى التحتية المنتجة، ومن أجل ضمان منح الأولوية لدى تخصيص الميزانية للبرامج التي تحفز الطلب الكلي على نحو مستدام. وفي ما يتعلق بالإيرادات، يجب اتخاذ الخطوات اللازمة لتعزيز قاعدة الإيرادات الضريبية، بما في ذلك الضرائب غير المباشرة[142]، والحد من الإعفاءات الضريبية المشوِّهة، وتحسين عملية تحصيل الضرائب من خلال اعتماد نظام جباية مبسط من الناحية الإدارية وتقليص التهرب من الضرائب.

الجدول 29- الوضع المالي العام للحكومات في بلدان عربية مختارة

البلد	التوازن المالي				إجمالي الديون الحكومية			
	2010	2011	التوقع 2012	التوقع 2013	2010	2011	التوقع 2012	التوقع 2013
مصر	7.8-	9.9-	11.1-	9.8-	73.2	76.4	79.7	81.1
الأردن	5.6-	5.7-	6.5-	5.5-	67.1	70.7	79.2	83.0
لبنان	7.7-	6.1-	7.9-	8.3-	141.7	137.4	135.2	135.6
المغرب	4.4-	6.9-	6.1-	5.3-	51.3	54.3	58.1	58.9
الجزائر	2.3-	0.2-	3.9-	1.3-	10.9	9.5	8.6	7.9
العراق	8.8-	7.6	1.9-	3.1-	116.7	88.7	77.7	25.5
ليبيا	16.7	27.7-	19.4	7.7	...	...	...	...
الجمهورية العربية السورية	4.8-	11-	9.1-	-	29.4	...	...	...
تونس	0.9-	3.1-	6.4-	5.3-	40.5	44.4	46.3	51.5
اليمن	4-	4.3-	5.7-	6.0-	40.9	42.3	44.9	45.1
البحرين	7.0-	2.4-	3.9-	3.6-	35.6	36.8	36.1	37.1
مجلس التعاون الخليجي	4.5	12.7	14.6	11.2	15.9	12.1	11.8	11.4
البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية (ما عدا ليبيا)	6.0-	8.0-	9.1-	8.0-	62.7	66.2	69.6	71.3

المصدر: صندوق النقد الدولي، 2012c.

ملاحظات: تشير الخانات باللون الأصفر إلى احتمال ظهور صعوبات مالية.

تشير العلامة (...) إلى عدم توفر البيانات.

140 ينبغي أخذ التحديات المالية الخاصة بالاقتصادات النفطية في الحسبان لدى وضع القواعد المالية. فعلى سبيل المثال، لا يمكن اعتبار نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي مؤشراً موثوقاً لأن نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي قد تتدنى خلال الفترات التي تشهد ارتفاعاً في أسعار النفط على الرغم من اعتماد سياسات مالية توسعية. وفي المقابل، تشهد نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً في الفترات التي تتراجع فيها أسعار النفط على الرغم من ضبط الميزانية. وعندما تكون القاعدة المالية مستندة إلى نسبة غير ملائمة من العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي، يتفاقم السلوك المساير للدورة الاقتصادية. وبالتالي، تُعتبر المؤشرات الأخرى مثل نسبة موازنة الميزانية غير النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي التي تفصل موازنة الميزانية عن التطورات على صعيد أسعار النفط، أكثر ملاءمة كأساس لوضع القواعد المالية الرقمية في البلدان المنتجة للنفط. وتصبح الحاجة ملحّة إلى ذلك عند اقتراب موعد استنزاف الاحتياطي النفطي، مثلما هو الحال في الجمهورية العربية السورية واليمن.

141 وتُظهر الدراسات حول ديون البلدان النامية أن فرق العائد على السندات السيادية مرتبط بنسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي بمعامل متوسط يبلغ 0.4. وبتعبير آخر، يؤدي ارتفاع قدره واحد في المائة في نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى زيادة في تكاليف التمويل الحكومي قدرها 40 نقطة أساس (Herrera and Salman, 2009; and Caselli and Freyer, 2006).

142 مقارنة مع الضرائب المباشرة، تسهل الضرائب غير المباشرة عملية جمع الإيرادات. ويشكل ذلك عاملاً ذا أهمية كبيرة في السنوات الصعبة في بداية المرحلة الانتقالية، ما يزيد من فعالية مجمل النظام الضريبي ويزيد من النزعة إلى الادخار.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب تطبيق أحكام قانونية واضحة تمنع المصارف المركزية من إقراض الحكومة، فالضعف الضريبي القائم في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية يفترض أن الحكومات، في حال واجهت ضغطاً مالياً، قد تمارس ضغوطاً على البنك المركزي لتمويل العجز العام على حساب أهداف السياسات النقدية. وهذه الحالة قد تنطبق أكثر فأكثر في أيامنا الحالية في ظل صعوبة النفاذ إلى الأسواق المالية الدولية، وتخلُّف بعض الأسواق المالية المحلية، وحالات التصلب المالي التي تصعب عمليات إصلاح الميزانية. وإن دعت الحاجة، يتوجب على الحكومات أن تسعى إلى الحصول على منح أو قروض ميَسرة للتخفيف من القيود القصيرة الأمد المتصلة بتمويل العجز المالي ولتحسين وضع الاقتصاد الكلي، وذلك مع مراعاة القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل وضمان السلامة المالية.

(ب) من المحتمل جداً أن لا يتم التوصل إلى توافق سياسي حول البرامج التنموية. ومن المرجح أن تلقى الخيارات المعتمدة على صعيد السياسات الاقتصادية معارضة عدد من الجهات المعنية في الحالات التالية: (1) تركيز مجتمع الأعمال على أهمية الاستقرار لطمأنة المستثمرين؛ (2) تركيز الحركات العمالية على تحسين ظروف العمل وإعادة توزيع الثروات؛ (3) ممارسة الضغوط من قبل الحركات الشبابية لتعزيز التعليم، وآليات مكافحة الفساد، وفرص العمل؛ (4) التعارض القائم بين شرائح الحركات العلمانية ومكونات الجماعات الإسلامية التي تركز على القضايا الدينية والأخلاقية في صياغة الدستور. وتجدر الإشارة إلى أن مجموعات الضغط هذه منقسمة أيضاً، مثلما تظهره الحركة العمالية في مصر في مرحلة ما بعد سقوط نظام مبارك (Beinin, 2012)[143]. وبالتالي، سيكون من الصعب التوفيق بين الأجندات المتفاوتة، وسياسات حركات إثبات الهوية، والشعارات الجاذبة رغم سطحيتها، في برنامج متسق واحد، ما يستوجب تقديم تنازلات فعلية من كافة الأطراف. غير أن التوصل إلى تسويات أمر مستبعد خلال فترات الإرباك السياسي التي تكون خلالها التوقعات ومشاعر الحماسة في أوجها. ويؤدي ذلك عادةً إما إلى اعتماد برنامج اقتصادي غير متسق تقوم حول بعض نواحيه تحالفات انتهازية لكن في غير محلها، وهو ما دلت عليه التحوُّلات المتكررة في المواقف حيال أحد قروض صندوق النقد الدولي المقدم إلى مصر[144]، أو إلى الإقصاء الخطير لبعض المجموعات من النقاش الدائر حول السياسات[145]. ويشكل ذلك أرضاً خصبة لتنامي الحركات الراديكالية التي تطرح أجندات واضحة وغير قابلة للمساومة تستقطب الناخبين في فترات الإرباك السياسي.

(ج) يرجح ألا يتم الإيفاء بالتطلعات الاجتماعية والاقتصادية الطموحة للشعوب على المدى القصير، إذ إن العديد من الإصلاحات الاقتصادية لن تأتي بثمارها إلا على المدى الطويل في حال تم تنفيذها على النحو المناسب. ففي مراحل التحوُّل الجذري للأنظمة، كتلك التي تشهدها المنطقة العربية حالياً، تبدو توقعات الشعوب طموحة وملحة على نحو غير واقعي، وهو رد فعل يمكن تفهمه بعد حالة الإحباط الفردي والجماعي التي دامت عقوداً من الزمن. والأهم من ذلك هو أن الحماسة للتحوُّلات الديمقراطية قد تتلاشى سريعاً كما حصل في غضون عقد من الزمن فقط في البلدان الشيوعية سابقاً مثل روسيا وأوكرانيا (Bell, 2011). والمحرك الأساسي للاستياء العارم للشعوب الذي أدى إلى التحوُّل يكمن في الأثر المزدوج للإصلاحات

143 من المرجح أن تبرز الانقسامات أيضاً بين الأفرقاء الحاليين في الحكومة كونهم أمضوا فترة طويلة في صفوف المعارضة، وبعضهم لن يقبل بسهولة بأي تسوية حول بعض القضايا الهامة فقط لأن دورهم الجديد يستوجب المزيد من المسؤولية والنضج السياسي في إدارة الاقتصاد.

144 في حالة القرض المقدم من صندوق النقد الدولي، أقام المجلس الأعلى للقوات المسلحة تحالفاً غير معتاد قائماً على المصلحة مع العديد من المجموعات اليسارية، علماً أن هذين الطرفين يختلفان حول كافة القضايا الأخرى. وكان من الواضح أن هذه المجموعات أرادت وقف القرض لأسباب مختلفة تماماً.

145 لا يشارك العديد من القادة المصريين الشباب في الأحزاب السياسية. وهذا ما ولّد مخاوف بأن يبقى قسم كبير منهم بمنأى عن عملية التحوُّل وأن ينشغلوا باحتجاجات الشارع. ولكن، لا يزال لهذه الحركات دور في بلورة الخطوط المستقبلية للنقاش حول السياسات.

الاقتصادية غير المتكافئة واستشراء الفساد. وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، يُطلب إلى الدولة بذل المزيد من الجهود في وقت تكون فيه الأقل قدرة على القيام بذلك. ويكمن الخطر الحقيقي في أن يميل صانعو السياسات إلى معالجة القضايا الملحة التي لا تترك آثاراً في المدى الطويل، بطريقة عشوائية ومن دون الاهتمام بالرؤية الاستراتيجية الأوسع نطاقاً. ونتيجة لذلك، تبرز خطورة اتخاذ القرارات وتطبيقها على عجل وبشكل ارتجالي، ما قد يؤدي بدوره إلى تفاقم مشاعر الإحباط. ويتوجب على صانعي السياسات والقاعدة الشعبية في هذه المنطقة التي عانت طويلاً من جراء العجز على صعيد الديمقراطية والتنمية، أن يدركوا أن إرساء الديمقراطية لا يستوجب بالضرورة تحقيق التنمية الاقتصادية، أقله في المدى المتوسط. وبحسب Lane (2003)، تميل البلدان التي تعاني من تقلبات أكبر في المخرجات وتشتت في السلطة السياسية إلى اعتماد سياسات مسايرة للدورات الاقتصادية. ومن الأمور الأخرى التي تدفع إلى اعتماد السياسات المسايرة للدورة الاقتصادية في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، الأسواق المالية الضيقة نسبياً، والعجز المالي الكبير والمتنامي، والحوكمة الاقتصادية الضعيفة، فضلاً عن التأثر بتقلبات أسعار السلع الأساسية، والإنفاق الكبير على الدفاع، وضعف القاعدة الضريبية[146]. وتُظهر الدراسات التجريبية أن السياسات المالية المسايرة للدورات الاقتصادية تترك أثراً سلبياً على الفقراء أكثر منه على المجموعات الأخرى في ظل ضعف نظم شبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة (Erbil, 2011).

وللشفافية المالية أهمية خاصة في هذه المرحلة، فهي من الشروط الأساسية لتحقيق الاستدامة المالية والحكم السليم. ويشتمل ذلك، من جملة أمور أخرى، على العمليات في إطار الميزانية وخارجها، والتدقيق وجودة البيانات، والعلاقات بين المستويات المختلفة للحكومة والمؤسسات التي تملكها الدولة. ويساهم التطبيق الواضح، والشفاف، والقابل للمساءلة لكافة نواحي السياسة المالية في الحفاظ على التأييد الشعبي للإصلاحات.

(د) من المشاكل التي تفسح المجال أمام الفساد والأنشطة الجرمية[147] والممارسات الإقصائية والسلوك المجحف خلال المرحلة الانتقالية، تفاقم عدم الاستقرار، وضعف سيادة القانون، والمبادرات الإصلاحية المبهمة، والفراغ على صعيد السلطة، إلى جانب القدرة المحدودة للحكومات الجديدة. وفي سياقات كهذه، يتم استغلال التحقيقات القضائية والحملات المناهضة للفساد كأداة سياسية للقضاء على الخصوم. وما يثبط من عزيمة المستثمرين تزايد خطر ممارسات نزع الملكية وجو الغموض السائد. وقد شهدت المراحل الانتقالية السابقة تحسناً على صعيد حرية التعبير والمساءلة، وبعض التقدم على مستوى جودة الأنظمة خلال السنوات القليلة الأولى من المرحلة الانتقالية، بينما برزت صعوبات أكبر لناحية تعزيز سيادة القانون، وفعالية الحكومة، والقضاء على الفساد (Freund and Mottaghi, 2011). وقد تصعّب الإصلاحات المبهمة والمنفذة على عجل الإطار القضائي والمؤسسي الذي تعمل فيه الشركات والمواطنون، ما يؤدي إلى إضعاف المؤسسات العامة أكثر فأكثر، وزيادة العبء الإداري، وإتاحة الفرص لاستخدام السلطة على نحو استنسابي، واستشراء الفساد.

(هـ) من الممكن أيضاً أن يتأثر الاستثمار سلباً. ففي العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، باستثناء المغرب، برزت مقايضة غير سليمة بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية من شأنها أن تلحق ضرراً بهذه الأخيرة بسبب العاملَين التاليين: (1) ارتفاع مستويات الإرباك السياسي الذي يجعل المشاريع المحتملة أكثر تجنباً للخطر؛ (2) أثر المزاحمة المحتمل للحكومات التي تقترض من السوق المحلي بمعدلات

146 لا تملك بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سوى بعض المثبتات التلقائية مثل الضرائب على الدخل، والتأمين ضد البطالة، المشمولة ضمن أنظمتها المالية والقادرة على دعم الأنماط المسايرة للدورات الاقتصادية.

147 أظهر استطلاع للرأي أجري في مصر وأصدرته منظمة غالوب في عام 2011 أن المواطنين يتصورون أن عدد الأعمال الجرمية قد ارتفع بشكل كبير منذ اندلاع الانتفاضات، على الرغم من أن واقع الأعمال الجرمية لا يختلف على ما يبدو عما كان عليه في السابق (غالوب، 2011).

فائدة أعلى من تلك التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية في الاقتصادات التي لا تزال في مرحلة التعافي من مرحلة الانكماش العالمي، وهي تعاني بالتالي من محدودية النفاذ إلى الموارد المالية. وعادةً ما تكون الاستثمارات الخاصة انتهازية وأكثر تجنباً للخطر، ما يجعلها بالتالي عرضة للتقلبات من الاستثمارات العامة، بما أن الاستثمار الخاص ينضب عادةً لكنه قادر على التعافي بسرعة أكبر خلال المراحل الانتقالية. من الضروري إذاً أن تكون الاستثمارات العامة مكمّلة لمساعي القطاع الخاص وأن تسهل إعادة إحياء هذه الجهود بدلاً من أن تكون بديلة عنها. وفي البلدان التي تعاني من ضعف سيادة القانون، يميل الاستثمار العام إلى عدم تحفيز الاستثمار الخاص واستحداث فرص العمل، وفي حال قام بذلك، غالباً ما يحقق مستويات أدنى من المطلوب من حيث كفاءة التوزيع. وإذا كان ذلك ينطبق على المنطقة العربية، فيجب إيلاء أولوية قصوى في الأجندات الإصلاحية للمعالجة السريعة للفجوات على صعيد حماية حقوق الملكية، وسيادة القانون، والقدرة التنافسية، والإطار التنظيمي.

وأظهر مسح حول المستثمرين الأجانب، من إعداد وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف ووحدة البحوث التابعة لمجلة ذي إيكونوميست في عام 2011، أن الاضطرابات التي عصفت بالمنطقة قد تركت أثراً كبيراً على النزعة الاستثمارية للمستثمرين الأجانب[148]. فقد أشار حوالى 60 في المائة من الأشخاص المشمولين بالمسح إلى أنهم علقوا خططهم الاستثمارية أو هم في طور إعادة النظر في الاستثمارات القائمة أو سحبها. وقد تم تصنيف العنف السياسي، لا سيما الاضطرابات المدنية، وإلى حد أقل، الحرب والإرهاب، من بين أشد المخاطر التي يواجهها المستثمرون الأجانب. كما أبدى المستثمرون مخاوفهم من مخاطر تعسُّر دفع الديون السيادية، وتراجع تصنيف الديون السيادية بالعملات الأجنبية. وقد أبدى ما يقارب الـ 50 في المائة من الشركات المشمولة بالمسح استعدادها للاستثمار في المنطقة شرط توفر الاستقرار لسنة واحدة على الأقل في ظل الأنظمة الجديدة. ولتاريخه، لا تزال تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر متدنية، ومن المتوقع أن تبقى الاستثمارات الخاصة على حالها في عام 2013. ويشكل المغرب استثناءً عن القاعدة بفضل استقرار بيئة الاقتصاد الكلي والمناخ السياسي فيه. أما في تونس وليبيا ومصر، فلدى أفراد عائلات القادة السابقين حصص في العديد من القطاعات الاقتصادية، ما يطرح معضلة تستوجب حلاً قانونياً. ويمكن تأميم هذه الحصص بشكل مؤقت، ما إن يتم استرجاعها، مع حفظ حق طرحها في السوق تحت إشراف الدولة إذا كانت حصصاً في مؤسسات لا تزال ناشطة، وذلك تمهيداً لبيعها لحمَلة أسهم استراتيجيين، مع مراعاة مصالح الشركات، لا سيما الأجنبية منها، التي أقامت مشاريع مشتركة مع شركات يديرها أفراد العائلات الحاكمة سابقاً.

وبعد الجهود الأولية لتحقيق الاستقرار القصير الأجل، من الضروري أن تركز الحكومات على تحسين مناخ الاستثمار من خلال تطبيق الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية المذكورة في الفصل الأول من هذا التقرير، وتنفيذ برامج لتطوير القدرات، وتشجيع الصادرات، وتحسين التمويل. كما يجب إيلاء اهتمام خاص لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والاستثمار في مجال التعليم والابتكار، ووضع قواعد واضحة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وبناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص على صعيد الاستثمار، وغيرها من العوامل التي ترفع من الإنتاجية الحدية لرأس المال الخاص.

(و) قد تؤدي الآثار المجتمعة لتداعيات الانكماش العالمي والتغيير في الأنظمة إلى ارتفاع معدلات كل من البطالة على المدى القصير، والاقتصاد غير النظامي، والفقر، لا سيما في صفوف النساء والشباب الذين يتركزون حول خطوط الفقر وفي المناطق المهمشة. فقد ارتفعت معدلات البطالة بنسبة 4 في المائة في تونس

148 وفي موازاة ذلك، تراجع التصنيف بحسب مؤشر التنافسية العالمي بشكل كبير بلغ 13 مرتبة بالنسبة لمصر و8 مراتب بالنسبة لتونس، في ظل تفاقم أجواء الإرباك في كلي البلدين خلال المراحل الأولية للعملية الانتقالية، وكذلك بسبب التدهور المفاجئ في طريقة تقييم المواطنين للمؤسسات العامة والخاصة، على الرغم من كون هذه المسألة مثيرة للجدل على الصعيد المنهجي (المنتدى الاقتصادي العالمي، 2011).

ومصر مقارنةً مع تلك التي كانت سائدة في الفترة ما قبل الربيع العربي (المنتدى الاقتصادي العالمي، 2011؛ وصندوق النقد الدولي، 2012b؛ والبنك الدولي، 2012f)، وذلك لأسباب منها التراجع في إيرادات القطاع السياحي التي وصلت في عام 2011 إلى النصف في تونس وإلى الربع في مصر، فضلاً عن إعادة عدد من التونسيين العاملين في ليبيا إلى بلادهم، هذا مع العلم أن المرحلة الانتقالية قد تركت أثراً غير متكافئ على القطاعات القائمة على كثافة اليد العاملة مثل الصناعات التحويلية والبناء والسياحة. وعانى الكثير من العاملين لحسابهم الخاص من تراجع مداخيلهم، في حين شهد العمال النظاميون تراجعاً في عدد ساعات العمل. ومن شأن تراجع معدلات الإنفاق في الاقتصادات التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن ينعكس انخفاضاً في الطلب على السلع والخدمات من المغرب والمشرق العربيين. وتفيد تقديرات منظمة العمل الدولية للمؤشرات الرئيسية لسوق العمل أن نسبة تأثر البطالة بالنمو السلبي في المدى المتوسط تبلغ 0.7 في المائة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. وبتعبير آخر، سينعكس أي تراجع في نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 3 في المائة زيادةً في البطالة تبلغ حوالى 0.5 في المائة[149]. ومن المرجح أن يزيد ارتفاع معدلات البطالة من الضغوط الاجتماعية على الحكومات المشكلة حديثاً في المدى القصير. وربما ساهمت هذه الديناميات في تعميق التفاوت والخلافات في الداخل بين المناطق المتقدمة نسبياً وذات التوجه التجاري مثل حلب قبل اندلاع الصراع الأهلي، وتلك التي تمثل السلطة المركزية وتتركز فيها أجهزة الدولة مثل دمشق. ويمكن كذلك رصد تزايد معدلات استشراء الفقر في المدن بسبب نزوح السكان إليها من المناطق الريفية من دون أن يكونوا قد وجدوا فرص عمل لائقة، ما يترك أثراً على النسيج الاجتماعي والاستقرار. وبناءً على ما تقدم، يُمكن للطلب الكلي على اليد العاملة أن يتحوَّل من القطاعات القابلة للتداول إلى أخرى حضرية غير قابلة للتداول مثل البناء وتجارة الجملة، ما يؤدي إلى تراجع القيمة المضافة للعامل الواحد. وتفترض هذه النتيجة تراجع نسبة رأس المال إلى العمالة، وبالتالي، تراجع إنتاجية العمل. بالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي استمرار انعدام الاستقرار في المدى القصير إلى إبعاد الموارد المالية عن أشكال من الاستثمار قد تكون أكثر تقلباً ولكنها أكثر إنتاجية، مثل الأوراق المالية والأسهم، فضلاً عن زيادة الموجودات النقدية أو توجيهها نحو سوق العقارات الذي يُعتبر عادةً الملاذ الآمن للاستثمارات في المنطقة. وتساهم الاستثمارات في سوق العقارات في تضخم إضافي في أسعار المساكن في البلدان التي تواجه أساساً مشاكل من حيث القدرة على تحمل تكاليف الإسكان، ما ينعكس تدهوراً إضافياً في القدرة الشرائية لشرائح واسعة من المجتمع.

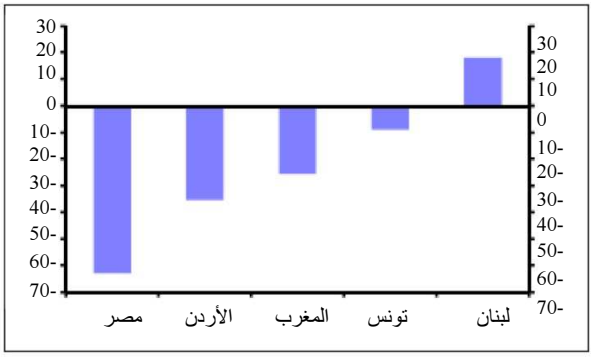
(ز) مع تراجع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والانخفاض الحاد في عائدات السياحة، واستمرار معدلات هذين القطاعين في مستويات أدنى بكثير مما كانت عليه في المرحلة ما قبل التحوُّل (الشكل 66)، في ظل تدفقات رأس المال إلى الخارج[150] وارتفاع معدلات التعامل بالدولار أو اليورو في البلدان التي تشهد اضطرابات، تأثر الاحتياطي الدولي وموارست ضغوطات بهدف خفض أسعار الصرف، لا سيما في تونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر. وفي آب/أغسطس 2013، بلغ سعر صرف الليرة السورية في السوق السوداء 190 ليرة للدولار الأمريكي الواحد مقارنة مع 47 ليرة قبل اندلاع الصراع الأهلي في آذار/مارس 2012. أما قطاع السياحة الذي كان يشكل حوالى 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فيشهد حالياً مرحلة من الانهيار. وعلى مستوى آخر، بلغ الاحتياطي الدولي في مصر، والأردن، وتونس، والمغرب 40 في المائة و53 في المائة و64 في المائة و71 في المائة على التوالي من قيمته قبل اندلاع الاحتجاجات

149 قد يعني ذلك أن تراجعاً في نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 4.2 في المائة، وهو الفارق بين النمو في مصر في تشرين الأول/أكتوبر 2010 وأيلول/سبتمبر 2011 بحسب تقديرات صندوق النقد الدولي، قد ينعكس زيادة في معدلات البطالة على المدى القصير بحوالى 3 في المائة. وبافتراض توفر مرونة مماثلة في تونس، فإن تراجعاً في النمو بنسبة 5.2 في المائة قد يزيد معدلات البطالة على المدى القصير بأكثر من 3.5 في المائة. وستكون هذه الزيادة أعلى بالنسبة للجمهورية العربية السورية.

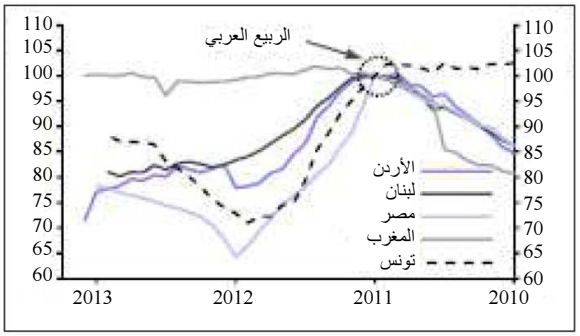
150 في الربع الأول من عام 2011، مباشرة بعد بداية الثورة المصرية، قُدرت تدفقات الموجودات الأجنبية لسندات الخزينة إلى الخارج بـ 6 مليارات دولار أمريكي (Galal, 2011).

(صندوق النقد الدولي، 2012c). ويُظهر الشكل 65 بيانات حديثة في هذا الخصوص. ويُعتبر احتياطي العملات الأجنبية من حيث عدد أشهر تغطية الواردات في الأردن وتونس مصر قريباً من الحد الأدنى الذي يوصي به صندوق النقد الدولي وهو ثلاثة أشهر. وتجدر الإشارة إلى أن الديون الخارجية لمصر قد تستفيد، بفضل سعر الصرف العائم الموجَّه، من تراجع قيمة العملات الصعبة. غير أن البلدان التي تعوّل بشكل كبير على السلع الغذائية وغيرها من السلع الأساسية المستوردة قد تواجه المزيد من الصعوبات في حال شهدت أسعار صرف العملات الصعبة تدهوراً. فحتى في ظل مجموعة من سياسات الاقتصاد الكلي السليمة، يُمكن للصدمات الخارجية أن تترك أثراً مدمراً على الحسابات المالية، وديناميات الديون، والتضخم، والاستثمار، وفي نهاية المطاف، على النمو الاقتصادي. ويجب التنبه بشكل خاص لبروز إشارات مثل ميزان الحساب الجاري، وتدفقات الحساب الرأسمالي إلى الخارج، ومعدل الاحتياطي الدولي، والعجز المالي. ويبرز كذلك خطر التراجع العشوائي في قيمة العملة الذي واجهه العديد من البلدان الأخرى التي تمر بمرحلة انتقالية، في حال استمر انعدام الاستقرار السياسي على حاله في بعض البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. ولمواجهة مثل هذا الخطر وتجنب وقوع أزمة على صعيد ميزان المدفوعات في عام 2013، تلقت مصر مساعدة مالية ضخمة من دول الخليج، كما شددت الرقابة على رأس المال. غير أن فرض الرقابة على رأس المال، وهو إجراء لجأ إليه النظام السوري بشكل كبير أيضاً، يمكن أن يكون فعالاً على المدى القصير إلى أن يتم تحقيق الاستقرار السياسي واعتماد تدابير احترازية على مستوى الاقتصاد الكلي؛ إلا أنه قد يؤدي، في ما عدا ذلك، إلى فرض قيود على واردات السلع الغذائية الأساسية مثل القمح، والتسبب بعبء إضافي على القطاع الخاص بسبب النقص في العملات الصعبة المتوفرة وارتفاع أسعار الشراء في السوق السوداء.

الشكل 65- تغيّرات الاحتياطي خلال المرحلة الانتقالية



الشكل 66- توافد السواح
(كانون الثاني/يناير 2011 = 100)

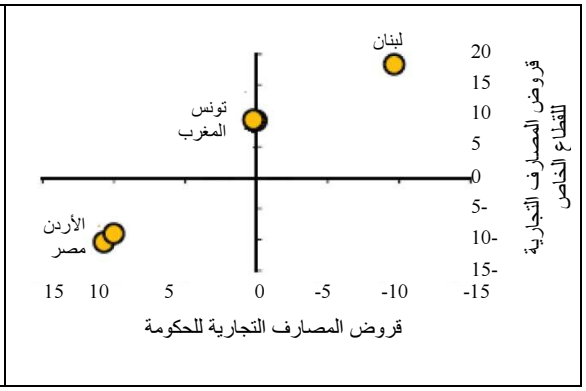


المصادر: Thomson Reuters Datastream and Capital Economics، شباط/فبراير وأيار/مايو 2013.

(ح) من العوامل التي ترفع كلفة الاقتراض العام والخاص، وتؤثر سلباً على القرارات المرتبطة بالاستثمار، ما يلي: انعدام الاستقرار على صعيد الأمن وأسواق الأسهم في المنطقة، مع تراجع هذه الأسواق في عام 2011 بعد مرحلة التعافي التي شهدها النصف الثاني من عام 2010 (الشكل 70)؛ وارتفاع المخاطر المحيطة بالعمليات المالية، وبالتالي، ارتفاع مستويات القروض المتعثرة؛ وارتفاع علاوات تحمُّل المخاطرة وتكاليف الاقتراض السيادي؛ والانتشار الواسع لمقايضات الائتمان بسبب التخلف عن الدفع ولأسواق الديون (الشكل 69). ونتيجة لذلك، يتزايد الاعتماد على المصارف المحلية من أجل تمويل الاقتراض الحكومي، ما يؤدي بدوره، في ظل التدني السائد في النمو، إلى وقف منح القروض للقطاع الخاص وزيادة الضغوط على معدلات الفائدة المحلية، مثلما حصل في الأردن ومصر (الشكل 68)، وكذلك إلى مزيد من البطء في وتيرة الانتعاش. ولتاريخه، لم يعد أي من المخاطر التي تتحملها الحكومة إلى ما كان عليه قبل الانكماش. وبالتالي، قد تؤدي التغيرات السريعة على الساحة السياسية الإقليمية إلى خفض الطلب على الديون السيادية لبعض البلدان. فقد

أجّل كل من البحرين وتونس، على سبيل المثال، إصداراً للسندات كان مزمعاً إطلاقه في عام 2011. والأزمة السورية زادت من الضغوط على فرق العائد على السندات السيادية في لبنان، فيما أدت زيادة الديون الحكومية في مصر، مصحوبة بارتفاع أسعار الفائدة في ظل زيادة بدل المخاطرة، إلى ارتفاع المدفوعات الخاصة بفوائد الديون والتي باتت تبلغ حوالى ربع إجمالي الإنفاق الحكومي. إلا أن الدعم الذي وفرته قطر لشراء السندات الحكومية المصرية قد ساهم في التخفيف من الضغوط القصيرة الأجل على الوضع المالي في مصر، والحد من تراجع قيمة الجنيه المصري. وقد أظهر مؤشر سندات الأسواق الناشئة في الشرق الأوسط الخاص بالسندات المكتتبة بالدولار الأمريكي ضعف الأداء مقارنة مع أداء سندات الأسواق الناشئة خلال العام المنصرم بسبب انعدام الاستقرار في البلدان المجاورة لسوريا وفي مصر حيث وصل فرق العائد بين مؤشر JP Morgan وسندات الخزانة الأمريكية إلى 700 نقطة أساسية في آذار/مارس 2013. وبموازاة ذلك، تُظهر أحدث البيانات أن أداء أسواق الأسهم في العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية كان سيئاً مقارنة مع الأسواق الناشئة الأخرى، وقد تراجع مؤشر الأسهم المصري (EGX 30) مرة أخرى في ظل تجدد الاضطرابات الأهلية.

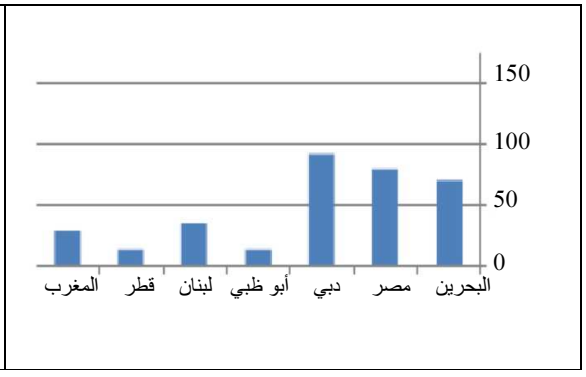
الشكل 67- مقايضات القروض التجارية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية



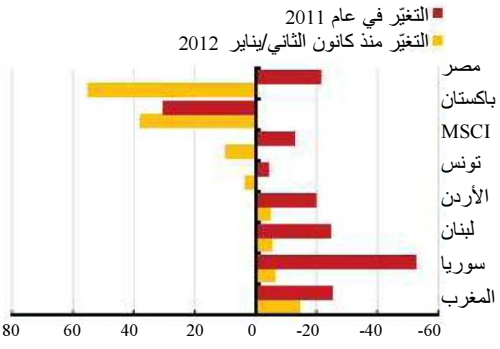
الشكل 68- فرق العائد على السندات الحكومية (مقارنة بسندات الخزانة الأمريكية) منذ اندلاع الانتفاضات

المصدر: صندوق النقد الدولي، 2012c، بالإضافة إلى بيانات مستقاة من Markit وBloomberg.

الشكل 69- التغيرات في فرق العائد لخمس سنوات على مقايضات الائتمان في حالة التخلف عن الدفع (تموز/يوليو - أيلول/سبتمبر 2011)



الشكل 70- مؤشرات أسواق الأسهم
(النسب المئوية للتغيّرات في 2011 و2012)



المصدر: البنك الدولي، 2011i؛ وصندوق النقد الدولي، 2012c؛ بالإضافة إلى بيانات مستقاة من Bloomberg.

ملاحظة: MSCI هي اختصار لمؤشر مركب تعدّه شركة MSCI حول عدد من البلدان ذات الاقتصادات الناشئة.

وينعكس تفاقم الغموض جراء المرحلة الانتقالية ارتفاعاً في علاوات المخاطر والتكاليف الرأسمالية في بعض البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، مثل الجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، واليمن. ومن المرجح أن تستمر تكاليف الاقتراض بالارتفاع في ظل الآفاق السلبية وتراجع القروض السيادية بحسب التصنيف الذي تضعه وكالات التصنيف (الجدول 30). وقد بلغت العائدات على أذون الخزينة المصرية التي تمتد لتسعة أشهر حوالى 16 في المائة بحلول آب/أغسطس 2012، مرتفعة من 11 في المائة في عام 2010، وهي نسبة لا يمكن للشركات الخاصة أن تجاريها بسهولة. وبالتالي، قد تشهد الاستثمارات الخاصة في هذه البلدان تراجعاً في المديين القصير والمتوسط، إلا في حال تم قريباً اعتماد أجندة موثوقة للإصلاحات السياسية والاقتصادية في إطار من الاستقرار الاجتماعي والسياسي. وكما هي الحال بالنسبة لمصر، تواجه مفاوضات صندوق النقد الدولي خطر الغرق في الدوامات التالية: انعدام الاستقرار، وتراجع الوضع المالي، والإجراءات الأكثر صرامة والأقل شعبية التي يطلب تطبيقها صندوق النقد الدولي، ومخاطر إضافية على الاستقرار[151].

ولانعدام الاستقرار في الأسواق المالية أهمية كبيرة في أي عملية انتقالية، إذ تُظهر تجارب كل من جنوب آسيا، ورابطة الدول المستقلة، وأمريكا اللاتينية أن خطر اندلاع أزمة مالية يزداد كثيراً عندما تُرفع القيود عن النظام المالي بسرعة من دون توفر آليات الحوكمة المناسبة.

الجدول 30- تصنيفات القروض السيادية وصفقات صندوق النقد الدولي

البلد	Fitch	Moody's	S&P	صفقات صندوق النقد الدولي
الأردن	لا ينطبق	B1↓	BB-	√
البحرين	BBB↑	Baa1↓	BBB	X
تونس	BB+ ↓	Ba2↓	B ↓	√
ليبيا	تم سحب التصنيفات الخاصة بليبيا بسبب النقص في المعلومات	لا ينطبق	لا ينطبق	X
مصر	B-↓	Caa1↓	CCC+↓	X
المغرب	BBB-	Ba1	BBB-	√
اليمن	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	√

المصدر: المواقع الإلكترونية الخاصة بكل من Fitch وMoody's وStandard and Poor (أيار/مايو 2013).

ملاحظات: قائمة البلدان بحسب التصنيف الائتماني، تظهر التصنيفات الائتمانية الأحدث للسندات السيادية الطويلة الأمد بالعملات الأجنبية بحسب التقارير الصادرة عن ثلاث وكالات بارزة للتصنيف الائتماني. وتشير الأسهم صعوداً ونزولاً إلى الاتجاهات المرتبطة بالآفاق. وقد استُخدم اللون الأزرق للإشارة إلى البلدان التي شهدت تراجعاً منذ كانون الثاني/يناير 2011. وبالنسبة إلى وكالتَي Fitch وS&P، تُعتبر السندات المصنفة +BB وما دون عالية المخاطر. أما بالنسبة إلى Moody's، فتُعتبر السندات المصنفة Ba1 وما دون عالية المخاطر.

وعلى الرغم من أن القطاع المالي في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي لم يتأثر بالأزمة المالية الدولية كونه غير منخرط بشكل كبير في الأسواق المالية العالمية، عمدت البلدان كلها إلى تطبيق تدابير تهدف إلى ضمان الاستقرار في القطاع المصرفي من خلال رفع نسب كفاية رأس المال مع الحد من نسب القروض المتعثرة. كما عملت السلطات المالية على إبقاء معدلات الفائدة منخفضة بهدف مواءمة السياسات النقدية التكييفية للولايات المتحدة نظراً لربط أسعار الصرف بها، وكذلك بنية إعاقة تدفقات رأس المال المضاربة إلى الداخل في مرحلة تشهد تقلبات كبيرة على صعيد تدفقات رأس المال العالمي، بموازاة البحث عن حافظات آمنة وربحية. إلا أن تفاقم الضغوط المفروضة على ميزان المدفوعات يحول دون أي تبسيط للسياسات النقدية، ما يبقي على أسعار الفائدة مرتفعة أو حتى يرفعها أكثر فأكثر.

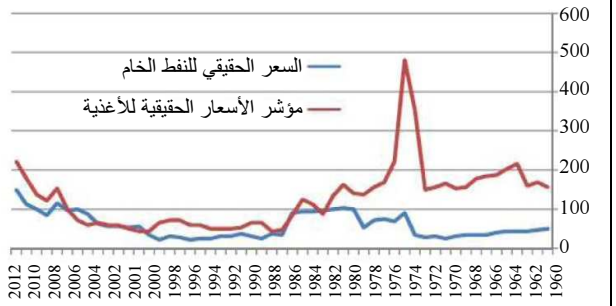
151 تجدر الإشارة إلى أن من الشروط المطلوبة لتستفيد مصر من تخفيف أعباء الديون لنادي باريس بحوالى 15 مليار دولار أمريكي، أن تعتمد الحكومة المصرية برنامجاً خاصاً بصندوق النقد الدولي.

(ط) على الرغم من أن ضغوط التضخم كانت محدودة في العام المنصرم (الجدول 27)، تشير التوقعات الخاصة بمصر واليمن إلى خطر ارتفاع معدلات التضخم إلى حوالى 10 في المائة أو أكثر، وذلك نتيجة تراجع قيمة العملة، والجولة الثانية من آثار الارتفاع الكبير في السلع الغذائية المستوردة، وأسعار الوقود نظراً إلى انعدام الاستقرار الإقليمي الطويل الأمد، ما ينعكس سلباً على الفئات الفقيرة من خلال تقويض قدرتها الشرائية وعلى الوضع المالي من خلال ارتفاع الإعانات. كما أن السياسات المالية التوسعية المستدامة قد تترك آثاراً تضخمية على الاقتصادات التي تتمتع بقدرة محدودة على الامتصاص، وإذا ترافق ذلك مع ربط العملات بالدولار في العديد من اقتصادات المنطقة قد تشهد تدفقات الواردات ارتفاعاً، ما سيؤدي إلى استيراد التضخم. ومن المتوقع أن ترتفع معدلات التضخم إلى مستوياتها الأعلى في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وتشهد في الوقت نفسه أزمات سياسية مزمنة مثل الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن. وبحسب المؤسسة الدولية لمراقبة الأعمال، بلغ مؤشر أسعار الاستهلاك في الجمهورية العربية السورية 40 في المائة في أيار/مايو 2013 وهو مستمر في الارتفاع مع توقع أن يصل إلى 60 في المائة في نهاية العام (المؤسسة الدولية لمراقبة الأعمال، 2013). ويرجح أن يكون نمط التضخم في سوريا متفاوتاً بسبب النفاذ غير المتساوي إلى السلع، فضلاً عن حدة النزاع وتنوع المجموعات التي تسيطر على مناطق محددة على امتداد البلاد. كما يتوقع أن ترتفع معدلات التضخم في الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، حيث من المزمع إدخال إصلاحات على نظم الإعانات أو حيث ينفذ صندوق النقد الدولي برنامجاً خاصاً يقوم على خفض الدعم. ولاحتواء هذه الضغوط المرتبطة بالتضخم، من الضروري أن تستجيب السياسات النقدية على وجه السرعة لمحاولات الحفاظ على استقرار الأسعار، وأن تكون السياسة المالية داعمة لها.

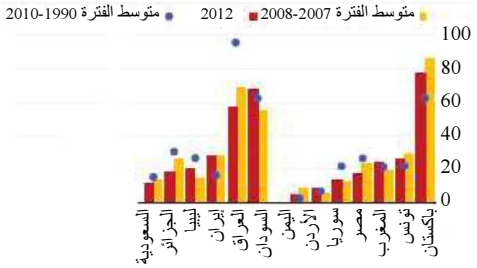
(ي) تُعتبر المنطقة العربية من أكبر مستوردي الحبوب في العالم. وقد نجمت الزيادات والتقلبات في أسعار السلع الأساسية عن اتجاهات الأسواق العالمية، وارتفاع أسعار النفط، وتجميد الاستثمارات الزراعية، وتدني الإنتاجية، فضلاً عن تزايد الصدمات الطبيعية على امتداد المنطقة. ويشكل المغرب خير مثال على ذلك. ويمكن تبيان هذا التطور من خلال الشكل 71. فقد بلغت أسعار القمح الضعف تقريباً، ما أدى إلى مزيد من الضغوطات على ميزانية الأسر الفقيرة التي يكون طلبها على السلع الغذائية أقل مرونة عادةً، وعلى الحيّز المالي و/أو ميزان الحسابات الجارية في الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن جراء نظم الدعم التي تعتمدها والتي تُقدر بحوالى 2 إلى 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويُعتبر الأردن وتونس واليمن أكثر عرضة للتأثر بسبب التعويل بشكل شبه كامل على واردات الحبوب، والقدرة المحدودة على تخزين الحبوب (الشكل 72). وقد تأثرت أسعار السلع الغذائية في مصر واليمن إلى حد كبير بمستوى الأسعار الدولية، فتخطى تضخم أسعار هذه السلع 20 في المائة في عام 2011، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الجمهورية العربية السورية حيث تخطت هذه النسبة 13 في المائة في عام 2010 وارتفعت إلى أكثر من ذلك حالياً بسبب استمرار النزاع الأهلي. وبسبب الضوابط المفروضة على رأس المال من أجل ضمان استقرار الجنيه في مصر، شهدت واردات القمح والمخزونات الوطنية انخفاضاً في النصف الأول من عام 2013. ونظراً لتعويل هذه البلدان بشكل كبير على واردات السلع الغذائية، فهي تواجه خطر استمرار التضخم جراء الضغوط التضخمية لناحية العرض، ما قد يولد جولة ثانية من الآثار التضخمية. وبالتالي، يشهد ميزان الحسابات الجارية في الاقتصادات العربية المستوردة للنفط تراجعاً. وقد أظهرت تحليلات الواقع في الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، ومصر أن المخرجات تتأثر سلباً بالصدمات التي تصيب الأسعار العالمية للقمح (صندوق النقد الدولي، 2012c). ومن المتوقع أن ترتفع الأسعار الدولية للسلع الغذائية الأساسية وتشهد المزيد من التقلبات في المدى المتوسط؛ وسيبقى ذلك مصدر قلق للبلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية بسبب النمو السكاني السريع فيها، ومحدودية الموارد المائية والأراضي الصالحة للزراعة، فضلاً عن التعويل الكبير على الأسواق العالمية للسلع الغذائية الأساسية. وفي خضم العملية الانتقالية، من المرجح أن تؤدي كل هذه العوامل إلى تفعيل الأجندات الشعبوية المروِّجة لتحقيق الاكتفاء الذاتي على صعيد الأغذية. ولكن قد ثبت

أن هذه المقاربة غير قابلة للاستدامة (البنك الدولي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، 2009؛ والإسكوا، 2010)، وبالتالي يتوجب على القادة السياسيين بذل جهود إضافية لكبح أنفسهم من سلوك هذا المسار ومن استخدام مثل هذه الحجج لغايات دعائية.

الشكل 71- اتجاهات الأسعار الدولية للسلع الغذائية ومنتجات الطاقة



الشكل 72- معدل مخزون القمح نسبة إلى استهلاكه



المصدر: البنك الدولي، 2012a؛ وصندوق النقد الدولي، 2012c.

(ك) من المرجح أن تكون الأصول التي تحتفظ بها الجهات المقربة من النظام في الخارج بشكل غير شرعي قد ازدادت مع بداية موجة الاحتجاجات، وذلك من أجل ضمان سلامة هذه الأصول في إطار السلطات القضائية الأجنبية والمراكز المالية في الخارج. وتبرز في بعض الأحيان تقديرات لا أساس لها حول قيمة هذه الأصول (الجدول 31)، لكن من المرجح أنها توازي مليارات الدولارات الأمريكية. وبالتالي، فإن تكلفة الفرص الضائعة للتنمية عالية جداً، إذ كان يُمكن استخدام كل 100 مليون دولار منها على سبيل المثال لتمويل التلقيح الكامل لأربعة ملايين طفل أو توفير وصلات المياه لـ 250 ألف أسرة. أما الكلفة الحقيقية للفساد فتتخطى بأشواط قيمة الأصول المسروقة وتشتمل على تدهور الإدارة العامة، وتراجع مناخ الاستثمار، وتعطيل توفير خدمات أساسية مثل التعليم والصحة. ويترك كل ذلك آثاراً سلبية غير متكافئة على الفئات الفقيرة. فبما أن الهدف الآني لأي مسؤول يصل إلى السلطة بأصوات الشعب بعد تغيير النظام يتمثل في كسب ثقة المواطنين، قد تساعد إعادة الأصول المختلسة في إثبات النزاهة وبناء الثقة مع المواطنين والمجتمع الدولي. إلا أن الإشارات الأولية التي يمكن رصدها من الحالات الراهنة تُظهر أن استعادة الأصول عملية معقدة وحساسة جداً، كما أن التعاون في الشؤون القضائية والتحقيقات بين البلدان الطالبة والبلدان الموجه إليها الطلب يبدو صعباً جداً[152]. وتُبين الدروس المستفادة من حالات سابقة جرى فيها خلع أنظمة ديكتاتورية في مناطق أخرى من العالم أهمية توفر الإرادة السياسية القوية، والتعاون الدولي، والإطار القانوني المرن، والاستراتيجية الواضحة، والنفاذ إلى القدرات والموارد الكافية من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة على وجه السرعة والحد من كلفة الانتعاش.

ويتضمن الجدول 31 تقديرات وضعها عدد من وسائل الإعلام والخبراء المستقلين حول كمية الأصول المهربة إلى الخارج والمسارات القضائية الجارية، مثلما وردت في قاعدة البيانات التابعة لمبادرة استعادة الأصول المسروقة.

152 تشير الأدلة المتناقلة في المنطقة العربية إلى أن فرض أنظمة مالية أكثر صرامة في بعض المراكز المالية، كسويسرا مثلاً، قد يكون عزز تدفقات الأصول باتجاه مراكز أخرى مثل لندن. ولكن قد يكون للروابط التاريخية التي تجمع الأنظمة السابقة ببعض البلدان والنظم المالية الخاصة بها دور أساسي في القرارات المرتبطة بتخصيص الأصول.

الجدول 31- تقديرات الأصول الموجودة في الخارج

البلد	تقديرات الإعلام حول المبالغ الإجمالية	تقديرات الإعلام حول المبالغ المجمدة	الأصول المجمدة وفق بيانات مبادرة استعادة الأصول المسروقة
ليبيا	أكثر من 160 مليار دولار أمريكي	15 مليون دولار أمريكي منزل سعدي القذافي في لندن	الأصول المجمدة في هولندا: - وافقت هولندا على الإفراج عن أصول ليبية بقيمة ملياري دولار أمريكي كانت الحكومة الهولندية قد جمدتها سابقاً (12 أيلول/سبتمبر 2011). - في آب/أغسطس 2011، أشارت صحيفة التلغراف في المملكة المتحدة إلى أن هولندا قد جمدت أصولاً ليبية بقيمة 3.1 مليار يورو. - في 16 آب/أغسطس 2011، أفادت صحيفة التلغراف أن هولندا قدمت أصولاً مجمدة لمنظمة الصحة العالمية بقيمة 87 مليون جنيه استرليني. الأصول المجمدة في المملكة المتحدة: - في 26 آب/أغسطس 2011، أشارت صحيفة الغارديان إلى أن المملكة المتحدة تسعى إلى الإفراج عن قسم من الأصول المجمدة في البلاد والتي تبلغ قيمتها 12 مليار جنيه استرليني. - في عامي 2009 و2011، ورد على موقع MailOnline وقناة بي بي سي الإخبارية تقرير حول الأصول التي تملكها عائلة القذافي في المملكة المتحدة، بما فيها منزل قيمته 10 ملايين جنيه استرليني في منطقة Hampstead. الأصول المجمدة في الولايات المتحدة: - تم تجميد أصول ليبية بقيمة 37 مليار دولار بموجب القوانين الأمريكية. وبناء على طلب من المجلس الوطني الانتقالي الليبي، أفرجت الخزانة عن 700 مليون دولار لصالح المجلس للمساعدة في تغطية تكاليف الوقود والتكاليف التشغيلية ذات الطابع المدني ودفع الأجور.
مصر	أكثر من 130 مليار دولار أمريكي	مليار دولار أمريكي(*)	الأصول المجمدة في سويسرا: - رصدت سويسرا أصولاً بقيمة 474 مليون دولار أمريكي مرتبطة بالسيد مبارك في مصارف سويسرية (2 أيار/مايو 2011). (*) أشار مقال واحد فقط إلى أن نائب المدعي العام التمييزي كشف عن استعادة أموال وأراضٍ مستولى عليها، فضلاً عن أصول بقيمة 9 مليارات دولار أمريكي ستتم استعادتها في الفترة المقبلة (موقع صحيفة الأهرام، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2012).
اليمن	70 مليار دولار أمريكي(*)	تتراوح ما بين 10 ملايين و15 مليون دولار أمريكي(*)	المعلومات غير متوفرة
تونس	23 مليار دولار أمريكي	13 مليار دولار أمريكي تمت مصادرتها (بحسب وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية في تونس)	الأصول المجمدة في سويسرا: - كانت سويسرا الدولة الأولى في العالم التي تجمد أصولاً تابعة لأشخاص مرتبطين بالنظام التونسي. وتبلغ هذه الأصول حوالى 60 مليون فرنك سويسري.

المصدر: معلومات جمعتها الإسكوا.

(ل) أخيراً وليس آخراً، تُظهر التجارب التي شهدتها مناطق أخرى أن البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تواجه خطراً كبيراً بانعدام الاستقرار السياسي واندلاع النزاعات (Hegre وآخرون، 2011؛ وCollier and Rohner، 2008)[153]. وقد تترك المراحل الانتقالية التي تشهد أعمال عنف آثاراً خطيرة تتخطى التعطيل المؤقت للنشاط الاقتصادي المعتاد، كما هي الحال في الجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، واليمن. ففي ما يتعلق بالجمهورية العربية السورية وليبيا، اتخذ المجتمع الدولي تدابير اقتصادية تقييدية تمثلت في تجميد الأصول وفرض الحظر. وفي الوقت الذي تتم فيه كتابة هذا التقرير، تعتبر الجمهورية العربية السورية الدولة الوحيدة التي تواجه حظراً مطولاً بدأ مع اندلاع النزاع. وقد تضررت الأنشطة الاقتصادية والخدمات العامة في كل من الأردن ولبنان وجرى استنفادها إلى حد كبير بعد أن طال أمد الأزمة في سوريا مع ما رافق ذلك من تدفق كبير للاجئين؛ ويزداد خطر تعرُّض هذين البلدين لآثار النزاع في سوريا على المستوى السياسي. كما أن التدهور الاقتصادي الناتج عن الانشقاقات العرقية والمذهبية قد يطرح خطر قيام علاقات غير مستقرة بين الدولة والمؤسسات العرقية والمذهبية، ما قد يلهي صانعي السياسات عن الإصلاحات الطويلة الأمد ويؤدي إلى قيام أجهزة دولة غير متجانسة وغير متسقة. ويشكل ذلك أرضاً خصبة لإطالة أمد انعدام الاستقرار ولاتخاذ الإصلاحات منحىً معاكساً، مثلما تظهره المراحل الانتقالية في الجزائر وباكستان. وعلى المستوى الاقتصادي، يؤدي انعدام الاستقرار السياسي وخطر نشوب النزاعات في المنطقة إلى ارتفاع في أسعار النفط على المستوى الدولي. وتظهر التقديرات التقريبية أن أي زيادة في أسعار النفط قدرها 10 دولارات أمريكية من المرجح أن تنعكس زيادةً بقيمة 4 مليارات دولار في فاتورة الواردات الخاصة بالبلدان العربية غير الغنية بالموارد والتي تمر بمرحلة انتقالية.

دال- الاقتصاد السياسي للمرحلة الانتقالية

في التاريخ الحديث، عندما تحركت الفئات المتدنية الدخل مطالبة بإعادة التوزيع، قامت بذلك من خلال ممارسة الضغوط من أجل قيام نظام أكثر ديمقراطية. ويشير Haggard and Kaufman (2012) في إطار مراجعة واسعة النطاق للعقدين الماضيين إلى أن أكثر من نصف حالات التحوُّل الحديثة يعود إلى القضايا المرتبطة بالتوزيع. أما النصف الثاني، فإما تحركه الخصومة القائمة بين أفراد النخبة الحاكمة أو يتأتى عن نظرة النخبة إلى الديمقراطية كأداة لخدمة مصالحها الخاصة. وفي ضوء التحليل الوارد آنفاً في هذا التقرير، يبدو أن البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية تقع ضمن الفئة الأولى، إذ إن الاحتجاجات نتجت عن التراجع التدريجي للطبقة الوسطى وما رافق ذلك من زيادة في الفئات الضعيفة وبالتالي ظهور حالة من التجاذب في المجتمع (Diwan, 2012).

ومهما كانت الأسباب، تتسم المراحل الأولية لمعظم العمليات الانتقالية بدرجة عالية من التقلب، وبالتالي فإن الوصفات الجاهزة نادراً ما تعود بالفائدة لا بل إنها تتسبب أحياناً بمشاكل إضافية. وتتأثر العمليات الانتقالية بمشاكل ناجمة عن تضارب التوقيت والعمل الجماعي. فتدني مستويات التضخم، وتحقيق استقرار

153 في ما يلي الأسباب الأكثر شيوعاً للنزاعات: الحافز (الفقر، والبطالة، والنقص في العمالة لدى الشباب الذكور) (Collier and Hoeffler، 2004؛ De Soysa وآخرون، 1999؛ وTaeb، 2004)؛ والفرص (عدم المساواة في الأجور والأراضي والموارد الطبيعية) (Auvinen and Nafziger، 1999؛ وMacours، 2011؛ وStewart، 2000)؛ ونظام الحكم (القمع وضعف الحوكمة) (Collier and Hoeffler، 2004؛ وFearon، 2010)؛ والجغرافيا (Collier and Hoeffler، 2004)؛ والضغوط الشعبية (Ostby وآخرون، 2011). وذكر Brinkman and Hendrix (2011) وPinstrup-Andersen and Shimokawa (2008) أيضاً انعدام الأمن الغذائي كأحد أسباب اندلاع النزاعات. ويرى Sørli وآخرون (2005) أن المسببات الرئيسية للنزاعات في العالم العربي يمكن أن تتلخص بما يلي: النمو الاقتصادي، لا بل النقص في هذا النمو، والوتيرة السابقة للنزاعات، وهيمنة العامل العرقي، ونوع النظام، علماً أن الأنظمة الاستبدادية والأنظمة الديمقراطية أقل عرضة للنزاعات من الأنظمة ما بين الاثنين. وقد وجد Maystadt وآخرون (2012) مؤخراً أن انعدام الأمن الغذائي هو أحد الأسباب الرئيسية لاندلاع النزاعات في المنطقة.

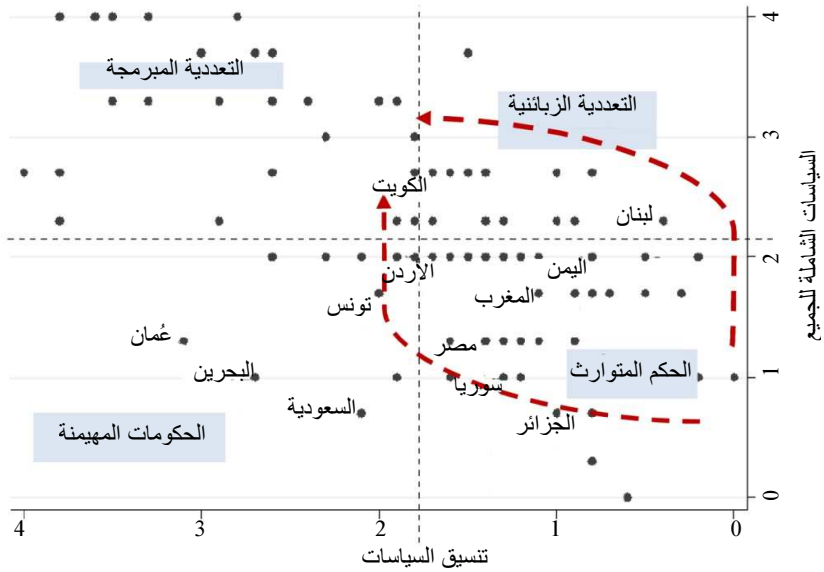
العملات، وتوفير الخدمات العالية الجودة، وخلق مناخ أعمال مؤات هي كلها منافع عامة يستفيد منها المجتمع برمته، مع أنها قد تلحق ضرراً ببعض الجهات كالأقليات الحاكمة السابقة، وموظفي الدولة والعسكريين الذين خسروا امتيازاتهم، ورواد الأعمال المستفيدين من الدعم، وذلك على سبيل المثال لا الحصر. هذا التشتيت للمنافع المحتملة مقابل تركّز الخسائر الحتمية يقعان في صلب الاقتصاد السياسي للمرحلة الانتقالية لما ينطوي عليه ذلك من محفزات للانخراط في العمل الجماعي يستفيد منها الخاسرون أكثر من الرابحين (Hellman، 1998). وفي المدى القصير، وبعد تغيير النظام، يواجه السياسيون الجدد معضلة إطلاق الإصلاحات الاقتصادية وضمان استدامتها، مع ما يتطلبه ذلك من تضحيات كبيرة وحتمية لمجرد تحقيق مكاسب مستقبلية لا تعود بالفائدة على مجموعات محددة. ويتضح بالتالي سبب تردد السياسيين في إجراء إصلاحات سياسية، إذ إن فوائدها لن تبرز قبل الدورة الانتخابية المقبلة. ولذلك، فإن الأولوية على المدى القصير في النقاش النظري حول الاقتصاد السياسي للعملية الانتقالية تتألف من شقين: (أ) كيفية إجراء إصلاحات معتدلة وتدريجية متسقة زمنياً على المدى الطويل؛ (ب) كيفية إبقاء مؤسسات الدولة بمنأى عن الضغوطات التي يمارسها الخاسرون على المدى القصير إلى حين بروز تكتل من الرابحين يتمتع بالصلابة الكافية لدعم الإصلاحات.

وفي ما يتعلق بالتحديات المستقبلية التي من المتوقع أن تعترض البلدان العربية التي تعوِّل على الموارد أو على أنشطة الريع في وضع السياسات الإنمائية، يشير Barma وآخرون (2010) إلى أن سياقات الاقتصاد السياسي المختلفة وآثارها التطبيقية يمكن تصنيفها وفقاً لبعديْن اثنين هما سياسات التنمية وسياسات التنويع، التي ترتكز بدورها على مصداقية الالتزامات الزمنية وعلى الشمولية في كل السياسات. على سبيل المثال، في السياقات غير الشمولية والتي تتدنى فيها المصداقية الزمنية للالتزامات، ينحاز تخصيص الريع لصالح النخب الاقتصادية والسياسية بدلاً من أن يكون موجهاً لادخارات واستثمارات المجتمع ككل. والمقصود وعندما تفتقر المجتمعات إلى شبكات منظمات المجتمع المدني التي تعمل على معالجة الانشقاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فتكون أكثر عرضة لاندلاع النزاعات في حال انهيار النظام السياسي أو المرور بمرحلة انتقالية جذرية (Varshney, 2002). وتجدر الإشارة إلى أن الإصلاحات الاقتصادية التي تعزز أنشطة القطاع الخاص على أساس المنافسة بدلاً من الامتيازات، تدعم دور المجتمع المدني على نحو يساهم في تلافي النزاعات.

وبناءً على ما تقدم، يمكن تصنيف المراحل الانتقالية ضمن أربعة نماذج مختلفة (الشكل 73). ويستند Ross وآخرون (2011) إلى هذا التصنيف لتحديد مكان البلدان العربية ضمن هذه الفئات. وتقع معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية في الربعين السفليين للرسم البياني الخاصين بالأنظمة المتوارثة. وبالتالي، أمام الأنظمة الحالية مساران للوصول إلى المجتمع التعددي، فإما أن تعمل على تعزيز الاقتصاد، أو أن تعتمد النظام التعددي ولكن بقدرة محدودة على تنسيق السياسات. ويرجح أن يسلك كل من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية الطريق الذي يناسبه.

وتُظهر الدروس المستفادة من المراحل الانتقالية الأخرى أن الظروف الأولية، واستقرار الاقتصاد الكلي، والمسار الإصلاحي المستدام هي العوامل الأساسية الثلاثة لتحقيق نتائج إيجابية. وفي العديد من المراحل الانتقالية، أتاح عاملا الفقر والديمقراطية، إلى جانب القدرة المحدودة للدولة، فرصاً لتمكين ما يُعرف بالوسطاء الانتخابيين، الذين قد يكونون من زعماء القبائل أو أصحاب التكتلات التجارية غير النظامية، أو حتى من زعماء المافيات، على سبيل المثال لا الحصر، والذين ساهموا في تحويل الانتخابات إلى مشاحنات شخصية من أجل السيطرة على المناطق وتوزيع الريع بين القبائل أو العائلات النافذة (Griffith and Munroe, 1995). وفي حال ترافق التفكك الاقتصادي مع تدهور في قدرات الدولة، غالباً ما تكون النتيجة مزيداً من الفساد وظهور ثقافة فرعية قائمة على عدم الشرعية.

الشكل 73- النماذج المستقبلية للمراحل الانتقالية



المصدر: Ross وآخرون، 2011.

لقد أظهر تحليل العمليات الانتقالية الأخرى نمطاً للنمو شبيهاً بالمنحنى J، بحيث يتراجع النمو خلال المراحل الأولى من التحوُّل الديمقراطي، ليعود ويبلغ معدلات مرتفعة خلال المراحل المتقدمة، ما يتلاقى مع وجهة نظر Friedrich Hayek القاضية بأن منافع الديمقراطية تتحقق في المدى الطويل (Hayek, 1960، وMiller, 2010). وبالتالي، من الضروري الاستفاضة في مناقشة ومعالجة وجهة النظر الدينامية القائمة على المعاناة القصيرة المدى من أجل تحقيق المكاسب الطويلة المدى في أوساط الجمهور والجهات المعنية كافة. وعلى الرغم من وجود أدلة قاطعة حول العلاقة الوثيقة بين الإصلاح المالي ومتوسط النمو في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية (Segura-Ubiergo وآخرون، 2010، على سبيل المثال لا الحصر)، يتوجب على الحكومات الجديدة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية إعداد أجندة لإحلال التوازن ما بين الاحتياجات القصيرة الأمد مثل تحقيق الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي والإيفاء بالمطالب الاجتماعية وغيرها من جهة، ومن جهة ثانية الإصلاحات الهيكلية والمؤسسية المرهقة أحياناً والتي لن تؤتي ثمارها إلا في المديين المتوسط والطويل. ولهذه الغاية، من الضروري أيضاً اتخاذ بعض التدابير القابلة للتطبيق والتي تحقق المكاسب على المدى القصير للسكان، فضلاً عن استغنام أي فرصة متاحة، مثل الدعم الواسع النطاق مباشرة بعد الانتخابات، لتطبيق إجراءات غير شعبية، إلى جانب إيجاد طرق لحماية الفئات السكانية الضعيفة من الآثار السلبية الأولية لعملية الإصلاح.

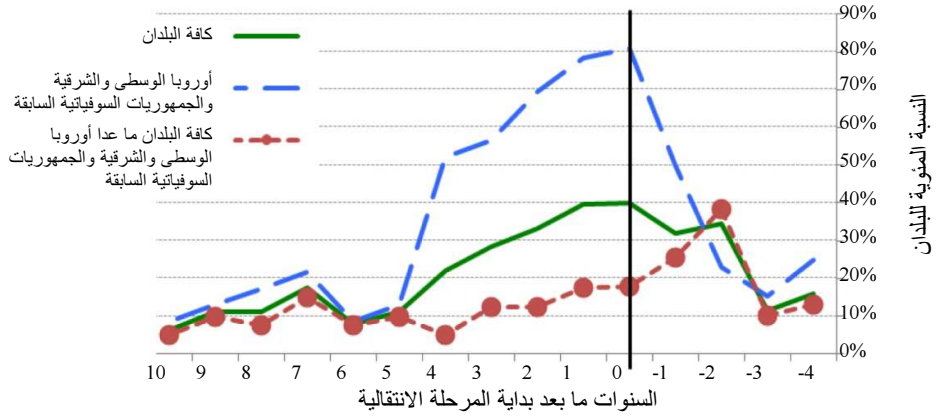
الإطار 4- النمو الشبيه بالمنحنى J في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية

تُظهر التحليلات التي أجريت على المراحل الانتقالية السابقة أن العديد من البلدان شهدت تدهوراً اقتصادياً في البداية. فمن أصل أكثر من مائة تحوُّل ديمقراطي سُجل حول العالم خلال الخمسين سنة الماضية، مر النصف تقريباً بفترات من الانكماش الاقتصادي، كما شهد 40 في المائة منها انكماشاً متواصلاً استمر خمس سنوات على الأقل (أمين وآخرون، 2012). وتجدر الإشارة إلى أن الاستثمار والنمو الاقتصادي في عمليات التحوُّل الناجحة، اتبع نمطاً شبيهاً بالمنحنى J، مسجلاً تراجعاً في المرحلة الأولية من التحوُّل سرعان ما تلاه نهوض (Freund and Mottaghi, 2011). وفي معظم الحالات، لا تتأخر المكاسب التي يتم تحقيقها في مرحلة النهوض في التعويض عن الخسارة الأولية. ويبدو أن الاتجاهات على صعيد معدلات البطالة تعزز هذا النمط، في حين أن التضخم غالباً ما يسلك مساراً معاكساً للمنحنى J.

الإطار 4 (تابع)

ومن أصل 75 حالة تحوُّل تتوفر عنها بيانات إضافية، شهد 40 في المائة منها نمواً اقتصادياً سلبياً في العام الأول للتحوُّل استمر للسنة التالية، ليعود ويتراجع خلال السنوات الثلاث التالية (الشكل 74). وما يثير الاهتمام هو أن مجموعة أخرى من البلدان شهدت تراجعاً في المخرجات وصل إلى 35 في المائة قبل عامين من بداية التحوُّل. ويبدو أن هاتين المجموعتين تتسمان بأنماط جغرافية مختلفة: فالمجموعة الأولى تشمل البلدان الشيوعية سابقاً، في حين تشمل الثانية بلداناً ذات خلفيات مختلفة. ويمكن تفسير ذلك بالطريقة التي حصل فيها التحوُّل في هاتين المجموعتين. ففي البلدان الشيوعية السابقة، كان التحوُّل حاداً وانطبع بما يسمى "الانفجار العظيم" جراء التحوُّلات المفاجئة إلى الأنظمة السياسية الجديدة واقتصادات السوق؛ بينما شهدت البلدان الأخرى تراجعاً اقتصادياً سبق مرحلة التحوُّل وقد يكون لعب دوراً فيها، علماً أن هذه المرحلة قد سجلت لاحقاً تحوُّلاً تدريجياً على صعيد المؤسسات والسياسات. وما يثير الاهتمام هو أن المجموعة الأولى تميل للانضمام فجأة إلى المجموعة الثانية بعد مرور خمس سنوات على بداية المرحلة الانتقالية.

الشكل 74- مدى وقوع الانكماش الاقتصادي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية



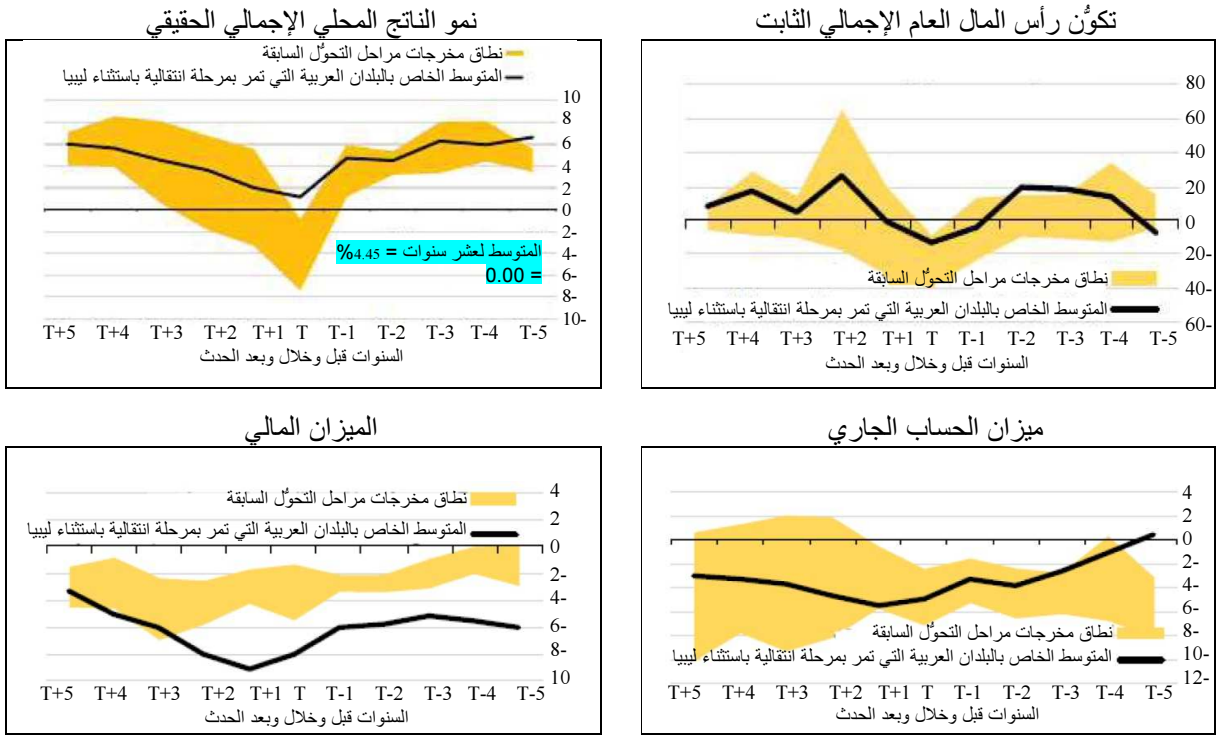
المصدر: حسابات الإسكوا، بناءً على بيانات مستقاة من البنك الدولي، مؤشر التنمية العالمية.

وبناءً على تحليل أجراه مؤخراً صندوق النقد الدولي لحالات انتقالية مشابهة لتلك السائدة في البلدن العربية التي تمر بمرحلة انتقالية (الشكل 75)، تَبيّن أن البلدان المشمولة في التحليل قد سجلت انكماشاً اقتصادياً بمتوسط تخطى الأربعة في المائة في السنة الأولى من التحوُّل، وظلت معدلات النمو فيها أدنى من الاتجاهات السائدة خلال السنوات الأربعة إلى الخمسة التالية، وكذلك الاستثمارات العامة والخاصة. وقد ازدادت معدلات البطالة في تلك البلدان على نحو معتدل بنسبة تراوحت بين 1 و1.5 في المائة خلال العامين الأولين، كما تراجع الميزان المالي وذاك الخاص بالحساب الجاري خلال الفترة عينها بسبب تراجع الإيرادات وارتفاع الإنفاق. إلا أن الوضع أسوأ من حيث العجز المالي في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية مقارنة مع البلدان الأخرى التي مرت سابقاً بمرحلة انتقالية.

وفي ضوء المراحل الانتقالية السابقة والأنماط التي تم رصدها حتى الآن في مراحل التحوُّل التي يشهدها بعض البلدان العربية، من المتوقع أن يعود نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى اتجاهاته الطويلة الأجل في المدى المتوسط، أي بين أربع وخمس سنوات. إلا أن ذلك يرتبط بنموذج التحوُّل الذي يحصل خلال هذه الفترة: ففي حال كانت عملية التحوُّل سلسة نسبياً، قد تكون عملية التعويض أسرع؛ أما في حال تخللت المرحلة الانتقالية أعمال تهدد الاستقرار وردات فعل عكسية على صعيد السياسات، كما كانت الحال في مصر، ناهيك عن الجمهورية العربية السورية، فقد يتطلب ذلك وقتاً أطول.

الإطار 4 (تابع)

الشكل 75- مقارنة بعض اتجاهات الاقتصاد الكلي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية



المصدر: صندوق النقد الدولي، 2012؛ وKhandelwal and Roitman، 2013.

وينبغي أن لا تضطلع الحكومات الانتقالية بإصلاحات مترددة أو منقوصة أو يمكن الرجوع عنها بسهولة، إذ إن التكتيكات السياسية تكتسي أهمية أكبر كلما كان الاقتصاد أقل استقراراً. فالمباشرة بإصلاحات لا يمكن الرجوع عنها منذ البداية تتيح للحكومات التغيير من دون التأثير بشكل كبير على المرحلة الانتقالية بحد ذاتها. أما القاعدة الاقتصادية الهشة، فغالباً ما تمهد الطريق للغموض وإمكانية الرجوع عن السياسات. ومن منظور سياسي واقتصادي، من المهم إدراك أن المؤسسات بحد ذاتها هي نتاج المرحلة الانتقالية، أي أنها نتيجة داخلية، ما يصعب أكثر فأكثر من قدرة التنبؤ بهذه العملية. وما يزيد الأمور تعقيداً هو أن الإيرادات النفطية والمساعدات الأجنبية القائمة على المعايير الجغرافية والسياسية تدفع بالحكام إلى التعويل على إعادة التوزيع بدلاً من الاستثمار والنمو من أجل ضمان الاستقرار السياسي، ما يحد من محفزات المأسسة، وذلك بسبب ارتفاع ريع الموارد الطبيعية، ولأن مواصلة السيطرة على هذه الموارد تشكل عاملاً أساسياً للحفاظ على الدعم والولاء. كما أن العائد على الاستثمار الخاص يميل ليكون متدنياً في قطاعات مثل الصناعات التحويلية لأن ريع الموارد يحد من قدرتها التنافسية من خلال رفع سعر الصرف الحقيقي.

وتُظهر الدروس المستفادة من نظرية العمل الجماعي التي انبثقت عن مراحل انتقالية أخرى أن أحد العوامل الرئيسية التي توضح سبب تراجع الإصلاحات في ظل السياسات الإقصائية، أو ركودها في أفضل الأحوال، غالباً ما يكون عدم ظهور مجموعات منظمة من الناخبين تشكل ضغطاً على المؤسسات الانتقالية الهشة. وفي الوقت ذاته، تواجه الإصلاحات مقاومة شرسة من الجهات الواصلة والمحبِّذة لإبقاء الوضع الراهن. ويعود ذلك إلى أن المجموعات المنظمة التي ازدهرت في ظل الأنظمة السابقة قادرة على ممارسة

ضغوط أكبر على الحكومات مقارنة مع المجموعات الجديدة والأقل تنظيماً. وتتمتع النخب التي كانت موجودة قبل عملية الإصلاح بمرونة كبيرة وغالباً ما تكون قادرة على الحفاظ على مواقعها في مرحلة ما بعد الإصلاح. وما يزيد انعدام التوازن هذا تعقيداً في المنطقة هو أنظمة الحوكمة الإقصائية التي تثني المستفيدين المحتملين عن تنظيم أنفسهم وتشكيل مجموعات ضغط ناشطة وفعالة من أجل تحقيق التغيير. فعلى سبيل المثال، لطالما كانت القدرة على ممارسة الضغوط في قطاع الصناعات التحويلية أضعف في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية مما هي عليه في مناطق أخرى. وخلافاً لما هي عليه الحال في أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية، لطالما كانت الاتحادات العمالية في المنطقة العربية ضعيفة أو مجرد ذراع آخر للسلطة التنفيذية، وهي لم تضطلع سوى بدور محدود في النقاشات والتوصل إلى توافق حول السياسات الاقتصادية.

وغالباً ما تكون المجموعات المؤيدة للإصلاح والتي تعاني من ضعف التمثيل غير متجانسة، بدءاً مما تضمه من شباب ومتعلمين عاطلين عن العمل وصولاً إلى الشركات الصغيرة والناشئة، ومن المستهلكين إلى صغار المزارعين. إلا أن خطراً آخر قد يفرض نفسه عندما تنبثق مجموعتان أو فصيلان منظمان أو أكثر عن تغيّر النظام. وقد ينطبق ذلك على مصر حيث اتخذ كل من الجيش والحزب الأكثري في بعض الأحيان مواقف متناقضة، ما جعل الوضع خلال المرحلة الانتقالية يميل أكثر فأكثر إلى حالة يحصل فيها الفائز على كل المكاسب. وفي سبيل عبور المرحلة الأولى من الفترة الانتقالية بنجاح، من الضروري إجراء مشاورات جدية وواسعة النطاق مع ممثلين عن مختلف التوجهات السياسية والتوصل إلى اتفاق حول المعايير الأساسية للنظام السياسي المستقبلي، لوضع البلاد على السكة الصحيحة التي تؤدي تدريجياً إلى حكم مدني بالكامل، يتيح للأكثرية المنتخبة ديمقراطياً الحكم مع الإيفاء بالاحتياجات القصيرة الأمد لكلي الطرفين.

وفي سبيل تنظيم أنشطتها على نحو فعال، تحتاج هذه المجموعات إلى إطار قانوني يقر بالحق في النفاذ إلى المعلومات وإلى نظام إعلامي مستقل يتمتع بتنافسية عالية يتيح هذه المعلومات. وينبغي أن تُعطى المجموعات إمكانية الاعتراض على الخيارات الخاطئة المتعلقة بالسياسات والتحرك بحرية، كما يجب العودة إليها في مراحل هامة من عملية صنع السياسات. وبما أن هذه الشروط كانت شبه غائبة في المنطقة، يتوجب على أي طرف يتسلم السلطة أن يوجه بادئ ذي بدء الإصلاحات القانونية والتنظيمية في هذا المنحى. ولا مغالاة في إبراز مدى أهمية هذه الإصلاحات، إذ إن تجارب المراحل الانتقالية السابقة تبين أن كل ما يضر بالبيئة التنافسية أو يؤدي إلى أسر الاقتصاد له آثار سلبية كبيرة على النتائج النهائية للعملية الانتقالية. ويشمل ذلك على سبيل المثال، التحرير الاقتصادي من دون قواعد واضحة لتنظيم آليات السوق، أو الخصخصة في غياب المؤسسات التي تساهم في خلق بيئة تنافسية، أو الاستخدام الواسع النطاق للعمليات شبه المالية التي تؤدي إلى تشوهات وتعيق المساءلة.

ومن منظور الاقتصاد الكلي، تنعكس هذه العوامل في خطوتين مختلفتين على صعيد السياسات. أولاً، عادةً ما تكون الشركات الجديدة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية أكثر إنتاجية من الشركات القديمة (البنك الدولي، 2002). وبالتالي، من المهم جداً أن تشجع المراحل الانتقالية دخول ونمو المنشآت الجديدة، لا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة، كونها ستضطلع بدور محوري في كافة البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية[154]. ثانياً، من الضروري فرض الانضباط على النخب السابقة في مجال

154 في العديد من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، سجلت الشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاع النظامي معدلات أعلى على صعيد نصيب الموظف من القيمة المضافة، وبالتالي، أجوراً أعلى مقارنة مع باقي الاقتصاد. ونتيجة لذلك، تتوفر محفزات لانتقال عوامل الإنتاج إلى قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة، ما يزيد من حصة هذا القطاع من الاقتصاد الكلي. وتؤدي هذه الزيادة بدورها إلى ارتفاع في معدلات النمو الاقتصادي. وسجلت المرحلة الانتقالية التي شهدها التكتل السوفياتي السابق روايتين مختلفتين في هذا الصدد: (أ) تجربة أوروبا الشرقية التي أصبحت فيها الشركات الجديدة تساهم بأكثر من نصف القيمة المضافة وإجمالي العمالة بعد مرور 10 سنوات على بدايتها؛ (ب) تجربة رابطة الدول المستقلة التي تقوم اقتصادات البلدان الأعضاء فيها على الموارد والتي شهدت نمواً متواضعاً للمنشآت الجديدة بحيث لم تساهم هذه المنشآت سوى بأقل من ربع إجمالي القيمة المضافة والعمالة كمتوسط.

الأعمال[155]. ففي الأنظمة السابقة، كانت الشركات التي تملكها النخب تتمتع بكافة أشكال الدعم والامتيازات كما كانت الميزانيات الميسرة تجيز لها عدم دفع الضرائب أو الديون المصرفية. وحتى الآن، ساهم إضفاء الطابع الشخصي على المصالح التجارية وإعطاء الأفضلية للخصوصية، في إضعاف دور الجمعيات التجارية، وتقويض قدرتها على العمل الجماعي، وثنيها عن وضع أجندات اقتصادية واضحة أو الانخراط في نقاش مفتوح وشفاف حول إصلاح السياسات. ففي المراحل الانتقالية، غالباً ما تتكبد المنشآت الجديدة أعباء غير منصفة نتيجة منح النخب امتيازات غير متكافئة، إذ يتوجب عليها التعويض عن الخسائر المالية الناجمة عن استئثار النخب بالامتيازات في مجال الأعمال. وتُظهر التجارب في المراحل الانتقالية الأخرى أن الشركات التي تتمتع بشبكة علاقات جيدة قد تشكل تهديداً مالياً وضريبياً منهجياً في حال لم تتم معالجة وضعها في الوقت المناسب. وأيُّ حل لهذه المشكلة ينبغي أن يتضمن بادئ ذي بدء إصلاح المؤسسات القانونية والتنظيمية التي تطبع البيئة الوطنية للأعمال[156]، مع وضع سيادة القانون وضمان حقوق الملكية في مقدمة الشروط الواجب توفرها لإطلاق أي عملية انتقالية[157]. وينبغي أن يشمل الحل أيضاً تغييراً في النهج الإنمائي، بحيث تصبح التنمية قائمة على المنافسة والابتكار بدلاً من تجريد الشركات من أصولها والسعي وراء الأنشطة الريعية. فالانضباط والمنافسة يجبران الأوساط المقربة من النظام السابق على القيام بإعادة هيكلة ذاتية للوصول في نهاية المطاف إلى عملية التدمير الخلاق كما سماها Schumpeter. وستساهم إعادة الهيكلة في إعادة تخصيص أصول الشركات القديمة على نحو أكثر فعالية، مع إطلاق طاقات اقتصادية جديدة واستحداث فرص عمل في الأسواق.

ويُعتبر التوازن الناجم عن إصلاحات جزئية فخاً يتعرض العديد من المراحل الانتقالية للوقوع فيه، وهو من المخاطر المحدقة ببعض البلدان العربية بشكل خاص نظراً لديناميكياتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ إنه يؤدي إلى بقاء الوضع الراهن على حاله ويحول دون إحراز أي تقدم في العملية الانتقالية في حال كان مصحوباً بسياسات غير فعالة لإعادة التوزيع. وغالباً ما لجأ القادة العرب في أوقات المحن في الماضي إلى تحرير جزئي للسياسة والاقتصاد بموازاة زيادة الرواتب الحكومية وغيرها من الإعانات الموجهة للعموم، فأدى ذلك إلى ضمان السيطرة السياسية والاقتصادية لمجموعة صغيرة من النخب في حين ظل معظم السكان يعوِّلون في معيشتهم على المساعدات والاقتصاد غير النظامي.

ومن الدروس الأخرى الهامة المستفادة من عمليات التحوُّل الأخرى، ضرورة إيلاء الاهتمام ليس فقط للنخب السابقة بل أيضاً للرابحين الجدد جراء الإصلاحات. وفي تجربة بلدان الاتحاد السوفياتي سابقاً العديد من الأدلة حول الطريقة التي يصبح فيها المستفيدون من المراحل الأولى لعمليات التحرير والخصخصة والذين يتمتعون بشبكة علاقات جيدة، عائقاً أمام إحراز أي تقدم على صعيد الإصلاحات في حال كانت ستؤدي إلى خفض الأرباح التي اعتادوا تحقيقها. ومن الأمثلة على المستفيدين الأولين، المنظمات الجرمية التي تزدهر أنشطتها في بيئة تزخر بالفرص الاقتصادية ويستشري فيها الفساد وتعاني من ضعف سيادة القانون؛ والمقربون من شركات الدولة الذين يصبحون من أصحاب الملكيات الخاصة ويسعون إلى تجريد المنشآت من أصولها بينما هم يستفيدون من الإعانات والتدابير الحمائية التي توفرها الدولة؛ ومدراء وأصحاب المصارف التجارية

---

155 في إطار الأبحاث التي يجريها Schmitter حول دور القوى المجتمعية خلال المراحل الانتقالية في أوروبا وأمريكا الجنوبية في الثمانينيات والتسعينيات، أشار إلى أن الاتفاقات التي تم التفاوض عليها بين النخب تتخطى بعددها المراحل الانتقالية الثورية. وبالتالي، قد تكون تعبئة أفراد المجتمع مهمة في إطلاق المراحل الانتقالية، إلا أنها غالباً ما تبدو أقل تأثيراً في رسم خطوط الإطار المؤسسي. فعادةً ما يتأثر توطيد المؤسسات بالاتفاقات التي تتفاوض عليها النخب والتي تحدد طبيعة المؤسسات وقواعد اللعبة (Schmitter, 2010).

156 يُشار هنا بشكل خاص إلى اعتماد إطار متين من المنافسة وقوانين مكافحة الاحتكار، ومعايير المحاسبة والتدقيق المناسبة، وحماية الدائنين وحمَلة الأسهم التي تندرج في حصة الأقلية، وتنظيم تضارب المصالح وإجراءات عدم الملاءة والإفلاس.

157 تُظهر تجارب المراحل الانتقالية الأخرى أن الانطلاق من وضع تكون فيه معدلات انعدام المساواة في الثروة والسلطة مرتفعة قد يؤدي إلى انعدام الأمن على صعيد حقوق الملكية في المدى الطويل (Roland، 2002، ص 36).

المخصخصة الذين يستفيدون من فرص هائلة للموازنة بين الأسعار في ظل عدم استقرار الاقتصاد الكلي وينشطون في أسواق مالية محلية غير فعالة ومنفتحة على الأسواق الدولية؛ ورواد الأعمال الآخرون الذين يستفيدون من فرص الموازنة الناجمة عن التفاوت في الأسعار بين القطاعات الاقتصادية المحررة وتلك التي لا تزال مشمولة بالإعانات والإجراءات الحمائية؛ والوزارات والجهات التنظيمية الرسمية التي تعيق الدخول إلى الأسواق لحماية حصتها من ريع الاحتكارات. وتواجه الاقتصادات التي تعاني من هذه المشكلة خطر الانزلاق إلى دوامة الإصلاحات الجزئية التي تولد ريعاً مركّزاً بينما تفرض تكاليف عالية على باقي أفراد المجتمع (Hellman, 1998). وفي مثل هذه الحالات، تتجه الفئة الخاسرة في المدى القصير من المرحلة الانتقالية، وهي المجتمع، وفق المنحنى J، بينما تتجه الفئة الرابحة وفق منحنى معاكس تماماً. وفي المراحل الأولية للعملية الانتقالية، عندما تكون المؤسسات لا تزال ضعيفة وسريعة التأثر بتغيير السياسات، يُتاح أمام الجهات الرابحة مجال للمناورة ومعارضة دخول منافسين جدد، بما في ذلك الأجانب، من أجل إطالة أمد استفادتهم من تحويلات الدولة ومن الإعفاءات الضريبية وغيرها من الامتيازات. وتحاول هذه الجهات القيام بذلك متخذة ذرائع عدة بدءاً من الحجج الشعبوية مثل ضرورة مواجهة الأشكال الجديدة للاستعمار المفروضة على الاقتصادات العربية من قِبل الشركات الأجنبية، وصولاً إلى الحاجة إلى مساعدات الدولة خلال الفترات العصيبة في العملية الانتقالية، وما إلى ذلك. وتزداد هذه المخاطر في البلدان المصدرة للنفط أو تلك التي تجمعها روابط متينة بها حيث تتضاعف فرص الأنشطة الريعية والمصالح ذات الصلة. إذاً يكمن التحدي في كيفية ردم الهوة بين هذين المنحنيين إلى أقصى حد ممكن، ما يعني أن تكون عملية صنع السياسات شمولية إلى أبعد الحدود على الصعيدين السياسي والاقتصادي. وبناءً على تجارب سابقة في الإصلاحات الجزئية مثل روسيا وآسيا الوسطى، من السهل تصوُّر سيناريو الإصلاحات الجزئية في المنطقة العربية، وهو على النحو التالي: حالة مشابهة جداً لتلك السائدة حالياً والتي يسيطر عليها الريع ورأسمالية المحاباة، واللانظامية من منظور اقتصادي، بينما تقف النخب المتنافسة في مواجهة بعضها لبعض أو تدخل في تحالفات انتهازية من أجل الوصول إلى السلطة السياسية.

ومن الضروري على هذا الصعيد إعادة توجيه السياسة المالية العامة على نحو صارم من خلال تحويل دعم الدولة عن شبكة الأفراد المقربين من النظام إلى سياسات سوق العمل النشطة الفعالة ونظم الضمان الاجتماعي الأكثر فعالية. ويجب ألا يقتصر دور الدولة على توفير كافة أشكال الدعم على صعيد المنشآت بل أن يشمل تقديم الحماية للعمال وغيرهم من الفئات الاجتماعية من الأضرار الفردية والجماعية غير الضرورية. ويتمثل الخطأ الأول في إدارة الاقتصاد السياسي في المراحل الانتقالية في تطبيق وصْفات جاهزة من دون مراعاة السياقات التي يتم تطبيقها فيها. وعلى سبيل المثال، تؤدي الخصخصة في ظل سيطرة كبيرة للدولة إلى مزيد من تقويض سيادة القانون وبروز الاحتكارات الخاصة، ما ينعكس تراجعاً في الأرباح المرتبطة بالاقتصاد الكلي. فالنتيجة السلبية الأولى لأي مرحلة انتقالية هي عادةً تفاقم مشكلة انعدام المساواة. ولهذا التفاقم أسباب عدة يجب تناولها منفصلة، إذ إن فهم هذه الديناميات يساعد صانعي السياسات على وضع السياسات الأكثر ملاءمة.

وغالباً ما تُظهر المراحل الانتقالية الأخرى أن الأسباب وراء الارتفاع المفاجئ في انعدام المساواة تكمن في ما يلي:

(أ) استشراء الفساد والأنشطة الريعية: الفساد عبارة عن ضريبة تترك أثراً سلبياً غير متكافئ على الفقراء؛

(ب) سيطرة الدولة التي تهتم بمصالحها الضيقة بغضّ النظر عن مصالح الشعب، فتترك أثراً سلبياً غير متكافئ على الفقراء؛

(ج) انحصار الفقراء في دوامة من الوظائف غير النظامية التي لا تتطلب مهارات عالية، واستحالة انتقالهم من وظائفهم غير النظامية إلى أخرى نظامية ما لم تقدَّم لهم المساعدة؛

(د) بروز نمط للنمو شبيه بالمنحنى J يحد من فرص الدخل المتاحة للفقراء[158].

وبالتالي، يرتكز تحقيق نمو أكثر إنصافاً خلال المراحل الانتقالية على عاملَيْن أساسيين هما: الظروف الأولية التي تحددها عوامل الجغرافيا والتاريخ، ومدى التشوهات على صعيد المؤسسات والسياسات، فضلاً عن التأثر بالصدمات الخارجية في بلد ما؛ وتفاعل السياسات الحكومية ما بين المصالح القديمة والجديدة والمجتمع المدني، ما يساهم أيضاً في تحديد وتيرة الانتعاش.

وتتأثر نتائج الإصلاحات بشكل كبير بأنماط الرابحين والخاسرين، إذ إن كل فئة تعطي أفضلية لرزمة مختلفة من الإصلاحات. وبناءً على تجارب سابقة، يحبذ العاملون في قطاع الدولة والمقربون من النظام السابق بقاء الوضع على حاله، في حين تفضل النخب الجديدة الإصلاحات الجزئية التي تحميها من المنافسة، أما المنشآت الجديدة المحتملة والقاعدة الواسعة للمستهلكين فقد ترغب بتقديم التضحيات في المرحلة الأولى على أن تحصد ثمارها في ما بعد. وبالتالي، يكمن التحدي في كيفية وضع الاقتصاد على طريق الإصلاح الأمثل الطويل الأمد وفقاً لنظرية "باريتو"، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه في المدى القصير في حال لم يؤد الدمج ما بين الرابحين والخاسرين في المدى المتوسط إلى تحقيق الإصلاح الأمثل على المدى الطويل. وتتلاقى عند هذه النقطة السياسة بالاقتصاد ليؤازرا بعضهما البعض. ولكن تجدر الإشارة إلى وجود مدرستين فكريتين في هذا الخصوص. المدرسة الأولى تفيد بأن الإصلاحات السياسية يجب أن تسبق الإصلاحات الاقتصادية لأن الإصلاحات السياسية هي شرط لا بد منه لتحقيق النمو الشامل الفعلي. وفي هذه الحالة، يمكن استخدام المراحل الانتقالية في بلدان أوروبا الشرقية ورابطة الدول المستقلة كأدلة عملية[159]. أما الثانية، فتقضي بأن الأنظمة التكنوقراطية أكثر قدرة من الديمقراطيات الناشئة على الاضطلاع بإصلاحات اقتصادية واسعة النطاق، وذلك بموجب مقاربة أقل تجاذباً. وعلى هذا الصعيد، غالباً ما يشار إلى تجارب من شرق آسيا وأمريكا اللاتينية كأدلة عملية. ويصبح هذا النقاش أكثر تعقيداً في المراحل الانتقالية العربية حيث الحدود التي تفصل بين القطاعين العام والخاص مبهمة، وحيث تركز السلطات السياسية والاقتصادية اهتمامها على أنظمة الريع (Alissa, 2007).

وقد أظهرت التجارب التي مرت بها مناطق أخرى أهمية تطبيق الإصلاحات وإرساء الأسس الديمقراطية في المؤسسات السياسية من أجل خلق توافق اجتماعي أوسع نطاقاً حول التوجه الرئيسي للإصلاحات الاقتصادية في المراحل الأولى من التحوُّل. ويبدو أن الأدلة العملية تدعم تزامن الإصلاحات الاقتصادية والسياسية في ظل الظروف الضاغطة (Desai وآخرون، 2003). ولكن، عندما تكون القدرات المؤسسية ضعيفة والانقسامات السياسية حادة، يصبح من الضروري تحديد الأولويات وتسلسل تنفيذها. وبالتالي، فإن الموقف الذي يدعمه هذا التقرير هو اعتماد التسلسل في تطبيق الإصلاحات، السياسية منها أولاً ثم الاقتصادية. فالإصلاحات السياسية وتلك المرتبطة بالحوكمة، وهي بطبيعتها الأكثر شعبية، ينبغي أن تقود

158 على سبيل المثال، أدت المراحل الانتقالية في التسعينيات إلى تراجع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 15 في المائة تقريباً في أوروبا الشرقية وبأكثر من 40 في المائة في رابطة الدول المستقلة. وفي الفترة نفسها، شهد مُعامل جيني لنصيب الفرد من الدخل ارتفاعاً من 0.23 إلى 0.33 في أوروبا الشرقية ومن 0.28 إلى 0.46 في رابطة الدول المستقلة (البنك الدولي، 2002).

159 خلافاً للمنطق، تُظهر الأدلة من المراحل الانتقالية ما بعد الشيوعية أن البلدان التي شهدت عدداً أكبر من العمليات الانتخابية وولايات تنفيذية أقصر من حيث المدة، ما يعني أنها كانت أكثر عرضة للمنافسة السياسية ومعارضة الخاسرين في المدى القصير، هي التي باشرت في تطبيق برنامج الإصلاحات الشامل أكثر من غيرها من البلدان التي نجحت في البقاء بمنأى عن الضغوط الانتخابية. ويبدو أن ذلك يتعارض مع وجهات نظر العديد من المؤلفين (على سبيل المثال، Haggard and Kaufman، 1995) الذين يقولون إن انعدام أمن الولايات يحدّ أكثر فأكثر من النتائج الإيجابية للإصلاحات. والسياسيون الذين يواجهون اختبارات انتخابية تنافسية ومنتظمة قد يجدون أنفسهم مجبرين على اتباع سياسات تعود بالفائدة على فئة ضيقة من الناخبين بينما تفرض تكاليف اجتماعية عالية. وقد أكد Hellman (1998) على ما تقدم إذ وجد علاقة إيجابية وطيدة تربط مؤشرات الحقوق السياسية وعدد الحكومات الائتلافية بمؤشرات الإصلاح الاقتصادي. ويمكن الإشارة أيضاً في هذا الإطار إلى أن تغيير الحكومات في أوروبا الشرقية لم يؤد إلى الرجوع عن أي من السياسات بل انعكس فقط تغييراً في وتيرة التطبيق، وذلك بفضل ثبات السياسات المتعلقة بالانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

وتسهل عملية تطبيق الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية قبل أن تنتهي فترة التوافق بين صانعي السياسات والشعب. أما الإصلاحات المفروضة فرضاً من دون التوافق الاجتماعي عليها، فتعيد إلى الواجهة أنماط العلاقات الأبوية بين الدولة والمجتمع ولا يمكن ضمان استدامتها على المدى الطويل.

إذاً، تمسي المشكلة في كيفية مواءمة المحفزات السياسية لصانعي السياسات الجدد مع مجتمع مدني مزدهر وقطاع خاص منافس، بدلاً من الحفاظ على الأنماط القديمة القائمة على مركزية السلطة السياسية والاقتصادية. ومن شأن الإصلاحات الاقتصادية التي تؤدي إلى بروز لاعبين اقتصاديين جدد، يكونون على الأرجح من الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز مكانتهم، أن تؤسس بدورها لدعم الإصلاحات السياسية المستقبلية[160]. كما أنها تعزز الأنظمة المتعددة الأحزاب والحركات الاجتماعية ذات القاعدة العريضة، بما فيها نقابات العمال، والشركات الصغيرة والمتوسطة، والجمعيات المهنية، وتستفيد منها، بخلاف الهياكل والمنظمات التجارية القائمة التي تسيطر على العلاقة ما بين الدولة وقطاع الأعمال في المراحل الأولى من المسار التنموي والتي يفتقر فيها الاقتصاد إلى التنوع، وذلك من أجل منح نفسها فرصة لإعادة تنظيم صفوفها والمشاركة بفعالية في الأجندة الإصلاحية[161]. وبالإضافة إلى ذلك، قد يشكل الدفع الذي تعطيه العوامل الخارجية الداعمة مثل التعاون أو التكامل العربي مع الاتحاد الأوروبي عنصراً مساعداً كما كانت الحال بالنسبة لأوروبا الشرقية عندما انضمت إلى الاتحاد الأوروبي أو بلدان أمريكا اللاتينية عندما دخلت إلى السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (MERCOSUR).

الإطار 5- الدروس المستفادة من المراحل الانتقالية الأخرى

يمكن تصنيف البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية حول العالم وفق مجموعتيْن هما: (أ) البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية واحدة، عادةً ما تكون اقتصادية كما هي الحال مثلاً بالنسبة للصين، وسنغافورة، وفييت نام؛ (ب) تلك التي تمر بمرحلة انتقالية مزدوجة، أي، سياسية واقتصادية، كما في أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية مثلاً. وتتفاوت المسارات والنتائج بين هاتين الفئتين بشكل كبير إذ إن المرحلة الانتقالية الواحدة يُمكن إدارتها من قبل حاكم على نحو تدريجي ومنتظم لفترة طويلة من الزمن.

لم تكن المراحل الانتقالية يوماً عبارة عن مسارات متجانسة لأن البلدان المختلفة انتهجت مسارات متنوعة. كما أن هذه المراحل لم تكن يوماً مستقيمة إذ مرت بفترات من الصعود والهبوط لا بل شهدت أزمات اقتصادية وسياسية كبرى. وبحسب لجنة النمو والتنمية (2008)، تبرز خمس نقاط أساسية مشتركة بين المراحل الانتقالية الناجحة التي حصلت منذ الحرب العالمية الثانية، على الرغم من أن كلاً من هذه المراحل كانت مرتبطة بسياقها الخاص إلى حدٍ كبير وجُمعت بطرق مختلفة بحسب العملية الانتقالية الوطنية في كل بلد. أما النقاط المشتركة فهي: (أ) الحكومات الملتزمة والقادرة؛ (ب) استقرار الاقتصاد الكلي بحيث لم يؤد تدني مستويات التضخم إلى فرض ضرائب على الفئات الفقيرة في مرحلة يشوبها الكثير من الغموض؛ (ج) الاندماج في الأسواق العالمية بحيث تتم الاستفادة من مرونة الطلب العالمي من خلال التجارة، والاستثمار الأجنبي المباشر، وتكييف التكنولوجيا، والهجرة؛ (د) تخصيص الموارد على أساس السوق؛ (ه) ارتفاع معدلات الادخار والاستثمار على حساب الاستهلاك الحالي.

160 قد لا تكون الحالة على هذا النحو بالضرورة. ففي المنطقة العربية، فضلت فئة التجار، التي لطالما كانت من المؤيدين البارزين للإصلاحات التحريرية في مناطق أخرى منذ الثورة الصناعية، الدخول في ائتلافات انتهازية للحصول على حصتها من المكاسب الاقتصادية من الحاكم المركزي (أمين وآخرون، 2012 وص 43).

161 ويُعتبر ذلك من أوجه التفاوت الأبرز التي تم رصدها في عمليات التحوُّل بين بلدان رابطة الدول المستقلة وأوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية. ففي أمريكا اللاتينية، قد تكون الكنيسة الكاثوليكية ونقابات العمال ساعدت في الحد من تفشي ظاهرة حكم القلة والمقربين مع الحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي. كما يُعتبر تعزيز دور المجتمع المدني من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى إرساء الديمقراطية في شرق آسيا. ففي كوريا الجنوبية مثلاً، لعبت المؤسسات الدينية دوراً محورياً في تعزيز حقوق الإنسان والحريات المدنية؛ وكذلك في تايوان وتايلاند حيث طالبت الحركات المناصرة لحقوق الإنسان والمجموعات البيئية من الطبقة الوسطى في المدن بإجراء إصلاحات ديمقراطية (Shin، 2009). وخلال العقد الماضي، اكتسب كل من نقابات العمال في تونس والمجموعات الدينية والقطاع الخاص في مصر والأردن والمغرب المزيد من التنوع، وحرية التعبير، والتنظيم، ما يعني أنها قادرة على لعب دور أساسي في تعزيز الحوار.

الإطار 5 (تابع)

وبالإضافة إلى ذلك، ظهرت الجوانب المشتركة التالية في المدى المتوسط: (أ) إطار قانوني استباقي وفعال يعزز الانتخابات الحرة والنزيهة وحقوق الإنسان، بما في ذلك حرية الإعلام، وحرية التعبير، والحرية النقابية من دون قيود ولا تمييز؛ (ب) انفتاح الحكومة على مجموعة واسعة من الجهات المعنية والجمهور ككل؛ (ج) توفير الخدمات الأساسية على نحو أفضل، وذلك بناءً على سجلات الأداء والمسوح الخاصة برضا المجتمع التي تُجرى على المستويين الوطني والمحلي؛ (د) وضع إطار زمني واقعي يمكن من خلاله تحديد المنافع المتوقعة استناداً إلى أسس قابلة للقياس يمكن للمواطنين استخدامها لتقييم التقدم المحرز.

ومنذ سقوط الستار الحديدي، أصبحت المراحل الانتقالية تبدأ عادةً بأزمات سياسية و/أو اقتصادية، وتعبِّد الطريق، في بعض الحالات، نحو فرص جديدة لإرساء الديمقراطية ووضع نموذج جديد للتنمية الاقتصادية. وقد اختار كل بلد المسار الخاص به وتسلسل الإصلاحات انطلاقاً من نقاط مختلفة لا تقتصر على القيود، مثل الأمن ودور القطاع العسكري في تركيا، والإرهاب والعوامل المؤدية إلى التشتيت في إندونيسا، والفساد في الفلبين، بل على نقاط القوة النسبية، أي التماسك والاستقرار الحكومي في تركيا، والمجتمعات ومنظمات المجتمع المدني الناشطة في إندونيسيا والفلبين.

وتشكل الاقتصادات الانتقالية التي تعوِّل بشكل كبير على الأنشطة الريعية أو الموارد الطبيعية فئة خاصة. فلطالما كانت الموارد في جميع أنحاء العالم إما عائقاً أمام عمليات التحوُّل أو مسهلاً لها. ويمكن رصد حالات تقليدية حيث تشكل الموارد عائقاً في جمهوريات آسيا الوسطى التي تعوِّل اقتصاداتها بشكل كبير على النفط والغاز والمعادن؛ أما الحالات التي تشكل فيها الموارد مسهلاً لعمليات التحوُّل فتتوفر في بوتسوانا، وشيلي، وماليزيا، وتايلند. وفي كلتي الحالتين، لم يكن تنويع الإنتاج بشكل كبير هدفاً واقعياً في المدى المتوسط حين كانت عوائد استغلال الموارد مرتفعة جداً. ولكن، في حالة آسيا الوسطى، تم هدر الموارد الطبيعية و/أو السيطرة عليها من قِبل النخب الحاكمة التي تمكنت من البقاء في السلطة، ما أدى إلى إسكات المطالبين بالإصلاح والحد من وتيرة العملية الانتقالية ونطاقها لا بل عكس نتائجها. وفي هذه البلدان، تم تبديد جزء كبير من الريع الناجم عن الموارد على إعانات الطاقة، عوضاً عن استخدامه من أجل تسريع وتيرة الإصلاحات من خلال إعادة التوزيع على الخاسرين المحتملين. ويمكن القول إن التفاوت الحقيقي بين الفئتين ناجم عن أن البلدان التي استخدمت الموارد كمسهِّل لعملية التحوُّل بادرت إلى إنشاء مؤسسات قوية تعنى بشؤون الميزانية، وصندوق للحفاظ على الاستقرار يُستخدم لتكديس المكاسب التي تحققها الموارد يتسم بالاستقلالية وترعاه إدارة جيدة، وحققت ارتفاعاً في معدلات الاستثمار في إطار سياسات مالية مسؤولة، إلى جانب قطاع مالي جيد التنظيم ذي دور فعال كوسيط بين الادخارات المحلية وأسواق رأس المال (Esanov وآخرون، 2001).

وتعمل البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، مثل الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، على صياغة مجموعة جديدة من القوانين المتعلقة بحرية الإعلام، والشفافية، ومكافحة الفساد، فضلاً عن تحسين توفير الخدمات المحلية؛ ولكن من المبكر جداً تقييم آثارها الفعلية لأنها إما لم تتم المصادقة عليها سوى من فترة وجيزة أو لا تزال لدى لجان الصياغة.

وفي النهاية، لا بد من الإشارة إلى أهمية قدرة الدولة. فعملية القضاء على المؤسسات التي كانت قائمة ما قبل المرحلة الانتقالية تحصل بطريقة أسرع من عملية بناء المؤسسات في مرحلة ما بعد التحوُّل. وقد عوّلت العمليات الانتقالية الأكثر نجاحاً على مؤسسات الدولة الرئيسية. فالسياسات التي توضع خلال المرحلة الانتقالية، مهما بلغت درجة ابتكارها، تعتمد على المؤسسات التي كانت قائمة قبل حصول التحوُّل والتي تتسم بالثبات والتغير البطيء، لا بل المحافظة على الوضع القائم. إذاً، تُعتبر المرحلة الانتقالية من المنظور المؤسساتي بمثابة استمرارية للمرحلة السابقة كونها تعتمد على الهيكليات التي كانت قائمة قبل العملية الانتقالية. وبالتالي، من الضروري التوافق حول وتيرة التطبيق وتسلسل العمليات الإصلاحية بموازاة تحسين البيروقراطية، أي فصلها عن النفوذ السياسي اليومي والمفرط، فضلاً عن تعزيز المهنية والنزاهة. ويمكن تحرير الأسعار ومعدلات الفائدة بسهولة أكبر مقارنة مع الجهد الذي تتطلبه عملية القضاء على الاحتكارات وتشوهات السوق. كما أن تحرير الحسابات الجارية وخصخصتها يمكن تحقيقه بسرعة أكبر من تلك التي يتطلبها توفير مناخ سليم للأعمال على المستوى المحلي. وعلى المستوى السياسي كذلك، يُعتبر

إجراء الانتخابات أسهل بأشواط من مشقة النهوض بالسكان، بما في ذلك الفئات المهمشة. وكما جاء في القسم الأول من هذا التقرير، شهدت مؤشرات فعالية الحوكمة تدهوراً في العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية خلال الأعوام الـ 15 الماضية، وبالتالي لا بد من بذل مزيد من الجهود في سبيل دعم تطوير بيروقراطيات الدولة على وجه السرعة. ومن هذا المنظور، وبحسب المنطق الذي تقوم عليه الاقتصادات الريعية، تُعتبر البلدان التي تعوّل بشكل أكبر على الضرائب، مثل تونس والمغرب، أكثر جهوزية للمباشرة بالمسار الانتقالي من تلك التي تعوّل على الريع الخارجي، كما هي الحال في الأردن، والجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن.

وثمة نهجان متناقضان تماماً في تطبيق الإصلاحات: النهج التدريجي والنهج الفوريً. في النهج التدريجي، توزَّع تكاليف الإصلاح عبر الوقت، ما يتيح بناء القدرة الملائمة والاستفادة من الدروس، وحشد الدعم للإصلاحات في صفوف المستفيدين المحتملين[162]. أما النهج الفوري والمعروف بنهج "الانفجار العظيم"، فيقضي بتطبيق صارم وسريع للإصلاحات يحد من الغموض وإمكانية سيطرة النخب المحافظة، ويتيح الاستفادة من أوجه التكامل بين القطاعات المختلفة المشمولة بالإصلاحات. والجدير بالذكر أن نقاط القوة في أحد النهجين تشكل نقاط الضعف في الآخر، وبالتالي يُستحسن عادةً المزج بين النهجين لجني الفوائد الأكبر. وعلى كل بلد يمر بمرحلة انتقالية أن يحقق التوازن الصحيح بين النهجين بناءً على خصائصه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية. ففي ليبيا واليمن على سبيل المثال، للقبائل دور أساسي في الاقتصاد السياسي في العمليات الانتقالية إذ اضطلعت المجموعات القبلية ببعض وظائف مؤسسات الدولة لفترات طويلة نظراً لضعف هذه المؤسسات، وهي بالتالي تشكل جزءاً من الحياة السياسية والاجتماعية شأنها شأن الأحزاب السياسية ونقابات العمال. وفي بعض الأحيان، تكون الحدود بين القبائل مرتبطة بتفاوتات جغرافية واقتصادية واجتماعية، كما هي الحال في هذين البلدين، حيث الانقسام بين الشمال والجنوب في اليمن، وبين الشرق والغرب في ليبيا، ما يجعل من القضايا القبلية جزءاً لا يتجزأ من الأجندة الأوسع نطاقاً والرامية إلى تحقيق الإنصاف والعدالة. وما يزيد الأمور تعقيداً هو أن القادة القبليين لا يمثلون عادةً قبيلتهم بأكملها فضلاً عن تعدد هويات أفراد القبيلة وعدم اقتصار هويتهم على قبيلتهم الأصلية.

وبناءً على التحليل الوارد أعلاه، من الضروري أن تعمل الحكومات في المديين القصير والمتوسط على إعداد الشرائح الأوسع من السكان وتوجيههم نحو استراتيجية تنموية مشتركة تشير بوضوح إلى أنواع الإصلاح المطلوبة لتحقيق النتائج التنموية المرجوة، على غرار ما فعلته البرازيل في العقد الماضي، والتركيز على التخفيف من حدة المنحنى الخاص بالرابحين والخاسرين الناجم عن المراحل الأولى من الإصلاح. وتقوم السياسات الأكثر ملاءمة وفعالية لهذه الغاية على المحركات الرئيسية الثلاثة التالية لأي مرحلة انتقالية: (أ) الحماية الاجتماعية؛ (ب) تنافسية السوق؛ (ج) انضباط الميزانية. أما في المنطقة، فقد قدّم معظم الأفرقاء الذين استلموا الحكم بعد حصول تغيير في النظام، إما رؤية تنموية واسعة وسطحية جداً ترتكز على مبدأيْ الحكم السليم والعدالة الاجتماعية بشكل عام، أو استراتيجيات مفصلة خاصة بقطاعات معيّنة. ولتاريخه، لم يقدِّم أي ائتلاف أكثري أو حكومة، استراتيجية تنموية تشاركية، وواسعة النطاق، وشاملة، وذات أولويات واضحة، وتحدد الأنشطة الواجب الاضطلاع بها من أجل تحقيق ما يلي: اعتماد سياسة مالية منضبطة على نحو واقعي؛ ومكافحة الفقر، والبطالة، والفساد؛ وتطوير القطاع الخاص؛ وتحسين كفاءة الإدارة العامة؛ وتعزيز تنافسية الاقتصاد وارتباطه بالأسواق العالمية.

---

162 في الصين على سبيل المثال، أدى نجاح عملية نزع الطابع الجماعي إلى كسب التأييد لمزيد من الإصلاحات في المراحل التالية (Roland، 2002).

وفي ضوء ما تقدم، يوصى باتخاذ الخطوات التالية:

(أ) إيلاء الأهمية للظروف الأولية وإجراء تقييم اقتصادي وسياسي واجتماعي مفصل لأي مجتمع يدخل في مرحلة انتقالية. ففي البلدان التي أحرزت درجات أقل من التقدم على صعيد الإصلاحات السياسية والاقتصادية وفي مجال الحوكمة، من المرجح أن تكون المقاومة أشد في وجه الإصلاحات الاقتصادية؛

(ب) اعتبار تعبئة كافة الجهات المعنية حول استراتيجية إصلاحية واضحة وطويلة الأمد منذ وضعها، ومواصلة نشر المعلومات بشكل دوري حول تطبيقها والتقدم المحرز على هذا الصعيد، جزءاً لا يتجزأ من أي جهود ترمي إلى الإصلاح الاقتصادي[163]؛

(ج) إدراك أن الإصلاحات الاقتصادية السريعة الوتيرة تتسبب بتراجع الوضع المالي، لا سيما في البلدان التي تعاني من محدودية حيّزها المالي. فالاقتصاد السياسي يُظهر أن الإصلاحات ذات الوتيرة الأسرع تنجم عنها تكاليف أعلى على صعيد التعويضات. وعلى سبيل المثال، ما كان نهج "الانفجار العظيم" الذي اعتُمد في ألمانيا الشرقية ليتحقق لولا التحويلات المالية الكثيفة من ألمانيا الغربية إلى ألمانيا الشرقية والتي وصلت إلى ثلاثة أرباع الناتج المحلي الإجمالي؛

(د) رصد التفاعل بين مختلف عناصر وسياسات الإصلاح بشكل دائم من أجل البناء على أوجه التكامل المحتملة والقضاء على الآثار السلبية التي قد تقع؛ وتخمين التبعات الاقتصادية والاجتماعية للإصلاحات الخاصة بالقطاع المالي بشكل دقيق قبل اعتمادها؛

(هـ) إدراك أن أي نهج تسلسلي يتم اعتماده في العملية الانتقالية ينطوي على مرحلتين في المدى المتوسط: المرحلة الأولى، وهي مرحلة ملحة تمتد على سنة أو سنتين تقريباً، تتم خلالها معالجة المخاوف المرتبطة بالأمن والاستقرار باعتبارها قضايا ذات أولوية لكن ليس على حساب الاحتياجات التنموية الطويلة الأمد. وينطبق ذلك بشكل خاص على ليبيا واليمن والبلدان التي قد تشهد عملية طويلة وصعبة بهدف الإطاحة بالنظام السابق. والمرحلة الثانية، وهي مرحلة انتقالية، تمتد لعامين أو خمسة أعوام، ويتم خلالها المباشرة بالإصلاحات الأكثر إلحاحاً. وبعد ذلك، ستتيح مرحلة التلاقي وضع البلدان على السكة الصحيحة لانتهاج الممارسات الفضلى على صعيد الحوكمة والسياسات المالية؛

(و) التركيز على الإصلاحات القائمة على الحوكمة ومكافحة الفساد، ولا سيما في البلدان ذات الحيز المالي المحدود لأن معظم مكوناتها لا أثر لها، أوأثرها محدود جداً، على الميزانية؛

(ز) تشجيع إجراء التحقيقات الإعلامية والتقارير المنشورة على الإنترنت حول الامتيازات التي تتمتع بها النخب الواصلة على حساب الرفاه الجماعي؛

(ح) تحسين الوسائل المستخدَمة في تحديد الأسر الفقيرة ووضع برنامج للتحويلات النقدية للأسر التي تم التأكد من احتياجاتها، على أن يترافق ذلك مع تحويلات مشروطة من أجل بلوغ أهداف اجتماعية محددة ومنها التعليم الابتدائي والثانوي، والصحة النفاسية؛

---

163 في تجربة مجلس التنمية الاقتصادية والاجتماعية الذي أنشأته حكومة الرئيس لولا في البرازيل مثال على كيفية دمج الفئات الاجتماعية وتلك المرتبطة بالمجتمع المدني في عمليات صنع القرار السياسي على نحو مجدٍ. ويشتمل هذا المجلس على منظمات من المجتمع المدني في المجالات كافة: النقابات، ومنظمات المرأة، وحركة غير المالكين للأراضي، والمجموعات البيئية، ومجموعات حماية المستهلك، وجمعيات رواد الأعمال. وتشكل أجندة المجلس التنموية الوطنية ميثاقاً لتحقيق النمو المستدام المصحوب بالدمج الاجتماعي والتوظيف. كما يتولى المجلس رصد التقدم المحرز.

(ط) استخلاص العبر من تجارب مثل تجربة الوحدة في التنوع الماليزية على صعيد إدارة الانقسامات الاجتماعية خلال المرحلة الانتقالية والبناء عليها؛

(ي) إنشاء صناديق للتماسك الإقليمي على غرار صناديق التنمية المجتمعية الواسعة الانتشار، ولكن أكبر من حيث الحجم، تهدف إلى توفير الهبات لأعمال البنى التحتية الصغيرة التي تعود بالفائدة على المجتمعات التي قد تتأثر بتقليص الأنشطة الاقتصادية قبل أن تظهر مكاسب هذا التقليص؛ على أن تتولى تخصيص أموال هذه الصناديق مجالس مؤلفة من ممثلين عن المجتمع المدني برئاسة السلطات المحلية؛

(ك) إيلاء الأولوية، منذ بداية المرحلة الانتقالية، لتعزيز توفير المنافع العامة الأساسية مثل حقوق الملكية والنظام القضائي؛

(ل) تجنب الإسراع في بيع الحصص المشمولة بالخصخصة إلى الواصلين، فبرامج الخصخصة الأكثر نجاحاً هي تلك التي اتبعت سياسة البيع التدريجي؛ وتخمين تكاليف عمليات الخصخصة المكثفة ومنافعها، ومتى دعت الحاجة، المباشرة بعمليات البيع ما إن تصبح المؤسسات المسؤولة عن ذلك وإطار الحوكمة المحيط بها على استعداد لمثل هذه العمليات، وبعد إرساء قطاع خاص جديد يتمتع بالتنافسية؛

(م) تضمين أطر الحوكمة الصارمة التي ترعى عملية الخصخصة قواعد حازمة للإفصاح العام، ومجالس إدارة مستقلة، وقوانين واضحة لمكافحة الاحتكار، من جملة أمور أخرى؛

(ن) إيلاء اهتمام للاحتكارات الطبيعية حيث يتراجع متوسط تكاليف الإنتاج عند زيادة حجم الإنتاج. وحيثما توفرت هذه الاحتكارات، يتوجب على صانعي السياسات تخمين المكاسب لناحية الرفاه مقابل الخسائر الناجمة عن الخصخصة في سبيل تجنب تحوُّل الاحتكارات العامة غير الفعالة إلى احتكارات خاصة تنطوي على مخاطر جمة؛

(س) تحسين حوكمة الشركات وإدارة المالية العامة على صعيد الشركات التي تبقى تحت سيطرة الدولة؛

(ع) تحديث القواعد الخاصة بالملاءة واحتجاز الرهن تجنباً لبقاء أي شركة مملوكة من الدولة وتتسبب لها بالخسائر غير مشمولة بعمليات البيع قبل إغلاق مسار الخصخصة؛

(ف) تحديث وترشيد نظم الإعانات والضرائب والإعفاء من الرسوم الجمركية بموازاة توسيع القاعدة الضريبية؛

(ص) اعتماد نظام تدريجي خاص بمسددي الضرائب الفرديين، بحيث يتم فرض الضرائب على الشريحة الأدنى من الفئة الخُمسية السكانية من خلال الضرائب غير المباشرة بالدرجة الأولى، في حين يتم تحصيل الضرائب من الشريحة الأعلى للفئة الخُمسية السكانية من خلال الممتلكات العقارية، والضرائب المباشرة، وأرباح رأس المال بالدرجة الأولى، على أن تكون ضرائب الشريحة الأدنى تدريجية إلى حد كبير وضرائب الشريحة الأعلى بسيطة ومنطقية لا تشجع على هروب رؤوس الأموال؛

(ق) اعتماد نظام مبسط للضرائب المفروضة على الشركات الصغيرة والبالغة الصغر، على أن تتولى إدارته السلطات المحلية، فضلاً عن الضرائب على الملكية؛

(ر) اعتماد سياسات ضريبية مختلفة بالنسبة للشركات الزراعية البالغة الصغر، والصغيرة، والكبرى، على أن يكون النظام الضريبي على الأراضي بسيطاً في حالات الشركات البالغة الصغر.

هاء- دور المجتمع الدولي

قد تحتاج البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية إلى مساعدة مالية تتألف من جزأين. فمعظم هذه البلدان معرّضة، في المستقبل القريب، للتأثر الشديد بعوامل خارجية ومالية مصحوبة بتوقعات متشائمة للنمو، هذا عدا عن المخاطر المرتبطة بانعدام الاستقرار السياسي. وبالتالي، من الضروري تأمين التمويل الخارجي ووضع الترتيبات الاحتياطية اللازمة لضمان استقرار الاقتصاد الكلي والحؤول دون تراجع مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية. أما على المديين القصير والمتوسط، فتحتاج الحكومات المنتخبة حديثاً إلى المساعدة المالية والفنية من أجل إجراء تحسينات متكافئة على مستوى الاقتصاد الكلي والجزئي بهدف إيصال هذه الاقتصادات إلى بر الأمان خلال المرحلة الانتقالية.

لم يتم التدقيق على النحو المناسب في دور المساعدة التنموية الدولية في التأثير على الاقتصاد السياسي للمنطقة. وتتلقى المنطقة النسبة الأعلى من المساعدة حول العالم من حيث نصيب الفرد، إذ تفوق هذه النسبة بحوالى 50 في المائة تلك المخصصة لأفريقيا جنوب الصحراء. ولطالما لعب المجتمع الدولي دوراً محورياً في دفع البلدان العربية باتجاه الإصلاح حتى ولو حصل ذلك في بعض الأحيان بشكل انفصامي. وقد جرت محاولات لإجراء إصلاحات تفتح الباب أمام التحرير الاقتصادي في المنطقة العربية خلال العقود الثلاثة الماضية. وركزت هذه الإصلاحات التي أجريت تحت إشراف المؤسسة المالية الدولية على المجالات الأربعة التالية: (أ) الحد من الإنفاق الحكومي؛ (ب) خصخصة الشركات التي تملكها الدولة؛ (ج) الانفتاح التجاري؛ (د) تحرير معدلات الفائدة وأسعار الصرف. والجدير بالذكر أن هذه الإصلاحات لا يتم تطبيقها في الفراغ، لكن المناخات السياسية والمؤسسية المحيطة بها لم تؤخذ في غالب الأحيان بعين الاعتبار. ونتيجة لذلك، لم يتم تطبيق برامج التحرير سوى بشكل جزئي حتى في أفضل الحالات، ما أدى إلى بروز العديد من الأشخاص المحسوبين على النظام والنخب المقربة منه الذين استفادوا من هذه البرامج بينما بقيت الغالبية العظمى من السكان على حالها أو حتى تدهور وضعها. وفي البلدان التي شهدت تخفيضاً في دعومات السلع الأساسية، كما في مصر في عام 1977، والمغرب في عام 1983، وتونس في عام 1984، والجزائر في عام 1988، والأردن في عامي 1989 و1996، اندلعت أعمال شغب عُرفت حينها بالاحتجاجات على صندوق النقد الدولي. وعلى المستوى السياسي، بات منطق المجتمع الدولي القاضي بالتضحية بالديمقراطية على مذبح الأمن في المنطقة التي عانت كثيراً خلال العقود القليلة الماضية يفرض وضعاً لا يُطاق.

وكما أشيرَ سابقاً، قد تنهار الإصلاحات بسهولة جراء المقاومة التي يبديها الخاسرون المحتملون إزاءها. وعلى هذا الصعيد، لا يزال المجتمع الدولي قادراً على لعب دور أساسي كونه يستطيع المساعدة في تخطي قوى المعارضة الداخلية المتأتية عن المكاسب الجزئية، وإرساء الإصلاحات المعقدة، وتعزيز مصداقية البلد في هذا الخصوص. وكانت هذه حال المكسيك التي ألزمها البرنامج الإصلاحي بالانضمام إلى اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA)، وكذلك الأمر بالنسبة لبلدان أوروبا الشرقية التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي. ولتاريخه، لم تتمكن البلدان العربية من إيجاد محفز قوي يدفع باتجاه تنفيذ الإصلاحات كما كان مقرراً مثلاً بموجب الشراكة الأوروبية المتوسطية. وقد تم تصميم هذه الاتفاقات وتطبيقها بموجب نظام محوري، ما انعكس تلقائياً زيادةً في صادرات الاتحاد الأوروبي من منتجات الصناعات التحويلية إلى البلدان العربية المتوسطية. وخلافاً لما تحقق في اتفاقات التكامل الأقاليمية الأخرى، غابت الأجندة المكملة القاضية بإجراء إصلاحات على صعيد المؤسسات والديمقراطية وتأمين التلاقي عن كل من الشراكة الأوروبية المتوسطية لعام 1995، وسياسة الجوار الأوروبية للعامين 2003 و2004، ومؤخراً، عن الاتحاد من أجل المتوسط الذي أنشئ في عام 2008 وركز على التجارة، والأمن، والهجرة، والمساعدة، على الرغم من أن نتائجه كانت

محدودة[164]. وبالتالي، من الضروري أن يعيد كل من الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية تصميم هذا النوع من الاتفاقات عبر التحوُّل من المقاربة التدريجية إلى المقاربة الإجمالية، ومن خلال توفير ما يكفي من المحفزات والمكاسب لهذه البلدان بهدف إجراء إصلاحات اقتصادية أكثر عمقاً، كما كان الحال في الماضي خلال فترة إعداد بلدان أوروبا الشرقية للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وكما هو الآن على صعيد المفاوضات المتعلقة باتفاقات التجارة الحرة العميقة والشاملة الجارية مع أرمينيا، وجورجيا، ومولدوفا، وأوكرانيا. وهذا لا يعني فقط التركيز على محفزات الدعم بل أيضاً على تلك المرتبطة بسياسات الهجرة والتجارة التي تحد من الحماية التي تتمتع بها الأسواق الزراعية في الاتحاد الأوروبي، وتحرر النفاذ إلى أسواق الخدمات في الاتحاد الأوروبي، وتسهل قواعد المنشأ، وتعتمد سياسة أكثر دينامية للهجرة بدءاً من برامج المنح الدراسية وتبادل الطلاب، وصولاً إلى وضع كوتا للوظائف التي تعاني من نقص في اليد العاملة، فضلاً عن تطبيق الاتفاقات الثنائية والإقليمية حول قابلية نقل الاشتراكات الاجتماعية[165]. ومن الضروري أن توفر أي سياسة جديدة للجوار يعتمدها الاتحاد الأوروبي محفزات ومكاسب أكثر فعالية من خلال ربط المنافع المبيّنة أعلاه بمؤشرات واضحة تعكس المراحل المختلفة للإصلاحات المؤسسية والتنظيمية التي تضطلع بها البلدان العربية. وستكون هذه المقاربة مماثلة لتلك التي تم اعتمادها لانضمام بلدان أوروبا الشرقية إلى الاتحاد الأوروبي وقائمة على مزيج من الشروط بشأن السياسات المفصلة على قياس احتياجات كل بلد والمساعدة الفنية التي يتم توفيرها من خلال ترتيبات التوأمة، على أن تركز بشكل أكبر على أجندة الإصلاحات القائمة على الحوكمة. ويمكن أن تتمثل المرحلة الأخيرة من المكافآت التي يتم منحها للبلدان التي أتمت الإصلاحات على أكمل وجه على امتداد العملية المتفق عليها، في التحرير الكامل لأسواق الزراعة والخدمات في الاتحاد الأوروبي أمام الشركات العربية، وإقامة المنطقة الاقتصادية الأوروبية المتوسطية، فضلاً عن توسيع نطاق معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة[166] لتشمل البلدان الواقعة جنوب البحر المتوسط. وفي غضون ذلك، من الضروري تجديد الاتحاد من أجل المتوسط ليشمل تركيا ويتم تنظيمه بحسب فرق عمل تعنى بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. كما يجب إنشاء فريق عمل متخصص في شؤون المجتمع المدني وحقوق الإنسان، على أن يضم الجمعيات الدينية الأبرز في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. ويجب أن يوفر الاتحاد الأوروبي المساعدة الفنية والمالية وفق التقدم المحرز باتجاه وضع مؤشرات واضحة لمجموعات العمل المذكورة، فضلاً عن المفاوضات الجارية على الصعيد القطري.

ويعتقد الكثيرون أن هناك حاجة إلى وضع مشروع مارشال جديد. وفي حال تم تطبيق أي مشروع جديد، من الضروري أن تتم إدارته على نحو جيد لتفادي استشراء الأنشطة الريعية، وانعدام الفعالية، والديناميات التضخمية. وفي ما يلي بعض الدروس المستفادة من مشروع مارشال.

---

164 حققت سياسة الجوار الأوروبية الخاصة بالمغرب نجاحاً أكبر نسبياً، إذ أعطته مرتبة متقدمة أتاحت تسريع وتيرة العلاقات السياسية والاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي من خلال الاعتماد التدريجي لما يُعرف بالنظام المرجعي للاتحاد الأوروبي.

165 تتطلب إدارة أي برنامج خاص بالهجرة بشكل فعال من أجل الاستجابة إلى احتياجات المنطقة العربية والاتحاد الأوروبي القيام بما يلي: (أ) التركيز على العمال الذين يتمتعون بمستوى متوسط من المهارات وبرامج التدريب المهني التي تتولى تنسيقها المؤسسات ذات الصلة في المنطقتين؛ (ب) تشجيع الهجرة العائدة من خلال الإعفاء الضريبي، وإجراءات التعقب السريع، وإنشاء صندوق مشترك بين المنطقة العربية والاتحاد الأوروبي للتمويل المشترك لاستثمارات رواد الأعمال العرب المقيمين في الاتحاد الأوروبي في البلدان العربية؛ (ج) توفير خدمات أكثر فعالية للمواءمة بين المهارات ومتطلبات سوق العمل في إطار الإعداد للهجرة.

166 من شأن هذا التوسع أن يتيح تبادل الطاقة على امتداد البحر المتوسط، مع ما يرافق ذلك من منافع اقتصادية وبيئية هائلة يستفيد منها الطرفان نظراً للإمكانات الكبيرة للساحل الجنوبي من حيث الطاقة الشمسية.

الإطار 6- الدروس المستفادة من مشروع مارشال

لقد وفر مشروع مارشال الدعم لأوروبا خلال مرحلة التعافي الصعبة التي تلت الحرب العالمية الثانية، وهو يُعتبر أنجح برنامج للمساعدة الخارجية الواسعة النطاق في الزمن المعاصر. ولكن ما هي أسباب النجاح الذي حققه هذا المشروع؟ يتبين من التدقيق فيه أن عوامل عدة قد لعبت دوراً حاسماً، مع الإشارة إلى استحالة إعادة تطبيق العديد منها ولكن ليس كلها:

- مدخلات الجهات المتلقية: كان تخصيص المساعدات بموجب مشروع مارشال يعوّل بشكل كبير على مدخلات الجهات المتلقية. فمنذ البداية، دعت إدارة التعاون الاقتصادي، من خلال منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي، كلاً من البلدان المشاركة إلى تقديم خطة عمل تحدد فيها الطريقة التي ستستخدم فيها الموارد التي يتم تخصيصها لها من أجل بلوغ حالة يمكن بموجبها وقف المساعدات في الفترة 1952-1953. وكانت المشاورات بين إدارة التعاون الاقتصادي ومنظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي دائمة ومتواصلة، وقد تم تعديل تركيبة المساعدات المقدمة من الولايات المتحدة على ضوء المعلومات والطلبات التي وردتها من الجهات المتلقية؛

- اللامركزية: اتسمت عملية إنفاق المساعدات وإدارتها بلامركزية كبيرة، إذ إن الجهات المسؤولة عن الإدارة شجعت تدفق المعلومات من الميدان إلى المركز الرئيسي، وعملت على مواءمة الخطوط التوجيهية للبرنامج استناداً إلى هذه المعلومات؛

- الشراكات بين القطاعين العام والخاص: كان برنامج الانتعاش الأوروبي يعوّل على القنوات الخاصة بدلاً من الحكومات لتوفير الموارد. وكان يتم تشغيله بمشاركة ممثلين عن الشركات والهيئات الاستشارية الخاصة التي يتعاون من خلالها ممثلون عن القطاع الصناعي والعمالة مع موظفين مدنيين رفيعي المستوى؛

- تشجيع المنافسة: من الركائز الأساسية التي قام عليها مشروع مارشال تشجيع المنافسة كوسيلة للنهوض بالاقتصاد والإنتاجية. فكان مديرو البرنامج في الولايات المتحدة يؤمنون بتشجيع المنافسة الحرة، وتثبيط الاحتكارات والتحكم في السوق، في الخارج أكثر منه بعد في الداخل. إلا أن هؤلاء قد عملوا على تحقيق أهدافهم بشكل عملي وليس عقائدي. فمتى قدمت الجهات المتلقية أسباباً اجتماعية متينة أو غيرها من الأسباب المرتبطة بالتقاليد والتي تحد من التنافسية، كانت الجهة المانحة مستعدة للرضوخ؛

- التنسيق الإقليمي: شددت الولايات المتحدة على ضرورة اعتماد مقاربة جماعية موحدة لتخصيص المساعدات، ما شجع الجهات المتلقية على التفكير بالآثار الجانبية، السلبية والإيجابية، المترتبة على استخدام الأموال الممنوحة لها، وذلك بهدف الحد من تأثير الطلب الإجمالي على الدولار على الولايات المتحدة. وقد شددت الولايات المتحدة على مأسسة التعاون الإقليمي، لا سيما إنشاء منظمات دائمة يمكن تنفيذ مبادرات التعاون من خلالها. ومن بين هذه المنظمات، اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة. وتجدر الإشارة إلى الدور المحوري الذي لعبه توفير مساعدات مارشال في إنشاء اتحاد المدفوعات الأوروبي كأداة لاحتواء مشاكل ميزان المدفوعات التي برزت خلال عملية تحرير الحساب الجاري؛

- الانتهاء التلقائي: تميز مشروع مارشال بكونه ينتهي بشكل تلقائي. فقد تم وضع هذا البرنامج لمدة أربع سنوات على أن تتولى تطبيقه وكالة حكومية مؤقتة، بدلاً من أن يتم اعتباره برنامجاً من برامج وزارة الخارجية الأمريكية. وقد شجع كون البرنامج محدد المهلة الجهات المتلقية على التفكير ملياً بحياتهم ما بعد المساعدة وحدَّ من خطر التعويل على المساعدات؛

- تعزيز القدرة المؤسسية: تميزت الجهات المتلقية الأوروبية بشكل أساسي بقواها العاملة المتعلمة والمدربة على نحو جيد. فقد تعرض المخزون الرأسمالي الصناعي وغيره من القدرات الإنتاجية لدمار كبير خلال فترة الحرب، إلا أن معدلات الاستثمار شهدت ارتفاعاً كبيراً خلال الفترة عينها. كما كانت أسس حقوق الملكية وسيادة القانون راسخة. وقد صب كل ذلك في مصلحة أوروبا ومنحها مكانة جيدة للاستفادة إلى أقصى حد من الموارد المقدمة لها؛

الإطار 6 (تابع)

- التداعيات: ركزت شروط الولايات المتحدة على موازنة الميزانيات وتحقيق استقرار أسعار الصرف وتحرير الأسعار بحيث تبقى هذه الأخيرة تحت سيطرة الحكومة، لكنها لم تفرض تحريراً سريعاً وكلياً. وقد شجعت شروط الولايات المتحدة التحرير والمنافسة إلا أنها لم تفرض اعتماد سياسات عدم التدخل، لا بل أن صانعي السياسات في الولايات المتحدة سمحوا للحكومات الأوروبية بمواصلة التدخل في نواح معينة من الإدارة الاقتصادية، وحتى شجعوها في بعض الأحيان على ذلك. فقد واصلت الحكومات المتلقية صياغة الخطط الإرشادية، مثلما فعلت فرنسا، وتشغيل الشركات القابضة التابعة للدولة، كما كانت الحال في إيطاليا، وذلك بهدف تنسيق الاستثمارات المكملة وحل مشاكل أخرى مرتبطة بالتنسيق لا يمكن للأسواق غير المركزية أن تحلها من تلقاء نفسها. كما قامت هذه الحكومات ببلورة سياسات خاصة بالضرائب وعمليات التحويل، فضلاً عن الخطوط التوجيهية المرتبطة بالأجور، للحفاظ على ما كان يعتبره الأوروبيون توزيعاً مقبولاً اجتماعياً للدخل، وكذلك لتعزيز التماسك الاجتماعي؛

- التعاون: خلافاً لما هو معهود على صعيد هذا النوع من برامج المساعدة الخارجية، شجع مشروع مارشال، لا بل فرض، على الجهات المتلقية التعاون واتخاذ خطوات باتجاه تحقيق التكامل الاقتصادي والمالي. وقد وضع أوروبا على السكة الصحيحة المؤدية إلى التكامل الإقليمي مُظهراً بذلك كيفية مساهمة المساعدة الخارجية في الحد من خطر العنف الأهلي.

المصدر: Eichengreen, 2011.

ونظراً إلى الاحتياجات المتوقعة على صعيد التمويل في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وفي ظل نضوب أسواق رؤوس المال الدولية وزيادة التكاليف المترتبة عليها، يمكن اللجوء إلى التمويل الخارجي ولكن بحذر كأحد الخيارات المتاحة، لا سيما في ضوء الالتزامات الأخيرة بموجب "شراكة دوفيل" التي أطلقتها مجموعة الثمانية في أيار/مايو 2011[167]، بحيث تم التعهد بتقديم مبلغ قدره 38 مليار دولار أمريكي إلى الأردن، وتونس، وليبيا، ومصر، والمغرب خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2013، من أجل دعم أجندات الإصلاح التي تقودها هذه البلدان من خلال تخفيف الديون وتوفير المساعدة الفنية والإقراض. وتجدر الإشارة إلى أن الإمارات العربية المتحدة وقطر والمملكة العربية السعودية قامت بتعهدات كبيرة بلغ مجموعها حوالى 18 مليار دولار كهبات، وقروض ميسرة، ودعم للقطاع الخاص، واستثمارات رأسمالية. وقد خصص الاتحاد الأوروبي مساعدة إضافية قدرها 1.75 مليار دولار من أجل توسيع نطاق سياسة الجوار التي يعتمدها في المتوسط. لكن، وبحسب تقديرات صندوق النقد الدولي، تبلغ احتياجات التمويل الخارجي للبلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، باستثناء ليبيا نظراً إلى وفرة عائداتها النفطية والجمهورية العربية السورية نظراً إلى استمرار الصراع الأهلي فيها، حوالي 40 مليار دولار في عام 2012 وحده و33 مليار دولار في عام 2013 (صندوق النقد الدولي، 2012b).

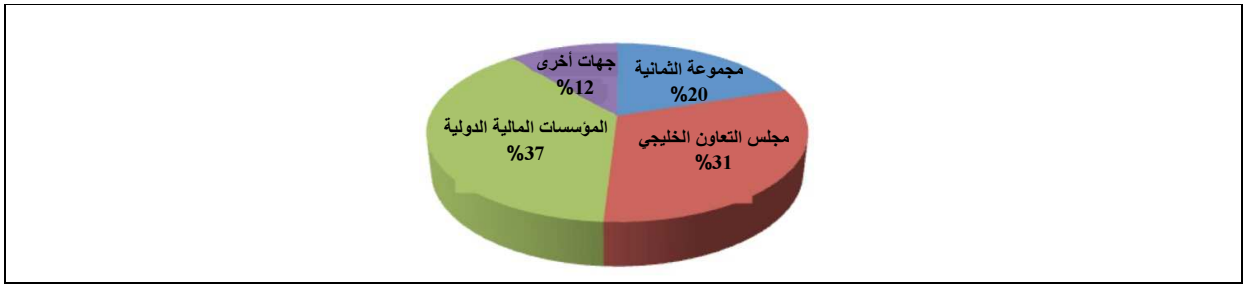
وعلى الرغم من القيود المالية العامة في اقتصادات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ستقوم مجموعة من الجهات المانحة الثنائية بتوفير المساعدات الإنمائية التي ترحب بها عادةً السلطات المستفيدة نظراً لكونها تأتي على شكل هبات، لكنها غالباً ما تعاني من ضعف في تصنيف الأولويات، والتصميم،

167 يقوم الإطار الاقتصادي لشراكة دوفيل على الركائز الخمس التالية: (1) الحوكمة، والشفافية، والمساءلة على صعيد الأنشطة الاقتصادية؛ (2) الإدماج الاجتماعي والاقتصادي؛ (3) التحديث الاقتصادي واستحداث فرص العمل؛ (4) النمو الاقتصادي الذي يقوده القطاع الخاص؛ (5) التكامل الإقليمي والعالمي. ويشتمل هذا الإطار حالياً على عدد من المؤسسات المالية الدولية على المستويين الإقليمي والعالمي والجهات المستفيدة التالية: الأردن وتونس ومصر والمغرب، ومن المزمع توسيع نطاقه.

والتطبيق، والرصد[168]. فعلى سبيل المثال، ظهرت بعض المؤشرات على أن الكم الهائل من المساعدات التي تلقاها القطاع العسكري في مصر خلال العقود الأربعة الماضية سيتم تحويله إلى القطاعات المؤدية إلى التنمية نظراً للمقايضة الواجب إجراؤها بين القطاعين في أوقات التقشف المالي. ورغم مرور فترة من الزمن بعد اجتماعات مجموعة الثمانية، لم تُترجم بعد التدفقات المالية إلى البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية على أرض الواقع[169] ولم يتم حتى الآن إقامة هيكليات واضحة لإدارة المساعدات تشتمل على الجهات المانحة الرئيسية، بما فيها بلدان مجلس التعاون الخليجي، والحكومات المستفيدة (الشكل 76).

وإلى ذلك، انتشرت بشكل كبير مجموعة واسعة من الصناديق الائتمانية والمبادرات الخاصة والقائمة على القطاعات بين المؤسسات المالية الدولية، ومصارف التنمية الإقليمية، وفرق التفكير، والجهات المانحة الثنائية[170]. ومن الضروري إيجاد حل لمشلكة الافتقار إلى هيكلية فعالة لإدارة المساعدات بهدف تجنب بروز علاقات غير مستدامة ونفعية بين الجهات المانحة والجهات المستفيدة. فانعدام الثقة بين الجهات المانحة، بما فيها المؤسسات المالية الدولية، والبلدان المتلقية، بما في ذلك الرأي العام، والذي تفاقم خلال العقدين الماضيين قد أعاق الإصلاحات الاقتصادية، كما أنه قد يتحوّل إلى أداة تخدم أصحاب المصالح الجزئية والنخب الوطنية، فضلاً عن استخدامها كوسيلة للترويج السياسي من قِبل القادة السياسيين الشعبويين. ويُعتبر تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة وتحسين فعالية المساعدات أمراً ضرورياً لبناء علاقة سليمة على قدم المساواة[171].

الشكل 76- التمويل الدولي الرسمي المقدم إلى البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية في عام 2011 وحتى أحدث التواريخ المتوفرة لعام 2012



المصدر: صندوق النقد الدولي، 2012c.

ملاحظة: معظم هذا التمويل ناجم عن عمليات وصناديق كانت قائمة قبل المرحلة الانتقالية.

وفي فترة التحوُّل الحالية، ليس بمقدور البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية أن تقترض من السوق حتى ولو بمعدلاته المتدنية الحالية. ويمكن أن تكون القروض التي توفرها المؤسسة الإنمائية الدولية بشروط ميسرة مفيدةً في هذا الإطار لأن الأوضاع التي تبرز فيها مطالب متزايدة للسكان في ظل محدودية الحيز المالي المتوفر لا تسمح بتدهور إضافي في الحسابات الحكومية خلال بدايات مرحلة انتقالية حساسة ويشوبها الغموض. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2012، أنشأت البلدان الأعضاء في "شراكة دوفيل" صندوقاً انتقالياً جديداً

168 على سبيل المثال، كان للمساعدة الفنية التي قدمها الاتحاد الأوروبي دور محوري في نجاح العملية الانتقالية في أوروبا الشرقية، وكذلك الأمر بالنسبة للمساعدة التي وفرتها الولايات المتحدة لإندونيسيا.

169 في الحالة المصرية، يبدو أن الدعم المالي لا يزال معلقاً لأنه مشروط بالقرض المقدم من صندوق النقد الدولي الذي شهد انتكاسات متكررة.

170 وضع البنك الدولي وحده، في إطار مبادرة العالم العربي، أكثر من 15 برنامجاً مختلفاً.

171 على هذا الصعيد، تتيح آلية المداورة الموضوعة لأمانة سر منصة دوفيل للتنسيق أداة تنسيق مثيرة للاهتمام وتستحق التقييم في المستقبل القريب.

قائماً على الهبات. وفي حين يشكل ذلك خطوة إضافية على المسار الصحيح، تبقى قيمته الإجمالية البالغة 250 مليون دولار غير كافية نظراً لتعدد مهام هذا الصندوق التي تشتمل على إصلاحات على صعيد الحوكمة الاقتصادية، والتجارة، والاستثمار، والرفاه الاجتماعي، بما في ذلك استحداث فرص العمل، ولأنه لا يعطي الزخم الكافي للبلدن العربية التي تمر بمرحلة انتقالية للمضي قدماً بالإصلاحات.

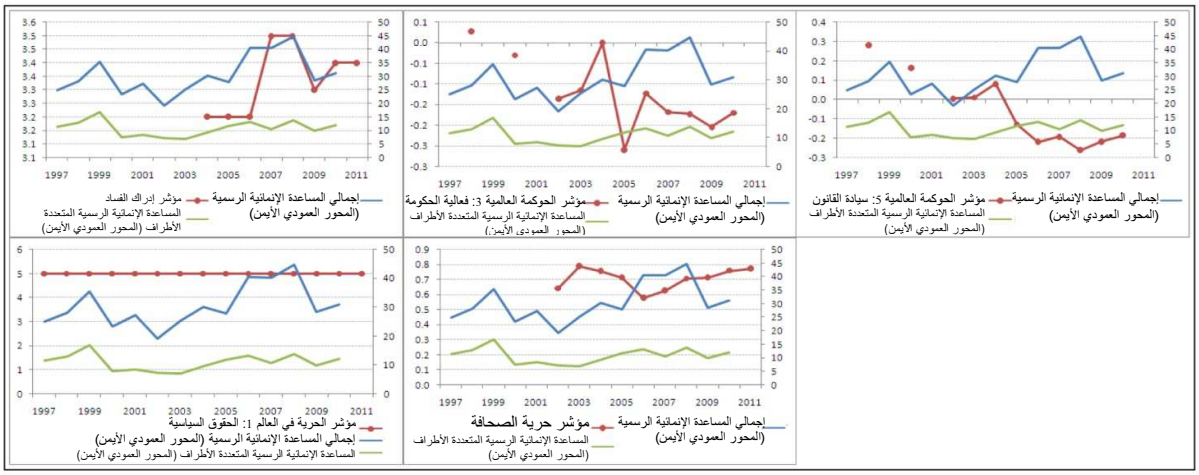
صحيح أن للدعم المقدم من الجهات المانحة دوراً أساسياً في تعزيز التنمية البشرية في هذه المنطقة. ولكن وجود عدد كبير من الجهات المعنية في المنطقة واتساع هذا القطاع، غالباً ما يؤدي إما إلى تجزئة التدخلات إلى مشاريع عدة محدودة النطاق أو إلى ضياعها بين الحكومات ووكالات المساعدة الإنمائية. ولا تزال المبالغ الفعلية التي تلقتها البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من مجموعة الثمانية وبلدان مجلس التعاون الخليجي محدودة مقارنة مع المبالغ الرسمية الموعود بها. وقد تُهدَر قدرات الحكومات الإدارية الضعيفة أصلاً في إدارة العديد من الأنشطة المحدودة النطاق والتي تتطلب الإيفاء بشروط مختلفة للجهات المانحة بشأن الإجراءات وعمليات الإبلاغ. هذه التجزئة تقوض قدرة المجتمع المدني على الالتزام بالجهود الوطنية الرامية إلى معالجة قضايا محددة مع التطلع إلى الصورة الأوسع نطاقاً للنمو الشامل، بدلاً من التقيد بمشاريع محددة. وفي حين تُعتبر المساعدات الخارجية ضرورية لضمان الإصلاحات خلال عملية التحوُّل، فهي قد تترك أيضاً آثاراً سلبية تتمثل في الحد من قابلية الدولة للمساءلة وإضعاف إطار الحوكمة الإجمالي في حال تمت إدارتها خارج الإطار المؤسسي ومن دون أخذ التبعات الطويلة الأمد بعين الاعتبار. وأخيراً، يُعتبر إدراج البرامج الاقتصادية والاجتماعية وتلك المرتبطة بالتنمية البشرية في الوثائق الخاصة باستراتيجية الحد من الفقر والنُهج القطاعية الشاملة التي تضم مؤشرات واضحة وسهلة القياس لتقييم التقدم المحرز، أداة مفيدة لجعل السياسات الحكومية أكثر قابلية للمساءلة في هذا المجال وحث قنوات التمويل المعتادة على مقاربة هذه القضايا بدلاً من الصناديق الخاصة المتقلبة. ويتوجب على الشركاء في عملية التنمية أن يساعدوا الحكومات على بناء التزاماتها وقدراتها على امتداد هذه العملية من خلال وضع استراتيجية مناسبة للتواصل تهدف إلى كسب اهتمام والتزام القاعدة الشعبية الأوسع.

في الماضي، لم تنجح وصفات التحرير الاقتصادي في البلدان التي تعاني من عجز كبير على صعيد الحوكمة. وعلى الرغم من ذلك، لطالما تم توفير المساعدات بغضّ النظر عن التقدم المحرز أو النقص في هذا التقدم على صعيد نظام الحوكمة (الشكل 77). ولا بد من التحرير الاقتصادي للانتقال من السياسات القائمة على النخب الاقتصادية التي تتمتع بامتيازات ورأسمالية المقربين من النظام، إلى أرضية متساوية تطلق العنان لإمكانات القطاع الخاص. وينبغي لأي مبادرة مستقبلية في هذا الإطار أن تعالج هذه المعضلة وتضع أجندة الإصلاحات الخاصة بالحوكمة في صلب أي برنامج للمساعدات. ولهذه الغاية، من الضروري بلورة أدوات تشخيصية للحوكمة تساهم في تعزيز قدرة البلدان على التحليل، فضلاً عن مجموعة أدوات خاصة بالرصد والتقييم لصالح الجهات المانحة.

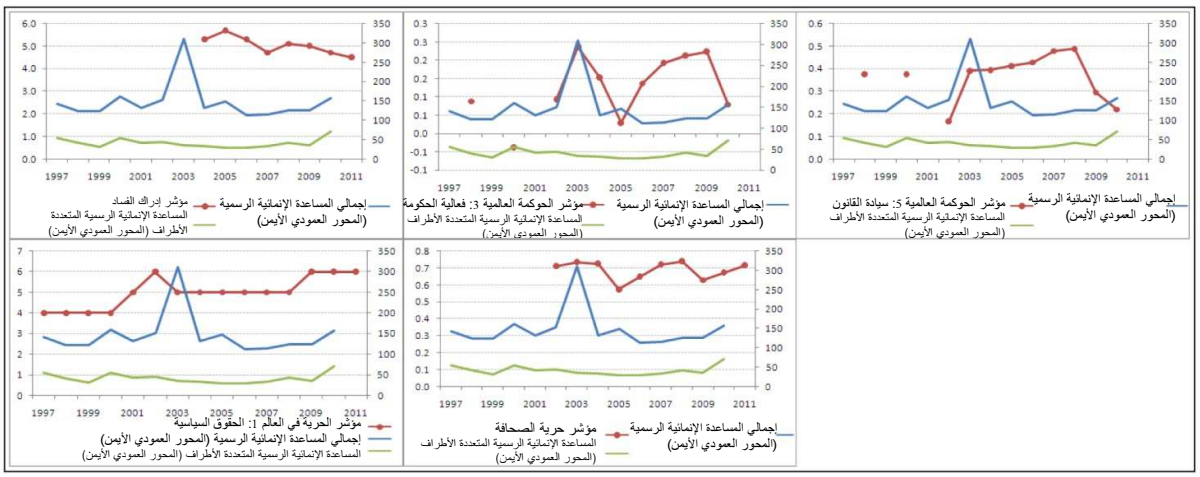
وقد قدم كل من الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب خطط عمل وطنية في إطار "شراكة دوفيل". وعلى الرغم من أن هذه الخطط تختلف بحسب سياقات كل بلد، فهي تشير كلها إلى النمو الشامل، والاستثمار والإنتاجية، ومكافحة الفساد، كأهداف تنموية أساسية. وتلتقي هذه الخطط عند بعض النقاط، إلا أن التفاوتات قد تكون أكبر على صعيد التفاصيل. ونظرياً، تنص هذه الخطط كافة على الحاجة إلى تعزيز العدالة الاجتماعية، غير أن هذا المفهوم غامض نسبياً. وبدا أن الحكومات الانتقالية الأولى قد وافقت على ضرورة وضع نظام ضريبي تدريجي، وتحديد الحد الأدنى للأجور، وإصلاح الإعانات، وتعزيز الاستثمار في الرعاية الصحية والتعليم. ولكن، وصلت حكومات جديدة إلى السلطة منذ ذلك الحين، عملت على وضع خطط جديدة للتنمية الاقتصادية، إلا أنها أعادت التأكيد بشكل من الأشكال على الأهداف المبيّنة أعلاه. وحتى الآن لم يتم وضع أي خطة قائمة على المشاركة أو تتضمن مؤشرات واضحة للتنمية.

الشكل 77- اتجاهات تدفق المساعدات الدولية إلى بلدان عربية مختارة تمر بمرحلة انتقالية ومؤشرات الحوكمة فيها

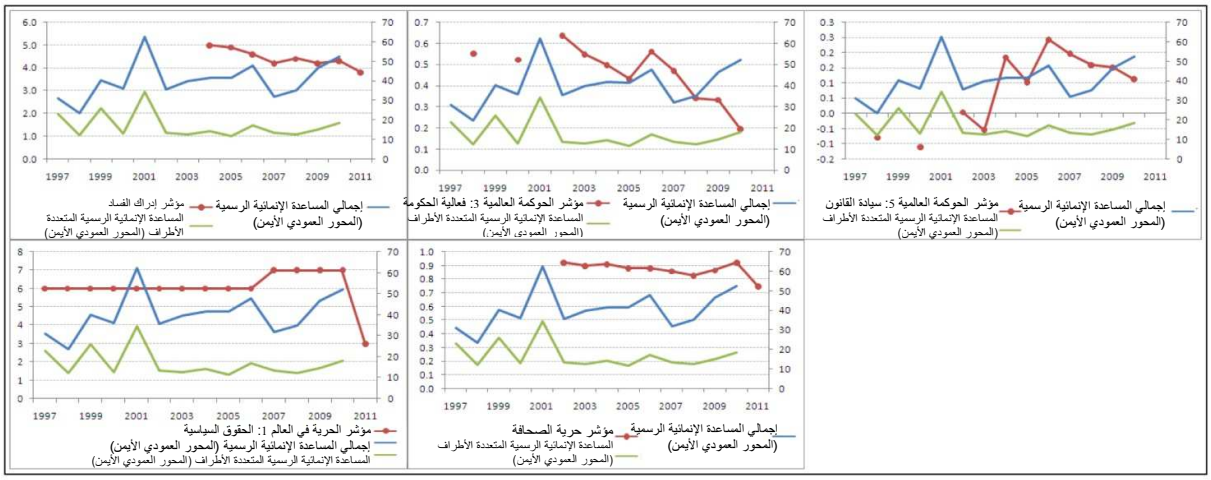
المغرب



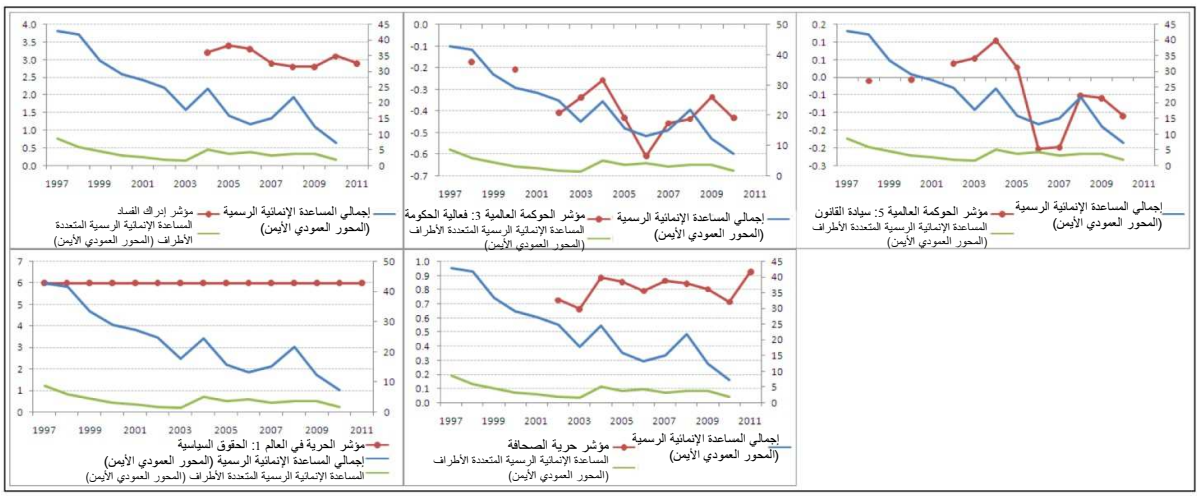
الأردن



تونس



مصر



المصدر: قامت الإسكوا بتوليف هذه المعلومات بناءً على بيانات من منظمة الشفافية الدولية، ومؤشرات الحوكمة العالمية، ومنظمة بيت الحرية.

ومن الخطوات التي يمكن لشراكة دوفيل والمجتمع الدولي اتخاذها على المدى القصير، إنشاء صندوق ائتماني للحكم السليم يزخر بالموارد من أجل توفير المساعدة المالية والفنية للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية بهدف تطبيق الإصلاحات الضرورية شرط الإيفاء بمعايير واضحة وقابلة للقياس. ويمكن لهذه المؤشرات أن تشتمل على اعتماد دستور قائم على توزيع السلطات بناءً على مبدأ الضوابط والموازين من جملة أمور أخرى، فضلاً عن التأسيس لإعلام مستقل، ونشر الميزانيات السنوية بشكل دوري، وانكفاء القطاع العسكري عن التدخل في الشؤون المدنية. ويجب أن يحتوي هذا الصندوق على مليارات الدولارات الأمريكية ليتمكن من إحداث الآثار المرجوة. ونظراً لتنوع الخبرات المطلوبة، من المستحسن أن تشترك في إدارة هذا الصندوق مؤسسات ريادية في مجالات متعلقة بالحوكمة، مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، لدعم الإصلاحات الانتخابية؛ والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي لإجراء الإصلاحات في إدارة المالية العامة؛

والمؤسسة المالية الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لإصلاح بيئة الأعمال؛ فضلاً عن المؤسسات الإقليمية التي تتمتع بخبرة في مجال التحوُّل الديقراطي، مثل المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، والمجلس الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

وأخيراً، يمكن القول إن صناديق ووكالات التنمية الثنائية الكبرى في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية لا تسمح بتعزيز التنمية أو تحسين العلاقات الثنائية بين البلدان المانحة والجهات المستفيدة. فالمكاتب والمشاريع التابعة لوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي في العديد من بلدان المنطقة لم تترك سوى أثر محدود رغم حجم التمويل الذي وفرته، ولم تساعد في التخفيف من المشاعر المعادية للغرب السائدة في صفوف المواطنين. وبالتالي، من الأجدى إنشاء مؤسسة ذات طابع إقليمي تتولى دعم التنمية، وتحديداً تأسيس مصرف عربي إقليمي للتنمية يضطلع بدور أساسي في تسهيل المساعدات الواردة من داخل المنطقة وخارجها وفي وضع برامج فنية مُحكمة مرتكزة على الأدلة، ويكون قادراً على معالجة المخاوف المرتبطة بإدارة المساعدات والتجزئة الحالية للصناديق الائتمانية، ويتمتع بالسلطة اللازمة لإبقاء المساعدات الإنمائية بمنأى عن الضغوط الجغرافية والسياسية. ويمكن لدور هذا المصرف أن يكون مشابهاً، ولو على نطاق أوسع، لذاك الذي اضطلع به المصرف الأوروبي للانشاء والتعمير في التسعينيات من القرن الماضي في أوروبا الشرقية والذي ركز بشكل أساسي على القضايا المرتبطة بالمرحلة الانتقالية مثل الإصلاحات التجارية، والاستثمار في البنى التحتية، وتطوير القطاع الخاص، والإصلاحات القضائية، وإصلاح قطاع المرافق العامة، وما إلى ذلك. ويجب أن تشمل الجهات المساهمة في هذا المصرف البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وبلدان مجلس التعاون الخليجي، مع إمكانية إسهام الجهات المانحة ذات الصلة وشركاء التنمية المعنيين مثل الصين، والاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة. ولكن، يستحسن أن يتولى المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير تأدية دور هذا المصرف في المدى المتوسط، نظراً إلى المعرفة القيمة التي اكتسبها جراء عمله لأكثر من عقدين في مجال تطبيق البرامج وتنظيم الحوارات بشأن السياسات في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، فضلاً عن التوسع الأخير لمهامه وانخراطه في العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. ويمكن للمصرف الأوروبي للانشاء والتعمير أن يبدأ بتأسيس شعبة فعالة تعنى بشؤون المنطقة العربية أو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على أن يتم إثراؤها بالخبرات الفنية المتبادلة المستقاة من القطاعات الفنية المختلفة ضمن المصرف. ومن خلال توجيه الأموال الواردة من شراكة دوفيل وبلدان مجلس التعاون الخليجي التي يجب أن تتخذ شكل هبات أو قروض مشابهة لتلك التي توفرها المؤسسة الإنمائية الدولية، وكذلك عبر تعزيز قدرات الشعبة المحلية المذكورة، يمكن لهذه الشعبة أن تكتسب مزيداً من الاستقلالية لدرجة تمكنها من الانفصال عن المصرف الأساسي لتصبح بالتالي عبارة عن مصرف عربي للتنمية الإقليمية ذي استقلالية تامة. ويتوجب على المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير والمصرف العربي للتنمية الإقليمية أن يعملا على تنسيق أنشطتهما بشكل وثيق مع تلك التي يضطلع بها الصندوق الائتماني للحكم السليم المقترح أعلاه.

ثالثاً- الملاحظات الختامية والتوصيات

يمكن للتحوُّل نحو الديمقراطية والحوكمة الخاضعة للمساءلة، على غرار ما حصل في مناطق أخرى، أن يفتح نافذة كبيرة من الفرص لتحقيق التنمية المستدامة والإصلاحات الطويلة الأمد التي تصب في مصلحة الفقراء. وقد أظهرت الدراسات أن نمو الناتج المحلي الإجمالي قد يتجه إلى معدلات أعلى بعد التراجع الذي يلي المرحلة الانتقالية وفق النمط الشبيه بالمنحنى J. ونظراً إلى السياق الشديد التقلب في المنطقة العربية، من الضروري أن تكون المرحلة الدنيا قصيرة قدر الإمكان، إلى جانب تحقيق معدلات أعلى من خلال التنويع الاقتصادي والتجاري، وإقامة سوق عمل إقليمية، وتحسين مناخ الاستثمار، وتحقيق العمق المالي، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتوفير الخدمات العامة على نحو أكثر فعالية، فضلاً عن تحسين السياسة الاجتماعية الهادفة. والجدير بالذكر أن النتائج ستكون، وبشكل متزامن، رهناً بمدى سرعة ومصداقية الحكومات في الالتزام بتطبيق الإصلاحات، وقدرة المجتمعات الوطنية على تجنب التجاذب الاجتماعي والسياسي، والحفاظ على صلابة الوحدة الوطنية والهوية الوطنية على الرغم مما تشهدانه من تطور.

ويُعتبر التحوُّل نحو الديمقراطية عملية جيدة بحد ذاتها. وتُظهر الدراسات أن الصلات العرضية بين الديمقراطية والنمو الاقتصادي ضعيفة حتى في ظل أفضل الظروف. وبالتالي، من الأفضل أن لا يتوقع الجمهور العربي منافع اقتصادية سريعة وتلقائية من التحوُّل نحو الديمقراطية، وأن يتم التشديد على الحاجة إلى الصبر في أي نقاش عام.

وعلى القائمين بالإصلاح أن يتحلّوا بالتفاؤل لدى البحث عن طرق لتأمين الإصلاحات، وأن يأخذوا تأثيرات كرة الثلج المترتبة عليها بالحسبان. فالإصلاحات لا تطبق في الفراغ وهي قد تنهار بسهولة بسبب مقاومة بعض الخاسرين المحتملين. بالتالي، وفي حين يُعد التسلسل أمراً هاماً، عادةً ما تطبق الإصلاحات في عالم السياسات الاقتصادية بشكل جزئي وتدريجي كلما سنحت الفرصة، إما بسبب وجود بطل يقود العملية، سواء كان شخصاً أم مؤسسة، أو لأن صانعي السياسات مجبرون على الإصلاح بسبب ضغوطات خارجية من أي نوع كانت. غير أن تجارب المناطق الأخرى تُظهر أن الأجندة الإصلاحية الناجحة تتطلب درجة معتدلة من النجاح المتزامن في العديد من المجالات. أما نهج "الانفجار العظيم" فهو غير عملي بقدر ما هو مرغوب، لا سيما في ظل ضعف القدرة المؤسسية. ولكن، في حال تم اعتماد التدرج، يجب أن يكون مستقيماً ومضغوطاً قدر الإمكان للتمكن من الاستفادة من تآزر عدة إصلاحات.

وبغضّ النظر عن النهج المعتمد، يُعد إصلاح الحوكمة عنصراً أساسياً في أي مرحلة انتقالية، بينما تُعتبر عملية تثبيت التضخم، والإصلاحات على صعيد مؤسسات السوق، التي تتضمن سياسات تنافسية أكثر فعالية، عامل دعم أساسي للتحوُّل الاقتصادي المستدام.

وفي ما يلي بعض التوصيات التي تم التوصل إليها نتيجة هذا التحليل، وهي ترمي إلى التمييز ما بين التحديات القصيرة والمتوسطة الأمد.

<u>التوصيات في المدى القصير (لفترة من سنة إلى سنتين)</u>

- إيلاء الأهمية للاقتصاد السياسي في العملية الانتقالية التي تختلف بحسب السياق الخاص بها؛
- تحديد سياسات النمو الشمولية من خلال عملية استشارية واسعة تجريها الحكومة وتشكل الخطوة الأولى نحو العقد الاجتماعي الجديد؛

- معالجة التجزئة في صياغة الميزانية والتي لا يزال العديد من البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية يعاني منها، بدءاً بالانقسام الحاصل بين صلاحيات وزارة التخطيط ووزارة المالية، وذلك بالتركيز على الأولويات الأساسية التالية: (أ) ضمان توحيد عملية صياغة الميزانية، بما في ذلك التكامل التام بين الميزانيات المتكررة وميزانيات رأس المال؛ (ب) اعتماد منظور متوسط الأمد في إعداد الميزانية السنوية؛ (ج) تقديم ميزانية شاملة وواضحة؛ (د) تعزيز الصلات بين السياسات ووضع الميزانية. ويساعد اعتماد ورقة استراتيجية للميزانية عند بداية البرنامج الزمني للإنفاق من الميزانية في تعزيز الرابط بين أولويات السياسات والتخصيصات المتعلقة بالميزانية؛

- استخدام الميزان المالي بشكل ديناميكي يتلاءم مع السياسات المؤاتية للنمو مع الالتزام بالانضباط المالي على المدى المتوسط. ولهذه الغاية، لا بد من إنشاء وحدة للسياسات المالية الكلية في الحكومة، تكون مسؤولة عن إعداد التوقعات والتحليلات المالية على المدى المتوسط، فتساهم بالتالي في تعزيز صياغة السياسات المالية، وتساعد في جعل الميزانية أداة استراتيجية على صعيد السياسات تربط ما بين أهداف السياسات المالية وأداء الاقتصاد الكلي؛

- استخلاص الدروس من الاتفاقات الدولية التي أدت دوراً هاماً في مناطق أخرى من العالم؛ ومن الأمثلة على ذلك البرنامج الإصلاحي في المكسيك الذي يُلزم الانضمام إلى اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA)، وانضمام بلدان أوروبا الشرقية إلى الاتحاد الأوروبي. ولكن البلدان العربية لم تتمكن حتى الآن من إيجاد محرك قوي يدفع نحو تطبيق الإصلاحات، كما كان مرجواً في الأصل من خلال الشراكة الأوروبية المتوسطية؛

- السعي إلى أن يركز اتفاق التجارة الحرة العربية الكبرى وغيره من الاتفاقات الثنائية الإقليمية على تحقيق مستوى أعلى من الانضباط على صعيد الحواجز الجمركية وغير الجمركية. ومن المقاربات الممكنة في هذا المجال، البدء بالحد تدريجياً من المستوى الأقصى للحماية الجمركية؛

- وضع حد لنظريات المؤامرة التي تنتقص من قيمة منظمات المجتمع المدني معتبرة إياها الذراع الطويلة للتدخل الأجنبي في السياسات المحلية، والسماح لهذه المنظمات بطلب الحصول على الدعم المالي والفني من الجهات المانحة الأجنبية وتلقي مثل هذا الدعم؛

- إعداد دراسات تشخيصية لتأثير النمو على العمالة من أجل إجراء تقييم دقيق للسياسات المتعلقة بالقطاعات التي توفر كميات كبيرة من فرص العمل ولقدرات هذه القطاعات على مواصلة المساهمة في استحداث فرص العمل في المستقبل. ويمكن للإسكوا، باعتبارها جزءاً من منظومة الأمم المتحدة، ولجامعة الدول العربية مساعدة المنطقة على التعمق في السيناريوهات الديمغرافية والاقتصادية وتوسيع نطاقها عبر استخدام إطار ديناميكي للتوازن العام لرصد التغيرات الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة وبناء السياسات المتوسطة الأجل على أساسها؛

- تعديل السياسات المالية والنقدية في ظل انتعاش الاقتصاد من أجل الحؤول دون تفشي آثار التضخم الناجم عن الارتفاع الذي شهدته الأجور وأسعار السلع الأساسية مؤخراً وتخفيض قيمة العملة على نحو منتظم أو رفع أسعار الفائدة بشكل تدريجي في البلدان التي تعاني فيها أسعار الصرف الثابتة والاحتياطي الدولي من ضغوطات؛

- زيادة الجهود التي تبذلها المؤسسات المالية الدولية والإقليمية، وتلك المتمركزة في بلدان مجلس التعاون الخليجي من أجل توفير الضمانات غير السيادية للاستثمارات العابرة للحدود في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية؛ ومنح الأولوية للاستثمارات التي تترك أثراً كبيراً على النمو واستحداث فرص العمل. فعلى سبيل المثال، قامت وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف

بتطوير مبادرة بقيمة مليار دولار أمريكي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل الحد من التكاليف المرتبطة بالمخاطر المتزايدة التي يواجهها المستثمرون في المنطقة؛

- مراجعة الاتفاقات التجارية مع الاتحاد الأوروبي بحيث تحصل المنطقة على نفاذ أكبر إلى الأسواق على صعيد قطاعات الزراعة، والمنسوجات، والخدمات من أجل تعزيز التنويع الاقتصادي المستدام؛
- اختبار خطط للهجرة المؤقتة مستوحاة من الخطة الألمانية البولندية بهدف تحويلها إلى برامج هجرة انتقالية؛
- تقديم المساعدة الفنية والقانونية لكل من تونس وليبيا ومصر من أجل استرجاع الأصول التي تحتفظ بها في الخارج رموز الأنظمة السابقة والتي يمكن استخدامها لتمويل الحلول لبعض التحديات الاجتماعية والاقتصادية المتوسطة الأجل؛
- العمل على عقد اتفاق إقليمي ما بين البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، مماثل للاتفاقات الرسمية التي اعتمدتها منظمات إقليمية مثل منظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، والاتحاد الأفريقي، وتُلزم أعضاءها بالمبادئ الديمقراطية وحتى بالاستجابة الجماعية في الحالات التي يتغير فيها النظام بطرق غير دستورية؛
- إتاحة بعض المرونة لأسعار الصرف في الاقتصادات المستوردة للسلع الأساسية، مثل الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن، من أجل تفعيل السياسات النقدية من خلال أسعار صرف قابلة للتكيّف مع الصدمات الخارجية وفي الوقت عينه الحفاظ على التنافسية.

<u>التوصيات في المدى المتوسط (لفترة من 2 إلى 5 سنوات)</u>

- ضمان استقلالية القضاء، وإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار، وتعزيز استقلالية الأطر القانونية المنظمة؛
- اعتماد استراتيجيات لإصلاح إدارة المالية العامة في البلدان التي لم تعتمدها بعد، فضلاً عن معالجة الثغرات الكبيرة التي أظهرتها تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية؛
- تعزيز التكامل الإقليمي بهدف توسيع نطاق الأسواق الوطنية الصغيرة ووفورات الحجم، بالإضافة إلى استقطاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية والإقليمية؛
- تحقيق الحركة الحرة للسلع داخل المنطقة التجارية الحرة العربية الكبرى في المدى المتوسط، من خلال القضاء على ما يُعتبر غير ضروري من الحواجز غير الجمركية، وإطلاق مبادرة إقليمية كبرى لتحرير التجارة في قطاعات أساسية مثل الخدمات المالية، والنقل والشؤون اللوجستية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والخدمات المتخصصة الرئيسية، باعتبار العراقيل التجارية غير الجمركية وتلك المرتبطة بقطاع الخدمات من أكبر القيود التي تعترض التكامل الإقليمي؛
- الاتفاق على مجموعة جديدة من المبادئ الأساسية لإدارة المنطقة التجارية الحرة العربية الكبرى، بما في ذلك تنظيم صارم، لكن مبسط، للإجراءات غير الجمركية، وآلية مستقلة لتسوية النزاعات تتولى الإشراف على الإنفاذ، بما في ذلك تدابير لضمان الامتثال؛

- تصميم نظم الضمان الاجتماعي على نحو يتيح تحويل المنافع خلال مراحل الانتقال الوظيفي وتغطية فترات البطالة. ويعني ذلك ضرورة دمج أنظمة التأمين ضد البطالة ضمن أنظمة معاشات التقاعد والرعاية الصحية، لضمان عدم ضياع المستحقات والتغطية؛
- إرساء عملية تشاورية مفتوحة مع مجتمع الأعمال، وتوطيد التعاون بين الوكالات لتعزيز فعالية التخطيط وصنع السياسات؛
- إتمام الأجندة غير المكتملة لإعادة هيكلة المصارف من خلال فرض أطر تنظيمية صارمة ووقائية وأخرى مرتبطة بحوكمة الشركات، واتخاذ إجراءات تقييدية قاسية على الميزانية، والقبول بالمستثمرين الاستراتيجيين الأجانب الذائعي الصيت؛
- تخفيض الضرائب على العمالة وتحويل السياسات الضريبية من العمالة إلى غيرها من مصادر الدخل كالأموال غير المنقولة، لأن ارتفاع معدلات الضرائب يؤدي إلى زيادة تكاليف العمالة، والدفع باتجاه العمالة غير النظامية وتقويض عملية استحداث فرص العمل؛
- إجراء تحوُّل تدريجي من الإعانات القائمة على المنتجات إلى شبكات الأمان الاجتماعي الهادفة؛
- البحث في الخيارات المتاحة على صعيد إصلاحات الضمان الاجتماعي التي تعود بالفائدة على النساء والشباب، وذلك بناءً على تجارب اقتصادات أخرى تمر بمرحلة انتقالية، مثل تركيا التي صدقت مؤخراً على رزمة إصلاحات في مجال العمل تقوم على دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي الخاصة بالنساء والشباب طيلة فترة الخفض التدريجي للموظفين التي سيكون خلالها الوافدون الجدد قد اكتسبوا المهارات المطلوبة في سوق العمل؛ والتوقف عند إمكانية توفير الدعم التناقلي لبرامج مماثلة استناداً إلى برامج الدعم العام مثل دعم الوقود؛
- التخلص تدريجياً من الدعومات واستبدالها بالإعانات العائلية، في المدى الطويل، ما يساعد الفقراء ويساهم في وضع حد للكم الهائل من شبكات الأمان غير الفعالة وغير المنسقة القائمة حالياً. وستزداد فعالية الإعانات العائلية الموجهة للأسر ذات الدخل المتدني بشكل خاص في حال كانت مصحوبة بسياسات لتحسين أداء سوق العمل؛
- استخلاص الدروس من التجارب الناجحة في إصلاح أنظمة التعليم والتدريب المهني والتقني، وبرامج التدريب المتخصصة والدورات التدريبية الموجهة للعاطلين عن العمل. ومن الأمثلة الإيجابية على ذلك، الأنظمة التي تم إرساؤها في أمريكا اللاتينية والمستوحاة أساساً من برنامج "Chile Joven" أي شباب شيلي؛
- السعي إلى تعزيز التعاون الإقليمي على صعيد الزراعة والأمن الغذائي، حيث لم تبذل حتى الآن سوى جهود محدودة، والخيارات تشمل: (أ) إنشاء صندوق ضمان إقليمي للاستثمار في القطاع الزراعي؛ (ب) إنشاء صندوق إقليمي للتحوّط ضد ارتفاع أسعار السلع الغذائية وتمويل المساعدات الغذائية القصيرة الأجل؛ (ج) الترويج لاعتماد أجندة بحث متعددة الأطراف وإنشاء صندوق إقليمي للبحوث والتنمية الزراعية؛ (د) وضع نظام إقليمي للرصد والإنذار المبكر على صعيد الأمن الغذائي؛
- تعزيز السجلات العقارية ومكننتها في البلدان كافة؛ وفرض الضرائب على الأملاك الخاصة غير المنقولة التي تتخطى قيمتها سقفاً يتم تحديده مسبقاً؛
- صقل السياسات الخاصة بمعاشات التقاعد من أجل مواءمة الخصائص الاقتصادية والمؤسسية القائمة في كل بلد، بحيث تتخذ البلدان ذات الدخل المتوسط إجراءات تنظيمية لوضع خطط تقاعد

قائمة على جوانب إلزامية وأخرى تشاركية، بينما تحافظ البلدان المتدنية الدخل على هيكلية منافع مسطحة لحماية المسنين الأشد فقراً؛

- اعتماد منافع محددة مرتبطة بالحد الأدنى للأجور وأخرى لا صلة لها بالأجور، لا سيما معاشات التقاعد والإعانات العائلية، ليستفيد منها الشباب الوافدون حديثاً إلى سوق العمل؛
- الاستجابة لمبادرات الدعم الإقليمي القادرة على تعزيز آليات الحوكمة، لا سيما في الاقتصادات القائمة على الموارد الطبيعية. ويمكن لهذه المبادرات، مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ومبادرة "أنشر ما تدفعه"، أن تساعد المواطنين وصانعي السياسات في المنطقة على المطالبة بشفافية أكبر على صعيد الإيرادات والنفقات؛
- وضع سقف مقبول لعدد المُعالين، غالباً ما يتراوح بين ثلاثة وأربعة، على صعيد الإعانات العائلية، تماشياً مع الاستراتيجية الوطنية لتسريع وتيرة التحوُّل الديمغرافي؛
- ربط مفاوضات الأجور بإنتاجية العمل وليس بالتضخم فقط؛ والبحث عن فرص لإجراء مفاوضات جماعية بحسب المناطق في البلدان التي يكون فيها تنقل العمالة محدوداً والتفاوتات كبيرة على صعيد البطالة بين المناطق، كما هي الحال في مصر مثلاً؛
- وضع آليات تنافسية لتمويل مزودي الخدمات في قطاعي التعليم العام والخاص، لا سيما على صعيد البحث والتطوير والتعليم والتدريب المهني والتقني والتعليم العالي، بما في ذلك خطط القسائم؛
- اعتماد مسار شبيه بعملية "بولونيا" لمواءمة أنظمة التعليم الجامعي في المنطقة الأوروبية المتوسطية. ويمكن لهذا المسار أن يكون مصحوباً ببرنامج خاص لتنقل الطلاب يكون مشابهاً لبرنامج "إيراسموس موندوس" الخاص بالاتحاد الأوروبي ويتم تطبيقه داخل المنطقة العربية، لا بل أيضاً مع الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة، واقتصادات ناشئة مثل دول البريكس؛
- تقديم محفزات لتشجيع الشركات على طرح عروض البيع الأولية في أسواق الأسهم؛
- إعطاء الأولوية لتطوير القطاعات المالية غير المصرفية بهدف دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال أدوات مالية مبتكرة تشمل على سبيل المثال لا الحصر، بيع الديون والتأجير، ورأس المال المجازف؛
- تعزيز برامج الأشغال العامة في مجال إدارة المياه والتي تتمتع بمزايا مضاعفة كونها تستحدث الوظائف بينما تساهم في بناء أنظمة ملائمة للبنى التحتية؛ وإعطاء الأولوية لأنظمة البنى التحتية الخاصة بالمياه في المناطق الريفية، والتي تساهم في المحافظة على المياه، وإعادة استخدامها وتدويرها؛
- تعزيز وتنظيم الهجرة داخل المنطقة وما بين منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والاتحاد الأوروبي، من خلال أنظمة الضمان الاجتماعي، لا سيما معاشات التقاعد، ومساعدات البطالة، والتأمين الصحي، وذلك بهدف تسهيل الحركة وقابلية التنقل مع توفير الحماية اللازمة للعمال؛
- تعزيز الأدوات الاحترازية على مستوى الاقتصاد الكلي من خلال تسوية الحد الأدنى لمتطلبات السيولة ورأس المال بحسب المؤشرات المالية الكلية وتلك المرتبطة بالاقتصاد الكلي، فضلاً عن نتائج اختبارات الإجهاد العادية للأنظمة المالية الوطنية. وتساهم أنظمة الإنذار المبكر في تعزيز استقرار القطاع المالي؛

- توسيع المكاتب الإحصائية وتعزيز القدرة التحليلية بهدف توفير تحليلات اقتصادية أكثر عمقاً؛ ومعالجة النقص في البيانات، لا سيما تلك المتعلقة بظروف العمل واللانظامية، لإعداد العديد من المؤشرات الأساسية غير المتوفرة في هذا المجال؛
- التخفيف من تقلبات الإنفاق ليصبح أكثر قابلية للتوقع؛ وفصل الإنفاق عن الإيرادات المتقلبة من خلال تصميم ميزانيات حكومية جيدة وقائمة على أسس متينة ضمن إطار للإنفاق متوسط الأجل، ما يساعد في تصميم وإرساء وضع متسق ومستدام معاكس للدورات الاقتصادية خلال ثلاث أو أربع سنوات؛
- تعزيز قدرات الوحدات المالية الكلية ضمن وزارات المالية أو إنشاء هذه الوحدات في الأماكن التي تفتقر إليها؛
- إعطاء الأفضلية للسياسات الصناعية الأفقية على السياسات العمودية كونها أكثر قدرة على التكيّف مع الظروف الاقتصادية المتغيرة؛ وتحقيق تكافؤ الفرص بين الصناعات المختلفة، وتعزيز الشفافية، والحث على الابتعاد عن سياسات الكواليس، واتخاذ الخطوات اللازمة للحؤول دون بروز مقربين يحظون بشروط تفضيلية ويشكلون في ما بعد مجموعات ضغط من أجل الحفاظ على الامتيازات المكتسبة، مع مراعاة أن السياسات الأفقية تعاني من مشاكل على صعيد العمل الجماعي وهي طويلة الأجل بطبيعتها؛
- تكثيف الجهود التي تبذلها الحكومات في القطاع المالي، مثل تحسين تنافسية المصارف، والسماح للمصارف الأجنبية بالنفاذ إلى الأسواق المحلية، وتشديد قواعد الإفصاح، فضلاً عن توفير إطار قانوني يضمن استقلالية المصارف المركزية ويتيح تعزيز سلطات الرقابة، إذ تُعتبر كلها من العوامل التي تساعد في تعميق النظام المالي وضمان استقراره؛
- توزيع الديون الحكومية على مجموعة واسعة من آجال الاستحقاق لأن ذلك يساهم في تعزيز فعالية أدوات السياسات المالية والنقدية؛
- استخدام الميزان المالي على نحو ديناميكي يصب في مصلحة السياسات المؤاتية للتنمية، مع الحفاظ على الانضباط المالي في المدى المتوسط. والخيارات المتاحة في هذا الصدد هي: (أ) تحديد نسبة الديون العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي للمدى المتوسط واستخدام التوازن الأولي كأداة مالية، ما يتيح بعض المرونة في المدى القصير مع الحفاظ على ثقة المستثمرين؛ (ب) وضع رصيد سنوي للميزانية مكيَّف بحسب الدورات الاقتصادية، كما هي الحال في شيلي؛
- تغيير طريقة تمويل العجز الحكومي في الميزانية من الاقتراض من المصارف إلى إصدار أذون الخزينة، ما يتيح المجال أمام المصارف للتركيز على إقراض القطاع الخاص؛
- التخفيف من صرامة أنظمة العمل وتعزيز المفاوضات الجماعية الفعلية، على أن يترافق ذلك مع نظام ثلاثي فعال يشمل نقابات العمال المستقلة التي يمكنها أيضاً أن تدرج العاطلين عن العمل ضمن الفئات التي تعنى بها، إلى جانب جمعيات أصحاب العمل، على أن تضم ممثلين عن الشركات الصغيرة والمتوسطة؛ وتحسين نظم الحماية الاجتماعية مثل التأمين ضد البطالة، في سبيل تعزيز مرونة توزيع العمل وفعاليته، ما يحد من التكاليف المؤقتة لمراحل الانتقال الوظيفي. ويتطلب ذلك تحوُّلاً على صعيد السياسات يقضي برفع عبء حماية العمال عن كاهل أصحاب العمل لإلقائه على خطط الحماية العامة التي تحصل على الموارد من الميزانية العامة؛
- العمل على جعل الاستثمارات العامة مكمّلة للاستثمارات الخاصة وتسهل عملية نهوضها من جديد بدلاً من أن تكون بديلاً لها، لأن الاستثمارات الخاصة تميل إلى تجنب المخاطر، ما يجعلها

أكثر تقلباً من الاستثمارات العامة التي تنتكس ومن ثم تنتعش بشكل أسرع خلال المراحل الانتقالية ؛

- تطوير الأطر الخاصة بالسياسات المتعلقة بالأراضي، بما في ذلك المشاورات العامة؛ وإصلاح الإطار المعياري الذي يشتمل على القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان والنوع الاجتماعي، وإنفاذ القانون، والوصول إلى العدالة، والاعتراف بالحقوق العرفية في الأراضي، وكذلك البنى التحتية لإدارة الأراضي؛
- اعتماد الاستراتيجيات التالية للحد من آثار التقلبات وارتفاع الأسعار الدولية للسلع الأساسية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، وذلك بحسب السياق الوطني: (أ) توفير احتياطي استراتيجي من الحبوب، بما في ذلك على المستوى دون الإقليمي؛ (ب) بناء شراكات استراتيجية مع الإبقاء على حافظة متنوعة من المورّدين؛ (ج) التحوُّط ضد تقلبات الأسعار من خلال استخدام أدوات مالية مثل العمليات الخيارية في البورصة؛ (د) الاستثمار في البنى التحتية وسلاسل الإمداد من أجل الحفاظ على التكلفة الأساسية للواردات الغذائية مع الحد في الوقت عينه من الخسائر؛
- تشريع سجل جديد للملكية قائم على الحق في الملكية وكذلك الضريبة على الملكية، ومن ثم تطبيقهما في الأماكن ذات الأهمية القصوى لناحية التنمية، وبالتحديد المواقع التي تتمتع بإمكانات على صعيد التجارة والأعمال. ويمكن إضافة الأماكن الأخرى كالمناطق الريفية إلى النظام في ما بعد، ما إن يصبح تسجيل الملكيات وتنفيذ الأنظمة الضريبية عملية سلسة؛
- الاستفادة من الإرث الثقافي الوطني بغية التحوُّل تدريجياً من سياحة الشواطئ إلى قطاع سياحي قائم أكثر على الثقافة وذي أثر مضاعف على الاقتصادات المحلية؛
- تحسين المساعدة الاجتماعية الموجهة بحسب المناطق الجغرافية والمجتمعات وكذلك الأفراد في البلدان المتدنية الدخل؛
- استبدال إعانات الوقود الدولية بإعانات موجهة بشكل أفضل، وبناء إطار أكثر فعالية لشبكات الأمان الاجتماعي، وذلك من خلال ما يلي: (أ) توحيد برامج شبكات الأمان الاجتماعي المجزأة؛ (ب) بدء الإصلاحات بمعالجة قضايا مثل إعانات الوقود التي تُعد الأقل تأثراً بالسياسة، وبالتالي، الأكثر قابلية للحياة من منظور الاقتصاد السياسي والتي تُعتبر، بالمناسبة، تراجعية للغاية؛ (ج) التواصل مع الجمهور بشكل منتظم من أجل حفز اهتمامه والتزامه بالإصلاحات؛ (د) إيلاء الأولوية للبرامج التي تسهم في بناء أصول المستفيدين، لا سيما رأس المال البشري، كالتحويلات النقدية وبرامج الرفاه الاجتماعي المشروط ببناء رأس المال البشري الذي يساعد على الحد من الفقر وتقليص الأضرار الناجمة عن الصدمات؛ (ه) تعزيز عملية جمع البيانات، ورصد وتقييم برامج شبكات الأمان الاجتماعي من أجل تقييم أثرها بشكل أفضل استناداً إلى الأدلة؛ (و) استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة البرامج مثل السجل الإلكتروني الموحد للمستفيدين، أو السجلات المختلفة التي يمكن الربط ما بينها، والبطاقات الذكية. وتجدر الإشارة إلى أن مصر تسبق أقرانها على هذا الصعيد؛
- اعتماد التأمين ضد البطالة في البلدان المتوسطة الدخل؛
- تنشيط مسار التكامل المغاربي؛
- تحويل الدعم المقدم من الجهات المانحة من المشاريع الصغيرة والخاصة التي ليس لها أي تأثير، إلى برامج دعم الميزانية التي تتمحور حول المجالات ذات الأولوية الموضوعة من قِبل

الحكومة؛ وإعطاء الأولوية في هذه المرحلة الدقيقة لتطبيق مبادئ إعلان باريس حول فعالية المعونة لضمان فعالية المساعدة الرسمية الإنمائية واستدامتها؛

- الحد من التركز الائتماني بشكل تدريجي، وذلك بفرض متطلبات إضافية لرأس المال على المصارف المعرضة لمخاطر عالية مرتبطة بالتركز الائتماني، وتنظيم المصارف المملوكة من الدولة والإشراف عليها شأنها شأن المصارف الخاصة؛

- تعزيز الرقابة المالية وقدرات تقييم السلامة الاحترازية الكلية لسلطات الرقابة في القطاع المالي المصرفي وغير المصرفي؛ وتوطيد التعاون وتبادل المعلومات بين قطاعات مختلفة أو المراقبين على المستوى الوطني؛

- إقامة المؤسسات المالية المتخصصة في تمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة، على أن توكل إليها أيضاً مهمة إدارة الحيازات التي تملكها الحكومة من مساهماتها في رأس مال الشركات بهدف توفير مركز جامع يقدم سلسلة كاملة من الخدمات المالية للشركات الصغيرة والمتوسطة، بما فيها الضمانات، والتأجير والقروض الخاصة برأس المال العامل؛

- اتخاذ تدابير عملانية على صعيد أنظمة أسواق الأوراق المالية بهدف تعزيز المنافسة، مثل تحديد سقف لحجم العروض التي تم تخصيصها وإطلاق مناقصات غير تنافسية لصالح الصناديق الكبرى التابعة للقطاع العام من أجل تحسين الرقابة على الديون بين المستثمرين على اختلافهم؛

- رصد طرق مبتكرة لتشجيع القطاع المالي على توسيع نطاق القروض التي يقدمها للمناطق الريفية؛

- دعم نظم البنى التحتية التي تحتاج إلى الدعم في المناطق الريفية وهي بغالبيتها الطرق الفرعية، والعيادات الصغيرة، وشبكات توريد المياه، من خلال تفعيل الآليات المجتمعية لوضع الأنظمة ورصدها، ما يساهم في تخطي أوجه القصور التي تعتري الآليات الرسمية للرصد والتقييم؛

- تعزيز قطاع السياحة الذي يتمتع بقدرات كبيرة على المدى المتوسط. وحتى الآن، يعد كل من الأردن، وتونس، ولبنان، ومصر، والمغرب، البلدان الأكثر استفادة من السياحة. أما الجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن، فهي أيضاً بلدان تتمتع بقدرات كبيرة وعليها تطوير صناعة السياحة الدولية أكثر نظراً إلى الأصول السياحية التي تملكها وقربها الجغرافي من الأسواق الأوروبية وأسواق مجلس التعاون الخليجي. والجدير بالذكر أن الاستقرار السياسي شرط أساسي للاستفادة من هذه الصناعة التي تنطوي على إمكانات كبيرة على صعيد الاقتصاد والعمالة، إذ تساهم بسهولة بحوالى 10 في المائة لا بل أكثر من الناتج المحلي الإجمالي والعمالة في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية؛

- تحسين إعداد برامج الأشغال العامة التي تساعد على استحداث فرص عمل لكتلة كبيرة من العاطلين عن العمل وتساهم في حل جزء كبير من مشكلة البطالة؛ لكن فائدة مثل هذه البرامج محدودة جداً لدى معالجة القضية الشائكة المتعلقة بالخريجين الذين يبحثون عن عمل؛

- النظر في السماح بحيازة جنسية مزدوجة ومنح حق التصويت للشتات، باعتبار ذلك من الخطوات التي تشجع المهاجرين على الحفاظ على الصلات التي تربطهم ببلدهم الأم. كما أن تخفيف القيود التي يواجهها الأجانب على صعيد بعض المعاملات، كتلك المتعلقة بالعمل المؤقت وامتلاك الأراضي، والسماح لهم بالنفاذ إلى الخدمات العامة والمنافع الاجتماعية هي أمور تعزز على الأرجح الاستثمار في بلدهم الأم.

المراجع

Abdellatif, L. (2012). Understanding the Role of Public Sector in Deepening Spatial Inequality in Egypt. In *Reshaping Egypt's Economic Geography,* vol. 2. Washington D.C.: World Bank.

Abillama, Jean and others (2010). *The Anatomy of Private Equity Investments in the MENA Region.* Harvard Business School (June).

Abu-Qarn, Aamer S. and Suleiman Abu-Bader (2007). Sources of Growth Revisited: Evidence from Selected MENA Countries. *World Development*, vol. 35, No. 5, pp. 752-771.

Acemoglu, Daron (2003). *The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies*. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper Series, No. 10037.

Acemoglu, D. and others (2010). The Role of Institutions in Growth and Development. *Review of Economics and Institutions* (Fall 2010), vol. 1, issue 2, pp. 1-33.

Achy, Lahcen (2006). *Trade in North Africa: Assessing Regional Integration Potential in North Africa*. Paper prepared for the Twenty-first Meeting of the Intergovernmental Committee of Experts, Economic Commission for Africa, Rabat, 4-6 April 2006.

Achy, L. (2010). *Trading High Unemployment for Bad Jobs*. Carnegie Middle East Center.

Achy, L. (2011). *Tunisia's Economic Challenges*. Carnegie Middle East Center.

Adams Jr., Richard (2003). *Trends in Urban and Rural Poverty and Inequality in the Middle East and North Africa, 1980-2000*. Washington D.C.: World Bank.

African Development Bank (AfDB) (2011a). *The Revolution in Tunisia: Economic Challenges and Prospects*. Economic Brief (March).

AfDB (2011b). *The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*. Market Brief (April).

AfDB (2011c). Impact of Libya's Conflict on the Tunisian Economy: A Preliminary Assessment. *North Africa Quarterly Analytical* (July).

AfDB (2011d). *Libya: Post-War Challenges*. Economic Brief (September).

Agénor, Pierre-Richard and others (2005). *Public Infrastructure and Private Investment in MENA*. World Bank Working Paper, No. 3661.

Ahrens, Joachim and Martin Meurers (2002). How Governance Affects the Quality of Policy Reform and Economic Performance: New Evidence for Economies in Transition. In *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition,* vol. 6, p. 35.

Aisen, Ari and Francisco José Veiga (2006). Does Political Instability Lead to Higher Inflation? A Panel Data Analysis. *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 38, No. 5, pp. 1379-1389.

Aisen, Ari and Francisco José Veiga (2011). *How Does Political Instability Affect Economic Growth?* IMF Working Paper, No. 11/12.

Albers, Ronald and Marga Peeters (2011). *Food and Energy Prices, Government Subsidies and Fiscal Balances in South Mediterranean Countries*. Economic Papers, No. 437. Directorate General for Economic and Financial Affairs. Brussels: European Commission.

Alesina, Alberto and others (1996). Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, vol. 1, No. 2, pp. 189-211.

Alissa, Sufyan (2007). *The Challenge of Economic Reform in the Arab World: Toward More Productive Economies*. Carnegie Middle East Center Papers, No. 1.

Amin, Magdi and others (2012). *After the Spring: Economic Transitions in the Arab World*. Oxford University Press.

Anderson, Kym, ed. (2009). *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007.* World Bank Publication. New York: Palgrave Macmillan.

Anderson, Lisa, ed. (1999). *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press.

Angel-Urdinola, Diego F. and others (2010). *Non-Public Provision of Active Labor Market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs*. Social Protection (SP) Discussion Paper, No. 1005. Washington D.C.: World Bank.

Angel-Urdinola, Diego F. and Arvo Kuddo (2010). *Key Characteristics of Employment Regulation in the Middle East and North Africa*. SP Discussion Paper, No. 1006. Washington D.C.: World Bank.

Angel-Urdinola, D. F. and Amina Semlali (2010). *Labor Markets and School-to-Work Transition in Egypt: Diagnostics, Constraints, and Policy Framework.* Washington D.C.: World Bank.

Arab Financing Facility for Infrastructure (AFFI) (2011). *Arab Financing Facility for Infrastructure: Developing infrastructure for growth and regional integration in Arab countries.* Available from http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d75c10804aee4412a0f3fa888d4159f8/AFFI+Brochure.pdf?MOD=AJPERES.

Arab Republic of Egypt (2009). *Initiative on Soaring Food Prices: Mission Findings and Recommendations* – Inter-Agency Assessment Mission, November-December 2008. Rome: Food and Agriculture Organization.

Arab Center for Research and Policy Studies (ACRPS) (2012). *The Arab Opinion Project: The Arab Opinion Index*. Doha Institute.

ASDA'A Burson-Marsteller (2012). *After the Spring: ASDA'A Burson-Marsteller Arab Youth Survey 2012*.

Assaad, Ragui (2009). Labor Supply, Employment, and Unemployment in the Egyptian Economy, 1988-2006. In *The Egyptian Labor Market Revisited*. Assaad, Ragui, ed. Cairo: American University in Cairo Press.

Augier, Patricia and others (2012). *Non-tariff Measures in the MENA Region: Improving Governance for Competitiveness*. MENA Working Paper Series, No. 56. Washington D.C.: The World Bank.

Auvinen, Juha and E. Wayne Nafziger (1999). The Sources of Humanitarian Emergencies. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, issue 3, pp. 267-290.

Aysan, Ahmet Faruk and others (2006). *Governance and Private Investment in the Middle East and North Africa*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3934. Washington D.C.: World Bank.

Baig, Taimur and others (2006). *Fiscal and Monetary Nexus in Emerging Market Economies: How Does Debt Matter?* IMF Working Paper, No. 06/184 (August).

Bardak, Ummuhan (2005). *An Overview of Educational Systems and Labour Markets in the Mediterranean Region*. ETF Briefing Note.

Barma, Naazneen and others (2010). *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development.* Draft volume, p. 225. Washington D.C.: World Bank.

Bauer, Michael and Christian-Peter Hanelt (2011). *The Arab World in Transition: Prospects and Challenges for a Revitalized Relationship between Europe and North Africa*. Bertelsmann Stiftung Strategy Paper.

Behar, Alberto and Caroline Freund (2011). *The Trade Performance of the Middle East and North Africa.* MENA Working Paper Series, No. 53.

Beidas-Strom, Samya and others (2009). *The Housing Cycle in Emerging Middle Eastern Economies and Its Macroeconomic Policy Implications.* IMF Working Paper, No. 09/288.

Beinin, Joel (2012). *The Rise of Egypt's Workers*. The Carnegie Papers. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Bekaert, Geert and others (2011). Financial Openness and Productivity. *World Development*, vol. 39, No. 1, pp. 1-19.

Bell, James (2011). *Will Enthusiasm for Democracy Endure in Egypt and Elsewhere?* Washington D.C.: PEW Research Center.

Ben Hadj Bouabaker, Houda (2011). *Inflation Forecast-based Rule for Inflation Targeting: Case of Some Selected MENA Countries.* Economic Research Forum (ERF) Working Paper Series. Working Paper, No. 628.

Ben Slimane, Sarra and Moez Ben Tahar (2010). *Why Is Fiscal Policy Procyclical in MENA Countries?* ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 566.

Bergoening Sr., Raphael and others (2010). *Why Are Developing Countries So Slow in Adopting New Technologies? The Aggregate and Complementary Impact of Micro Distortions*. Policy Research Working Paper, No. 5393. Washington D.C.: World Bank.

Betcherman, Gordon and others (2010). *Policy Note on Turkey's Active Labor Market Programs*. Washington D.C.: World Bank.

Bibi, Sami and Jean-Yves Duclos (2007). Equity and Policy Effectiveness with Imperfect Targeting. *Journal of Development Economics*, vol. 83, issue 1, pp. 109-140. Elsevier.

Bibi, S. and Mustapha K. Nabli (2009). Income Inequality in the Arab Region: Data and Measurement, Patterns and Trends. *Middle East Development Journal (MEDJ)*, vol. 1, No. 2, pp. 275-314.

Bibi, S. and AbdelRahmen El-Lahga (2010a). *Decomposing Income Inequality in the Arab Region*. ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 557 (October). Cairo: Economic Research Forum.

Bibi, S. and A. El-Lahga (2010b). *Generating Reliable Data to Perform Distributional Analysis in the Arab Region*. ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 561 (October). Cairo: Economic Research Forum.

Bibi, S and A. El-Lahga (2010c). *A Unified Framework to Measuring Inequality in the Arab Countries*. ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 567 (November). Cairo: Economic Research Forum.

Bibi, S and A. El-Lahga (2010d). *Decomposing Income Inequality in the Arab Region*. ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 557 (November). Cairo: Economic Research Forum.

Bibi, S. and M. K. Nabli (2010). Equity and Inequality in the Arab Region. *ERF Policy Research Report*, No. 33 (February). Cairo: Economic Research Forum.

Binzel, Christine (2011). *Decline in Social Mobility: Unfulfilled Aspirations among Egypt's Educated Youth*. Discussion Paper, No. 6139. Bonn: Institute for the Study of Labor.

Brach, Juliane (2009). Technology, Political Economy, and Economic Development in the Middle East and North Africa. *Review of Middle East Economics and Finance*, vol. 5, No. 3.

Breisinger, Clemens and others (2010a). *Food Security and Economic Development in the Middle East and North Africa: Current State and Future Perspectives*. IFPRI Discussion Paper, No. 985. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Breisinger, C. and others (2010b). *Assessing Food Security in Yemen: An Innovative Integrated, Cross-Sector, and Multilevel Approach.* IFPRI Discussion Paper, No. 00982. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Breisinger, C. and others (2010c). *Food as the Basis for Development and Security: A Strategy for Yemen*. IFPRI Discussion Paper, No. 01036. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Breisinger, C. and others (2011). *Economics of the Arab Awakening: From Revolution to Transformation and Food Security*. IFPRI Policy Brief, No. 18. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Breisinger, C. and others (2012a). *Managing Transition in Yemen: An Assessment of the Costs of Conflict and Development Scenarios for the Future*. IFPRI Discussion Paper, No. 01210. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Breisinger, C. and others (2012b). Beyond the Arab Awakening: Policies and Investments for Poverty Reduction and Food Security. *Food Policy Report*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Brinkman, Henk-Jan and Cullen S. Hendrix (2011). *Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges*. Occasional Paper, No. 24. Rome: World Food Programme.

Buehn, Andreas and Friedrich Schneider (2012). Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge and new estimates. *International Tax Public Finance*, vol. 19, issue 1, pp. 139-171. Springer.

Buiter, Willem H. (1997). *Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies Under Fund-Supported Programs.* International Monetary Fund (IMF) Working Paper, No. 97/31.

Burke, Paul J. and Andrew Leigh (2010). *Do Output Contractions Trigger Democratic Change?* Discussion Paper, No. 4808. Bonn: Institute for the Study of Labor.

Business Monitor International (BMI) (2013). Government to survive currency crisis (August 19). Available from http://www.businessmonitor.com/news-and-views/government-to-survive-currency-crisis.

Byman, Daniel L. (2011). After the Hope of the Arab Spring, the Chill of an Arab Winter. *The Washington Post*. 4 December.

Carnegie Endowment for International Peace and Legatum Institute (2011). *Egypt's Democratic Transition: Five Important Myths About the Economy and International Assistance.* London and Washington D.C.

Caselli, Francesco and James Freyer (2006). *The Marginal Product of Capital*. IMF Working Paper.

Central Agency for Public Mobilization and Statistics (2009). Egypt: Household Income, Expenditure and Consuption Survey (HIECS), 2008-2009.

Chaaban, Jad (2008). The Cost of Youth Unemployment. In *The Costs of Youth Exclusion in the Middle East*. Middle East Youth Initiative Working Paper, No. 7 (May), pp. 8-10. Wolfensohn Center for Development and Dubai School of Government.

Chauffour, Jean-Pierre (2011). *Trade Integration as a Way Forward for the Arab World: A Regional Agenda*. Policy Research Working Paper, No. 5581. Washington D.C.: World Bank.

Chekir, Hamouda and Ishac Diwan (2012). *Crony Capitalism in Egypt*. Center for International Development (CID) Working Paper, No. 250. Cambridge: Harvard University.

Cheung, Tai Ming (2001). *China's Entrepreneurial Army*. New York: Oxford University.

Chu, Yun-han (2006). Third-Wave Democratization in East Asia: Challenges and Prospect. *ASIEN 100*, pp. 11-17.

Cieslik, Andrzej and Jan Hagemejer (2009). Assessing the Impact of the EU-sponsored Trade Liberalization in the MENA Countries. *Journal of Economic Integration*, vol. 24, No. 2 (June), pp. 344-369.

Clifton, Jon and Lymari Morales (2011). *Egyptians', Tunisians' Wellbeing Plummets Despite GDP Gains.* Gallup World (2 February). Available from http://www.gallup.com/poll/145883/Egyptians-Tunisians-Wellbeing-Plummets-Despite-GDP-Gains.aspx.

Cobham, David and Ghassan Dibeh, eds. (2009). *Monetary Policy and Central Banking in the Middle East and North Africa*. Oxon and New York: Routledge.

Collier, Paul and Anke Hoeffler (2004). *Greed and Grievance in Civil War*. Oxford Economic Papers, vol. 56, issue 4, pp. 563-595 (October). Oxford University Press.

Collier, P. and Dominic Rohner (2008). Democracy, Development and Conflict. *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, pp. 531-540.

Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington D.C. : World Bank.

Crandall, William and Jean-Paul Bodin (2005). *Revenue Administration Reform in Middle Eastern Countries, 1994-2004*. IMF Working Paper, No. 05/203.

Croissant, Aurel (2004). From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization. *Democratization*, vol. 11, No. 5, pp. 156-178.

Crowley, Joseph (2010). *Commodity Prices and Inflation in the Middle East, North Africa, and Central Asia*. IMF Working Paper, No. WP/10/135. Washington D.C.: IMF.

Dabla-Norris, Era (2006). The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries. *Comparative Economic Studies*, vol. 48, pp. 100-131.

Dabla-Norris, E. and others (2011). *Investing in Public Investment*: *An Index of Public Investment Efficiency*. IMF Working Paper, No. WP/11/37. Washington D.C.: IMF.

Dabrowski, Marek (2012). *What Can Arab Countries Learn from Post-communist Transition?* Center for Social and Economic Research (CASE) Network E-brief, No. 09/012 (April).

Datamonitor (2003). *Call Center Outsourcing in EMEA.* London, UK.

De Soysa, Indra and others (1999). To Cultivate Peace: Agriculture in a World of Conflict. *Environmental Change and Security Project Report*, issue 5, pp. 15-25.

De Wulf, Luc and others (2010). *Study on Quality of Public Finances in Support of Growth in the Mediterranean Partner Countries of the EU*. CASE Network Report, No. 94/2010.

Deininger, Klaus and Pedro Olinto (2000). *Asset Distribution, Inequality and Growth*. Policy Research Working Paper No. 2375. Washington D.C.: World Bank.

Dennis, Allen (2006a). *The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East and North Africa Region*. Policy Research Working Paper, No. 3837. Washington D.C.: World Bank.

Dennis, A. (2006b). Trade Liberalization, Factor Market Flexibility, and Growth: The Case of Morocco and Tunisia. Policy Research Working Paper, No. 3857. Washington D.C.: World Bank.

Desai, Raj and others (2003). *The Cost of Legitimacy: Welfare and Political Liberalization in Authoritarian Regimes*. Washington D.C.: World Bank.

Dhillon, Navtej and others (2009a). *Missed by the Boom, Hurt by the Bust: Making Markets Work for Young People in the Middle East*. Middle East Youth Initiative.

Dhillon, N. and Tarek Yousef, eds. (2009b). *Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Diop, Ndiame and Nizar Ben Abdallah (2009). *The Dynamic Effects of Countercyclical Fiscal Stimulus on Output in Tunisia*. Policy Research Working Paper, No. 5087. Washington D.C.: World Bank.

Diwan, Ishac (2012). *Understanding Revolution in the Middle East: The Central Role of the Middle Class*. ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 726.

Djankov, Simeon and others (2002). The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, No. 1, pp. 1-37.

Djankov, S. and others (2006). *Trading on Time*. Policy Research Working Paper, No. 3909. Washington D.C.: World Bank.

Dogruel, A. Suut and Mahmut Tekce (2011). Trade Liberalization and Export Diversification in Selected MENA Countries. *Topics in Middle East and African Economies*, vol. 13 (September).

Durlauf, Steven N. and others (2005). Growth Econometrics. In *Handbook of Economic Growth*, pp. 555-678, Philippe Aghion and Steven Durlauf, eds. Elsevier.

Ecker, Oliver and others (2011). Growth Is Good, But Is Not Enough to Improve Nutrition, presented at the International Food Policy Research Institute (IFPRI) 2020 Conference on Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health, 10-12 February 2011, New Delhi, India.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2010). *Food Security and Conflict in the ESCWA Region.*

ESCWA (2011). *Trends and Impacts in Conflict Settings: MDGs and Conflict in the ESCWA Region*.

ESCWA (2012a). *Survey of Economic and Social Development in the ESCWA Region, 2011-2012*.

ESCWA (2012b). *Fiscal Space in the Aftermath of the Arab Spring.*

ESCWA (2012c). *Integrated Social Policy Report: Labour Markets and Labour Market Policy in the ESCWA Region, Report IV*.

ESCWA (2013a). *Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region, 2012-2013.*

ESCWA (2013b). *The Arab Millennium Development Goal Report.*

ESCWA (2013c). *International Labour Migration and Employment in the Arab Region: Origins, Consequences and the Way Forward*.

Economist Intelligence Unit (EIU) (2011). *MENA Regional Overview* (September). London.

Eichengreen, Barry (2011). *Lessons From The Marshall Plan*. Note prepared for the 2011 World Development Report.

Emerging Markets Private Equity Association (EMPEA) and Coller Capital (2011), *Emerging Markets Private Equity Survey.* Available from http://www.collercapital.com/uploaded/documents/News/2011/EMPEA_Coller_2011_Survey_-_final.pdf.

Enders, Klaus (2007). *Egypt: Searching for Binding Constraints on Growth*. IMF Working Paper, No. WP/07/57. Washington D.C.: IMF.

European Training Foundation (ETF). (2005). *An Overview of Educational Systems and Labour Markets in the Mediterranean Region*. ETF Briefing Note. Torino: ETF.

ETF (2006*). Employment Policy Reforms in the Middle East and North Africa.* Torino: ETF.

ETF and World Bank (2006). Reforming Technical Vocational Education and Training in the Middle East and North Africa. Turin: ETF.

Erbil, Nese (2011). *Cyclicality of Fiscal Behavior in Developing Oil-Producing Countries: An Empirical Review.* ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 638.

Esanov, Akram and others (2001). *Nature's Blessing or Nature's Curse: The Political Economy of Transition in Resource-based Economies*. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) Working Paper, No. 66 (November).

European Commission (2010). *Labour Markets Performance and Migration Flows in the Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects.* National Background Papers Mashreq, vol. 3. Brussels: European Commission.

Fahmy, Amina and others (2009). *Missed by the Boom, Hurt by the Bust: Making Markets Work for Young People in the Middle East.* Middle East Youth Initiative (MEYI).

Favero, Carlo and others (2009). *Egypt and the Crisis*.

Fearon, James D. (2010). Governance and Civil War Onset. In *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington D.C.: World Bank.

Filali, Zineb (2007). Inventaire et Evaluation des Mesures Non-Tarifaires au Maroc. Project report. Washington D.C.: World Bank.

Fischer, Stanley and others (1998). *From Transition to Market: Evidence and Growth Prospects*. IMF Working Paper, No. WB/98/52. Washington D.C.: IMF.

Fischer, S. and Ratna Sahay (2004). *Transition Economies: The Role of Institutions and Initial Conditions.* Washington D.C.: IMF.

Fouad, Manal and others (2007). *Public Debt and Fiscal Vulnerability in the Middle East*. IMF Working Paper, No. WP/07/12. Washington D.C.: IMF.

Freund, Caroline and Bineswaree Bolaky (2008). Trade, regulations, and income. *Journal of Development Economics*, vol. 87, issue 2, pp. 309-321 (October).

Freund, Caroline and Lili Mottaghi (2011). *Transition to Democracy*. Washington D.C.: World Bank.

Schneider, Friedrich and others (2010). New Estimates for the Shadow Economies All Over the World. *International Economic Journal*, vol. 24, No. 4, pp. 443-461.

Galal, Ahmed (2011). *Egypt Post January 2011: An Economic Perspective*. ERF Policy Perspective, No. 3 (July).

Gallego, Francisco and José Tessada (2008). *Sudden Stops and Reallocations: Evidence from Labor Market Flows in Latin America*.

Gallup and Silatech (2009). *The Silatech Index: Voices of Young Arabs.*

Gallup (2011). Egypt from Tahrir to Transition. Available from http://www.gallup.com/poll/157046/egypt-tahrir-transition.aspx.

Garcia-Kilroy, Catiana and Anderson Caputo Silva (2011). *Reforming Government Debt Markets in MENA.* Policy Research Working Paper, No. 5611. Washington D.C.: World Bank.

Gauthier, Bernard and Zafar Ahmed (2012). *Public Expenditure Tracking Survey (PETS) and Quantitative Service Delivery Survey (QSDS) Guidebook*. Washington D.C.: World Bank.

Gehlbach, Scott and Philip Keefer (2011). Investment without democracy: Ruling-party institutionalization and credible commitment in autocracies. *Journal of Comparative Economics*, No. 39, pp. 123-139. Elsevier.

Gelvin, James L. (2012). *The Arab Uprisings: What Everyone Needs to Know.* Oxford University Press.

Gevorkyan, Aleksandr V. (2011). *Innovative Fiscal Policy and Economic Development in the Transition Economies*. Oxford: Routledge.

Giavazzi, Francesco and Guido Tabellini (2005). Economic and Political Liberalizations. *Journal of Monetary Economics*, No. 52, pp. 1297-1330.

Ginsburg, Tom (2007). *Democratic Transitions: Case Studies from Asia.* Foreign Policy Research Institute.

Global Financial Integrity (2012*). Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010.* Washington D.C.

Goldstone, Jack A. (2011). Understanding the Revolutions of 2011: Weakness and Resilience in Middle Eastern Autocracies*. Foreign Affairs 90*, No. 3, pp. 8-16 (May/June).

Griffith, Ivelaw L. and Trevor Munroe (1995). Drugs and Democracy in the Caribbean. *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 33, No. 3, pp. 357-376.

Grun, Rebekka and others (2010). *Arab Republic of Egypt: Management and Service Quality in Primary Health Care Facilities in the Alexandria and Menoufia Governorates.* Washington D.C.: World Bank.

Haderi, Sulo and others (2010). A Critical Assessment of Fiscal Policy and Impact on Economic Growth: Albanian and Transition Economies Case. *EuroEconomica*, vol. 26, No. 3, pp. 7-16.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman (1995). *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton University Press.

Haggard, S. and R.R. Kaufman (2012). Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule*. American Political Science Review*, vol. 106, pp. 495-516.

Hakura, Dalia S. and Francesco Grigoli (2012). *Recoveries in the Middle East, North Africa and Pakistan: Have Macroeconomic Policies Been Effective?* IMF Working Paper, No. WP/10/122. Washington D.C.: IMF.

Hanstad, Tim (2004). *Land Policy Professional*. Rural Development Institute.

Hassan, Nur (2011). *Fear Skyrockets as Reported Crime Holds Steady*. Abu Dhabi Gallup Centre (October). Available from http://www.abudhabigallupcenter.com/149738/.

Hausmann, Ricardo and others (2007). What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, vol. 12, No. 1, pp. 1-25.

Hayek, Friedrich A. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

Hegre, Havard and others (2001). Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992. *American Political Science Review*, vol. 95, No. 1, pp. 33-48.

Hellman, Joel S. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition. *World Politics*, vol. 50, No. 2, pp. 203-234.

Hendy, Rana and Chahir Zaki (2010). *Assessing the Effects of Trade Liberalization on Wage Inequalities in Egypt: A Microsimulation Analysis*. ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 555.

Herrera, Santiago (2008). *Notes on the Use of Public Investment as a Counter-Cyclical Tool in Egypt*. Washington D.C.: World Bank.

Herrera, S. and Ferhan Salman (2009). *Tangos, Sambas, or Belly Dancing: Or Do Spreads Dance to Their Own Rhythm?* Mimeo. Presented at the Economists Forum. World Bank.

Heydemann, Steven, ed. (2004). *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*. New York: Palgrave Macmillan.

Hoekman, Bernard and Zarrouk Jamel (2009). *Changes in Cross-Border Trade Costs in the Pan-Arab Free Trade Area, 2001-2008*. Policy Research Working Paper, No. 5031. Washington D.C.: World Bank.

Hoekman, B. and Alessandro Nicita (2008). *Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade*. Policy Research Working Paper No. 4797. Washington D.C.: World Bank.

Hymel, Kent (2009). Does Traffic Congestion Reduce Employment Growth? *Journal of Urban Economics*, vol. 65, issue 2, pp. 127-135.

International Finance Corporation (IFC) (2011). *Education for Employment: Realizing Arab Youth Potential*. Washington D.C.: IFC.

International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2010). *Assessing Food Security in Yemen: An Innovative Integrated, Cross-Sector and Multilevel Approach*. IFPRI Discussion Paper, No. 00982. Washington D.C.: IFPRI.

International Labour Organization (ILO) (1948). Convention 87 on Freedom of Association and Protection of the Right to Organise. Geneva: ILO.

ILO (1949). Convention 98 on the Right to Organise and Collective Bargaining. Geneva: ILO.

ILO (1998). Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva: ILO.

ILO (2009). International Labour Migration and Employment in the Arab Region: Origins, Consequences and the Way Forward. Thematic paper prepared for the Arab Employment Forum, Beirut, 19-21 October 2009. Geneva: ILO.

ILO (2012). *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis*. Geneva: ILO.

International Monetary Fund (IMF) (2009). IMF Executive Board Concludes 2009 Article IV Consultation with Bahrain. Public Information Notice (PIN), No. 09/112.

IMF (2010a). IMF Executive Board Concludes 2009 Article IV Consultation with Yemen. PIN, No. 10/15.

IMF (2010b). IMF Executive Board Concludes 2009 Article IV Consultation with the Syrian Arab Republic. PIN, No. 10/42.

IMF (2010c). IMF Executive Board Concludes 2010 Article IV Consultation with Tunisia. PIN, No. 10/121.

IMF (2010d). IMF Executive Board Concludes 2010 Article IV Consultation with the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. PIN, No. 11/23.

IMF (2011a). IMF Executive Board Concludes 2010 Article IV Consultation with Algeria. PIN, No. 11/10.

IMF (2011b). *Regional Economic Outlook, October 2011: Middle East and Central Asia*.

IMF (2011c). *Middle East and North Africa: Economic Outlook and Key Challenges*. Presented at the Deauville Partnership Ministerial Meeting, Washington D.C., 20 April 2012.

IMF (2011d). Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity. Note prepared for Group of Eight (G-8) Summit, Deauville, France, 27 May 2011.

IMF (2012a). *Regional Economic Outlook Update: Middle East and Central Asia* (April).

IMF (2012b). Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges. Presented at the Deauville Partnership Ministerial Meeting, Tokyo, 12 October 1012.

IMF (2012c). *Regional Economic Outlook, November 2012: Middle East and Central Asia*.

IMF (2013). *Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges*. Washington D.C.: IMF.

International Organization for Migration (IOM) (2011). *Intra-Regional Labour Mobility in the Arab World*.

Jarmuzek, Mariusz (2006). *Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies.* Center for Economic Research and Graduate Education (CERGE) Working Paper.

Kandil, Magda (2011a). Competitive Devaluation and Egypt's Export Potential. *Egyptian Center for Economic Studies (ECES) Policy Viewpoint*, No. 26 (April).

Kandil, M. (2011b). The Egyptian Economy Post-January 25: Challenges and Prospects. *ECES Policy Viewpoint*, No. 27 (May).

Kandil, M. (2011c). Monetary Policy in Egypt: Recent Challenges and Future Priorities. *ECES Policy Viewpoint*, No. 28 (July).

Karatnycky, Adrian and Peter Ackerman (2005). *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. Washington D.C.: Freedom House.

Kauffmann, Celine and Lucia Wegner (2007). *Privatisation in the MEDA Region: Where Do We Stand?* OECD Development Centre. Working Paper, No. 261.

Kaufmann, Daniel and others (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.* World Bank. Mimeo.

Kaufmann, D. (2012a). *Corruption in Transition: Reflections and Implications from Governance Empirics.* Presentation at the ERF 18th Annual Conference, Cairo, 25 March 2012.

Kaufmann, D. (2012b). *Governance and the Arab World Transition: Reflections, Empirics and Implications for the International Community*. Washington D.C.: Brookings.

Keefer, Philip (2005). Clientilism, credibility and the policy choices of young democracies. Paper presented to the Conference on the Quality of Government, Göteborg University, 17-19 November 2005.

Keefer, P. and Stuti Khemani (2005). Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services. *The World Bank Research Observer*, vol. 20, No. 1, pp. 1-27.

Kelly, Elaine (2009). *Pricing for Prosperity: Consumer Price Subsidies in MENA and the Prospects for Reform.* Mimeo.

Kinninmont, Jane (2012). *Bread, Dignity and Social Justice: The Political Economy of Egypt's Transition*. Middle East and North Africa Programme (MENAP) Briefing Paper, No. 2012/01. London: Chatham House.

Klapper, Leora and Inessa Love (2010). *The Impact of the Financial Crisis on New Firm Registration*. Policy Research Working Paper, No. 5444. Washington D.C.: World Bank.

Kolodko, Grzegorz W. (1999). *Fiscal Policy and Capital Formation in Transition Economies.* Washington D.C.: IMF.

Kopits, George and Erik Offerdal (1994). Fiscal Policy in Transition Economies: A Major Challenge. *Finance & Development*, vol. 31, No. 4, pp. 10-13 (December).

Kosaraju, Sunita and Hafedh Zaafrane (2011). Benchmarking Higher Education in MENA. Presentation prepared for the Conference on Higher Education in the Mediterranean and Beyond, Marseille, 23-25 January 2011.

Kutan, Ali M. and Josef C. Brada (2000). The Evolution of Monetary Policy in Transition Economies. *Federal Reserve Bank of St. Louis*, Issue March/April, pp. 31-40.

Lane, Philip R. (2003). Business Cycles and Macroeconomic Policy in Emerging Market Economies. *International Finance*, vol. 6, No. 1, pp. 89-108 (March).

Le, Tuan Minh and others (2012). *Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009*. Policy Research Working Paper, No. 6252. Washington D.C.: World Bank.

Lee, Minsoo and MoonJoong Tcha (2002). *An Analysis of Fiscal Policy and Economic Growth: The Case of Transition Economies.* Discussion Paper, No. 02.12. University of Western Australia, Department of Economics.

League of Arab States and United Nations Development Programme (UNDP) (2009). *Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach*. Available from http://204.200.211.31/contents/file/DevChallenges_Report_Vol01_Eng.pdf.

López-Cálix, José R. (2005). *Growth Diagnostics: The Case of Morocco*. Washington D.C.: World Bank.

Loayza, Norman V. and Tomoko Wada (2010). *Informal Labor in the Middle East and North Africa: Basic Measures and Determinants.* Washington D.C.: World Bank.

Loayza, N. V. and Rei Odawara (2009). *Infrastructure and Economic Growth in Egypt*. Washington D.C.: World Bank.

Luciani, Giacomo and Steffen Hertog (2010). *Has Arab Business Ever Been, or Will It Be, a Player for Reform?* Arab Reform Initiative. Policy Paper, No. 1 of 2.

Mainwaring, Scott (1989). *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Working Paper, No. 130.

Majid, Nomaan (2004). *Reaching Millennium Goals: How well does agricultural productivity growth reduce poverty?* Employment Strategy Paper, No. 2004/12. Employment Strategy Department, ILO.

Malik, Adeel and Bassem Awadallah (2011). *The Economics of the Arab Spring*. Centre for the Study of African Economies (CSAE) Working Paper Series, Nos. 2011-23. University of Oxford.

Macours, Karen (2011). *Increasing Inequality and Civil Conflict in Nepal*. Oxford Economic Papers, vol. 63, issue 1, pp. 1-26.

Mansour, Omeira and others (2008). *Labor Governance and Economic Reform in the Middle East and North Africa: Lessons from Nordic Countries*. ERF Working Paper Series. Working Paper, No. 436. Geneva: ILO.

Masood, Ahmed (2012). Arab Oil Importers Under Strain. *International Economic Bulletin* (May).

Maystadt, Jean-Francois and others (2012). *Does Food Security Matter for Transition in Arab Countries?* IFPRI Discussion Paper, No. 01196.

Mejia, Daniel and Carlos Esteban Posada (2007). Populist Policies in the Transition to Democracy. *European Journal of Political Economy*, vol. 23, issue 4, pp. 932-953. Elsevier.

Messkoub, Mahmood (2008). *Economic Growth, Employment and Poverty in the Middle East and North Africa*. Institute of Social Studies. Working Paper, No. 460.

Middlebrook, Peter and others (2011). *Re-thinking the Arab Spring & Roadmap for G20/UN Support?* Available from http://www.geopolicity.com/upload/content/The-Cost-of-the-Arab-Spring.pdf.

Mijiyawa, Abdoul Ganiou and others (2011). *Does MENA's Governance Lead to Spatial Agglomeration and Disparities?* MENA Working Paper, No. 52. Washington D.C.: World Bank.

Miller, Eugene F. (2010). *Hayek's Constitution of Liberty.* London: Institute of Economic Affairs.

Millot, Benoit (2011). Financing Higher Education (in Arabic). Presentation prepared for the Conference on Higher Education in the Mediterranean and Beyond, Marseille, 23-25 January.

Miniesy, Rania S. and others (2004). Intra-regional Trade Integration in the Middle East: Past Performance and Future Potential. In *Trade Policy and Economic Integration in the Middle East and North Africa: Economic Boundaries in Flux*, Hassan Hakimian and Jeffrey B. Nugent, eds. London: Routledge Curzon.

Moran, Joe (2001). Democratic Transitions and Forms of Corruption. *Crime, Law and Social* Change, vol. 36, issue 4, pp. 379-93.

Morgandi, Matteo (2012). *Is working a privilege in the Middle East & North Africa? Who is most affected by MENA's joblessness trap?* Menablog (August). Available from http://menablog.worldbank.org/working-privilege-middle-east-north-africa-who-most-affected-mena%E2%80%99s-joblessness-trap.

Moriyama, Kenji (2011). *Inflation Inertia in Egypt and its Policy Implications.* IMF Working Paper, No. WP/11/160. Washington D.C.: IMF.

Moursi, Tarek A. and Mai Mossallamy (2010). *Monetary Policy Response to Exchange Rate Movements: The Case of Egypt.* Egyptian Centre for Economic Studies (ECES). Working Paper, No. 158.

Mukherjee, Sanchita and Rina Bhattacharya (2011). *Inflation Targeting and Monetary Policy Transmission Mechanisms in Emerging Market Economies*. IMF Working Paper, No. 11/229.

Muller, Christophe and Sami Bibi (2007). *Focused Targeting Against Poverty: Evidence from Tunisia*.

Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) (2002). *Foreign Direct Investment Survey*. Washington D.C.: World Bank. Available from https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/FDI%20Survey.pdf.

MIGA (2011). *World Investment and Political Risk*. Washington D.C.: World Bank.

Nabli, Mustapha K. (2007). *Breaking the Barriers to Higher Economic Growth*. Washington D.C.: World Bank.

Nabli, Mustafa K. and others (2007). *Job Creation in a High Growth Environment: The MENA Region*. MENA Working Paper Series, No. 49. Washington D.C.: World Bank.

Nabli, M. K. and Marie-Ange Veganzones-Varoudakis (2007). Reform Complementarities and Economic Growth in the Middle East and North Africa. *Journal of International Development*, vol. 19, issue 1, pp. 17-54 (January).

Ndikumana, Léonce and James K. Boyce (2012). *Capital Flight From North African Countries*. Political Economy Research Institute (PERI) Research Report (October).

Noland, Marcus and Howard Pack (2007). *The Arab Economies in a Changing World.* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

North, Douglass C. and others (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.

Noumba Um, Paul and others (2008). *Infrastructure and Economic Growth in the Middle East and North Africa.* Policy Research Working Paper, No. 5105. Washington D.C.: World Bank.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011a). *Socio-Economic Context and Impact of the 2011 Events in the Middle East and North Africa Region.* MENA-OECD Investment Programme.

OECD (2011b). *Credit Guarantee Schemes: A Tool to Promote SME Growth and Innovation in the MENA Region*. MENA-OECD Investment Programme Working Paper.

Ostby, Gudrun and others (2011). Population Pressure, Horizontal Inequality and Political Violence: A Disaggregated Study of Indonesian Provinces, 1990-2003. *Journal of Development Studies*, vol. 47, No. 3, pp. 377-398.

Özden, Caglar and Maurice Schiff (2007). *International Migration, Economic Development and Policy.* Washington D.C.: World Bank.

Papaioannou, Elias and Gregorios Siourounis (2008). Democratization and Growth. *Economic Journal*, vol. 118, No. 532, pp. 1520-1552 (October).

Pearce, Douglas (2011). *Financial Inclusion in the Middle East and North Africa: Analysis and Roadmap Recommendations.* Policy Research Working Paper, No. 5610. Washington D.C.: World Bank.

Péridy, Nicolas (2005). Toward a Pan-Arab Free Trade Area: Assessing Trade Potential Effects of the Agadir Agreement. *Developing Economies*, vol. 43, No. 3, pp. 329-45.

Persson, Torsten (2004). *Forms of Democracy, Policy and Economic Development*. NBER Working Paper Series, No. 11171.

PEW Research Center (2011). *Arab Spring Fails to Improve US Image: Obama's Challenge in the Muslim World.* Washington D.C.: Global Attitudes Project.

PEW Research Center (2012a). *2012 Spring Survey on Egypt*. Washington D.C.: Global Attitudes Project (May).

PEW Research Center (2012b). *One Year Later: Egyptians Remain Optimistic, Embrace Democracy and Religion in Political Life*. Washington D.C.: Global Attitudes Project (May).

Pinstrup-Andersen, Per and Satoru Shimokawa (2008). Do Poverty and Poor Health and Nutrition Increase the Risk of Armed Conflict Onset? *Food Policy*, vol. 33, issue 6, pp. 513-520.

Pissarides, Christopher A. and Marie-Ange Veganzones-Varoudakis (2005). *Labor Markets and Economic Growth in the MENA Region*. Washington D.C.: World Bank.

Pirttila, Jukka (2000). *Fiscal Policy and Structural Reforms in Transition Economies: An Empirical Analysis.* Bank of Finland Discussion Paper, No. 5/2000.

Project on Middle East Political Science (POMEPS) (2012). *Arab Uprisings: New Opportunities for Political Science*. POMEPS Briefing, No. 12 (July).

Przeworski, Adam (2004). Democracy and Economic Development. In *The Evolution of Political Knowledge: Democracy, Autonomy and Conflict in Comparative and International Politics*, Edward D. Mansfield and Richard Sisson, eds. Columbus: Ohio State University Press.

Qiang, Christine Zhen-Wei (2009). *Broadband Infrastructure Investment in Stimulus Packages: Relevance for developing countries*. Washington D.C.: World Bank.

Richards, Alan and John Waterbury (2008). *A Political Economy of the Middle East*. Westview Press.

Rocha, Roberto and others (2011). *The Status of Bank Lending to SMEs in the Middle East and North Africa Region: Results of a Joint Survey of the Union of Arab Banks and the World Bank*. Policy Research Working Paper, No. 5607. Washington D.C.: World Bank and Beirut: Union of Arab Banks.

Rodrik, Dani and Wacziarg, Romain (2005). Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes? *American Economic Review*, vol. 95, issue 2, pp. 50-55.

Roland, Gerard (2002). The Political Economy of Transition. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, No. 1, pp. 29-50.

Ross, Michael and others (2011). *The Resource Curse in MENA? Political Transitions, Resource Wealth, Economic Shocks, and Conflict Risk*. Policy Research Working Paper, No. 5742. Washington D.C.: World Bank.

Rossotto, Carlos Maria and others (2005). Opening Up Telecommunications to Competition and MENA Integration in the World Economy. *Journal of International Development*, vol. 17, issue 7, pp. 1-25.

Roy, Rathin and others (2011). *The ADCR 2011: Is there Fiscal Space for Financing an Arab Development Transformation?* Working Paper No. 88. UNDP, International Policy Centre for Inclusive Growth.

Sabadie, Johanna and others (2010). *Migration and Skills: The Experience of Migration Workers from Albania, Egypt, Moldova, and Tunisia*. Washington D.C.: World Bank and ETF.

Saif, Ibrahim (2011). *Challenges of Egypt's Economic Transition*. Carnegie Middle East Center.

Saif, Ibrahim and Muhammad Abu Rumman (2012). *The Economic Agenda of the Islamist Parties*. Carnegie Middle East Center.

Salehi-Isfahani, Djavad and Navtej Dhillon (2008). Stalled Youth Transitions in the Middle East: A Framework for Policy Reform. *Middle East Youth Initiative*. Working Paper, No. 8. Washington D.C.: Brookings.

Salem, Paul (2010). *The Arab State: Assisting or Obstructing Development.* Carnegie Middle East Center.

Sapir, André and Georg Zachmann (2011). Eastern European Lessons for the South Mediterranean. *Bruegel Policy Contribution*, issue 2011/08.

Sayigh, Yezid (2012). *Above the State: The Officers' Republic in Egypt.* Carnegie Middle East Center (August).

Schmitter, Philippe (2010). Twenty-Five Years, Fifteen Findings. *Journal of Democracy*, vol. 21, No. 1, pp. 17-28 (January). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Schmitz, Charles (2012). *Building a Better Yemen*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Schneider, Friedrich and others (2010). New Estimates for the Shadow Economies All Over the World. *International Economic Journal*, vol. 24, issue 4, pp. 443-461.

Schwarz, Rolf (2008). The Political Economy of State-formation in the Arab Middle East: Rentier States, Economic Reform, and Democratization. *Review of International Political Economy*, vol. 15, No. 4, pp. 599-621.

Segura-Ubiergo, Alex and others (2010). New Evidence on Fiscal Adjustment and Growth in Transition Economies. *Comparative Economic Studies*, vol. 52, issue 1, pp. 18-37.

Sekkat, Khalid, ed. (2008). *Competition and Efficiency in the Arab World*. New York: Palgrave Macmillan.

Selwaness, Irène (2012). *Rethinking Social Insurance in Egypt: An Empirical Study*. Paper presented at the ERF 18th Annual Conference, Cairo, Egypt, 25-27 March 2012.

Semlali, Amina and Diego F. Angel-Urdinola (2011). Public Employment Services and Publicly Provided ALMPs in Egypt. *World Bank Other Operational Studies*, No. 12993. Washington D.C.: World Bank.

Shin, Doh Chull (2009). The Third Wave in East Asia. *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 4, No. 2, pp. 91-131.

Silver, Hilary (2008). *Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth.* Middle East Youth Initiative Working Paper, No. 1. Dubai School of Government.

Siwinska, Joanna (2000). *Currency Crises and Fiscal Imbalances: The Transition Countries Perspective*. CASE Network Studies and Analyses, No. 219. CASE Center for Social and Economics Research.

Sorensen, David S. (2011). Transitions in the Arab World: Spring or Fall? *Strategic Studies Quarterly*, vol. 5, No. 3.

Sørli, Mirjam and others (2005). Why Is There So Much Conflict in the Middle East? *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 1, pp. 141-165.

Staehr, Karsten (2003). *Reforms and Economic Growth in Transition Economies: Complementarity, Sequencing and Speed*. BOFIT Discussion Paper, No. 1/2003. Bank of Finland, Institute for Economies in Transition.

Stewart, Frances (2000). Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities. *Oxford Development Studies,* vol. 28, No. 3, pp. 245-262.

Stiglitz, Joseph E. (1999). Whither Reform? Ten Years of the Transition. Keynote Address presented at the Annual Bank Conference on Development Economics.

Sturm, Michael and François Gurtner (2007). *Fiscal Policy in Mediterranean Countries: Developments, Structures and Implications For Monetary Policy*. Occasional Paper Series, No. 69. (August). Frankfurt: European Central Bank.

Taeb, Mohammad (2004). *Agriculture for Peace: Promoting Agricultural Development in Support of Peace*. Tokyo: United Nations University, Institute of Advanced Studies.

Togan, Sübidey (2012). The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-Med Integration. *MEDPRO Technical Report*, No. 9. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Transparency International (2009a). *The Good Governance Challenge: Egypt, Lebanon, Morocco, and Palestine.*

Transparency International (2009b). *Global Corruption Barometer (GCB) 2009*. Available from http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009.

Tzannatos, Zafiris (2008). *The Policy Environment for Job Creation in the Arab Economies*. Washington D.C.: World Bank, Middle East and North Africa Region.

Tzannatos, Z. (2011a). The Labor Market After the Crisis in the Arab States: Trends, Policy Responses and Challenges. Paper presented at the Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward, Geneva, 16-17 February 2011.

Tzannatos, Z. (2011b). Labour Demand and Social Dialogue: The Two Binding Constraints for Creating Decent Employment and Ensuring Effective Utilization of Human Resources in the Arab Region? Paper presented at the Islamic Development Bank Expert Group Meeting on Addressing Unemployment and Underemployment in the Islamic Development Bank Member Countries in the Post-Crisis World, 9-10 May 2011.

Tzannatos, Z. and others (2011). *The Labour Market in the Arab States: Recent Trends, Policy Responses and Future Challenges; Lessons from the Crisis and Way Forward*. Geneva: ILO.

Ülgen, Sinan and others (2012). *Emerging Order in the Middle East*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Um, Paul N. and others (2009). *Infrastructure and Economic Growth in the Middle East and North Africa*. Policy Research Working Paper, No. 5105. Washington D.C.: World Bank.

United Nations Development Programme (UNDP) (2009). *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries.* New York: UNDP.

UNDP (2012). *Arab Development Challenges Report 2011: Towards the Developmental State in the Arab Region.* New York: UNDP.

Varshney, Ashutosh (2002). *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India* (second edition). New Haven: Yale University Press.

Vickery, Graham (2011). Review of Recent Studies on PSI Re-use and Related Market Developments. Paper prepared for the European Commission, Brussels.

Wolf, Holger C. (1999). Transition Strategies: Choices and Outcomes. *Princeton Studies in International Finance*, No. 85 (June).

World Bank (2002). *Transition, The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2003a). *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*. MENA Development Report. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2003b). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press.

World Bank (2004). *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2005). *The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA Countries: A Comparative Analysis*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2006). *Egypt Public Land Management Strategy.* Policy Note. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2007a). *Youth – An Undervalued Asset: Towards a New Agenda in the Middle East and North Africa.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2007b). *2007 MENA Economic Developments and Prospects: Job Creation in an Era of High Growth*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2007c). *Decentralization and Local Governance in MENA: A Survey of Policies, Institutions and Practices – A Review of Decentralization Experience in Eight Middle East and North Africa Countries*. Washington D.C.: World Bank. World Bank (2008). *2008 MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2009a). *Land Tenure for Social Economic Inclusion in Yemen: Issues and Opportunities*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2009b). *Egypt Investment Climate Assessment 2009: Accelerating Private Enterprise-led Growth.* Policy Brief. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2009c). *Egypt and the Global Economic Crisis: A Preliminary Assessment of Macroeconomic Impact and Response*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2009d). *Country Partnership Strategy for the Republic of Tunisia for the Period FY10-13.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2009e). *From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2009f). *Shaping the Future: A Long-Term Perspective of People and Job Mobility for MENA.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010a). *Egypt's Food Subsidies: Benefit Incidence and Leakages*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010b). *Coping Strategies in Rural Yemen and Policy Implications.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010c). *Narrowing the Gap: Improving Labor Market Opportunities for Women in Egypt*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010d). *Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience.* Washington D.C.: World Bank, MENA Vice Presidency.

World Bank (2010e). Background Paper to the Conference on Young People in Arab Countries: Promoting Opportunities and Participation, Marseille, 28-30 April 2010.

World Bank (2011a). *Middle East and North Africa Region: Sustaining the Recovery and Looking Beyond, Economic Developments and Prospects Report*. Washington D.C.: World Bank (January).

World Bank (2011b). *Financial Access and Stability: A Roadmap for the Middle East and North Africa* (March). Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011c). *Middle East and North Africa Region Economic Update: MENA Facing Challenges and Opportunities.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011d). *Towards a New Partnership for Inclusive Growth in the MENA Region*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011e). *Internationalization of Higher Education in MENA: Policy Issues Associated with Skills Formation and Mobility.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011f). *Poor Places, Thriving People: How the Middle East and North Africa Can Rise Above Spatial Disparities.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011g). *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa: Promoting Inclusion and Reducing Vulnerability*. Washington D.C.: World Bank. Available from https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10857/661100BRI0Box30Informality0revised1.pdf?sequence=1.

World Bank (2011h). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011i). *MENA Economic Developments and Prospects: Investing for Growth and Jobs* (September). Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011j). *Supporting Social Accountability in the Middle East and North Africa: Lessons Learned from Past Political and Economic Transitions*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011k). MENA Monitor, No. 1 (November).

World Bank (2012a). *Enabling Employment Miracles*. Regional Economic Update. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2012b). *Reshaping Egypt's Economic Geography: Domestic Integration as a Development Platform.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2012c). *Building a Platform for Urban Upgrading in the Greater Cairo Region.* Draft Policy Paper. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2012d). *From Political to Economic Awakening in the Arab World: The Path of Economic Integration*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2012e). *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2012f). *Looking Ahead After a Year in Transition*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank, Food and Agriculture Organization (FAO) and International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2009). *Improving Food Security in Arab Countries*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank, United Nation, European Union, and Islamic Development Bank (2012). *Joint Social and Economic Assessment for the Republic of Yemen.* Washington D.C.: World Bank.

World Economic Forum (WEF) and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). *Arab World Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva: WEF.

WEF (2011). *Accelerating Entrepreneurship in the Arab World*.

WEF (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: WEF.

World Food Programme (WFP) (2011). *The Status of Food Security and Vulnerability in Egypt, 2009.*

WFP (2012). *The State of Food Security and Nutrition in Yemen: 2012 Comprehensive Food Security Survey*.

WFP, Food and Agriculture Organization (FAO) and Syrian Ministry of Agriculture and Agrarian Reform (2012). *Joint Rapid Food Security Needs Assessment*. Damascus.

World Health Organization (WHO) (2011). World Health Statistics. Available from http://www.who.int/whosis/whostat/2011/en/index.html.

Wyplosz, Charles (2000). *Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons.* Policy Research Working Paper, No. 2288, Washington D.C.: World Bank.

Wyplosz, C. (2005). *Economics, Institutions, History and Geography in the Transition Process*. United Nations Economic Commission for Europe Discussion Paper, No. 2005.8.

Yeldan, Erinc (2008). *Prospects for Inflation Targeting in the MENA Region: Feasibility, Desirability and Alternatives.* Review of Middle East Economics and Finance, vol. 4, issue 3, pp. 83-100.

Younis, Mohamed (2012). *Egyptians to Government: Focus on Jobs*. Washington D.C.: Gallup. Available from http://www.gallup.com/poll/155732/Egyptians-Government-Focus-Jobs.aspx.

Zaki, Chahir and Irène Selwaness (2012). *Assessing the Impact of Trade Reforms on Informality in Egypt*.

Zimmermann, Willi (2011). Towards Land Governance in the Middle East and North Africa Region. *Land Tenure Journal*, No. 1-11.

Databases

Actionable governance indicators (AGI) data. Available from https://agidata.org/site/CoursePresentations.aspx.

COMTRADE data. Available from http://comtrade.un.org.

Freedom House. Available from http://www.freedomhouse.org/.

Heritage Foundation. Index of Economic Freedom. Available from http://www.heritage.org/index/.

IFC and World Bank. Enterprise Surveys. Available from www.enterprisesurveys.org.

IFC and World Bank. Doing Business Indicators. Available from http://doingbusiness.org/.

ILO. Key Indicators of the Labour Market (KILM). Available from http://www.ilo.com/kilm.

IMF. Direction of Trade Statistics database. Available from http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=19305.0.

IMF. World Economic Outlook database, October 2011. Washington D.C.: IMF. Available from http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx. Accessed November 2011.

IMF. De Facto Classification of Exchange Rate Regimes and Monetary Policy Frameworks. Available from http://www.imf.org/external/NP/mfd/er/index.aspx and http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/a2.pdf.

International Budget Partnership. Open Budget Survey (biennial). Available from http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/.

Ministry of Labour, Jordan. Annual Report, various years. Available from http://www.carim.org/index.php?callContent=59&callTable=1734.

PovcalNet. Available from http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm.

Standard and Poor's. Available from http://www.standardandpoors.com/home/en/us.

Syrian Arab Republic Population Census 2004. Available from http://www.carim.org/index.php?callContent=59 22-9-2011.

Thomson Reuters Datastream. Available from http://extranet.datastream.com/User%20Support/PubDoc/Advance.htm.

World Bank. Investment Climate Assessments. Available from www.enterprisesurveys.org.

World Bank. Investing Across Borders (IAB) Index. Available from http://iab.worldbank.org/Data/Explore%20Topics/Investing-across-sectors.

World Bank. World Development Indicators (WDI) Database. Available from http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

World Bank. Worldwide Governance Indicators (WGI). Available from http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home.

World Bank. Strength of Legal Rights Index. Available from http://data.worldbank.org/indicator/IC.LGL.CRED.XQ.

World Bank. Logistics Performance Index. Available from http://www.worldbank.org/lpi.

World Bank. Ease of Doing Business Index. Available from www.doingbusiness.org/EconomyRankings.

World Bank. Bulletin Board on Statistical Capacity. Available from http://data.worldbank.org/data-catalog/bulletin-board-on-statistical-capacity.

World Economic Forum. Enabling Trade Index. Available from http://www.weforum.org/.