اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح
للتطورات الاقتصادية والاجتماعية
في منطقة الإسكوا
2005-2004

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/EAD/2005/6
15 June 2005
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسـح
للتطورات الاقتصادية والاجتماعية
في منطقة الإسكوا
2005-2004

الأمم المتحدة
نيويورك، 2005

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المسح، ولا طريقة عرض المـادة التـي يتـضمنها، علـى الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد من البلدان، أو أي إقليم أو أية مدينة أو أية منطقة، أو أية سلطة من سلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

لا يعني ذكر أسماء شركات ومنتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

جرى تدقيق المراجع، كلما أمكن.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية؛ والمقصود بذكر أي من هـذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

E/ESCWA/EAD/2005/6
ISSN. 1020-7015
ISBN. 92-1-628045-X
05-0387

مطبوعات الأمم المتحدة
Sales No. A.05.II.L.11

تصدير

يبدأ مسح هذا العام بملاحظة لافتة. ففي عـام 2004 ارتفعـت أسـعار الـنفط، ويتوقـع للنمـو الاقتصادي في البلدان المصدرة للنفط في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربـي آسـيا بأسـرها، أن يقارب علامة 5 في المائة. ويمثل النمو الذي شهدته المنطقة في العامين الماضيين خروجاً مستحـسناً مـن دوامة ضعف النمو التي تحكمت بالمنطقة لوقت ليس بقصير في منتصف التسعينات. وتواصل تزايد الطلب على النفط من البلدان النامية، ولا سيما من الصين والهند، ونما الطلب العالمي باطراد في عام 2004. ومع ازدياد الكمية وارتفاع الأسعار، قدِّرت الإيرادات الإجمالية للصادرات النفطية بمبلغ 212.6 مليار دولار فـي عام 2004، مسجلة زيادة نسبتها 28.7 في المائة عن عام 2003. وهذا المبلغ يشكل نسبة تقارب 40 فـي المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان الإسكوا و55 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلـدان مجلـس التعاون الخليجي وحدها. وكانت الضغوط التضخمية بسيطة، وبسبب فوائض مالية زادت عن المعتاد، أمكن تخفيض مستويات الدين العام بقدر بسيط في بلدان مجلس التعاون الخليجي. غير أنه لا يسعنا الإفراط فـي الحماس حيال التطورات التي شهدتها منطقة الإسكوا. فإذا تفحصنا بعض الأحداث التـي جـرت مـؤخراً، نلاحظ سببين رئيسيين للقلق.

ففي مقام أول، لم يكن لدورة النمو الاقتصادي الحالية أثر كبير على معدلات البطالة فبقيت على قدر خطير من الارتفاع. وفي مقام ثانٍ، وهذا الأهم، أن الوضع في مناطق الإسكوا التي تشهد أزمات، ولا سيما في العراق وفلسطين لا يزال شديد الخطورة. ففيما يتعلق بالقضية الأولى، انخفضت البطالة بنـسبة واحـد في المائة تقريباً خلال فترة السنتين الماضية رغم أن معدل النمو المتراكم الذي شهدته المنطقة وصل إلى 11 في المائة. وفي منطقة تشهد أعلى معدل بطالة في العالم، يشير ضعف أثر النمو على تأمين فرص العمـل إلى أسباب أعمق ترتبط بطبيعة عملية تراكم النمو، وانقطاع التفاعل بين الازدهـار الاقتـصادي والتنميـة الاجتماعية. وفيما يتعلق بالقضية الثانية، وهي الأهم والأشد وقعاً، ترزح منطقة الإسكوا لعام آخـر تحـت وطأة النزاعات، ولعل الإكثار من الحديث عن "تغيير الأنظمة" يزيد من احتمالات وقوع الكوارث. حتى أن البعض ذهب إلى القول "إن أبواب الجحيم قد فُتحت". ولم تظهر بعد التداعيات الكاملة لحرب العراق ولتعثر عملية السلام. وعلاوة على ذلك، لا يزال انعدام الأمن في منطقة الشرق الأدنى يهدد بتوسيع دائرة الخطـر إلى خارج المنطقة، وبرفع حجم الخسائر التي تتكبدها البلدان الأعضاء لأسباب أمنية. وعندما تتهاوى أسعار النفط المتقلبة، سيتعثر النمط الإنمائي القائم على الإيرادات النفطية. وبينما يسعى كثيـرون علـى الـساحة الدولية إلى الخروج بأقل التكاليف من نظام دولي يخضع لعملة واحدة واسعة الانتشار، يواصل كثيرون فـي المنطقة السعي إلى الحق في التنمية والعمل والأمن. وإعادة تصميم الترتيبات الأمنية الدولية التي يأتي جزء منها، بناءً على حصيلة الصراع في المنطقة، تعني أن جميع شعوب الشرق الأدنى سـتبقى لفتـرة طويلـة معنية بهذه العملية. ولذلك اختير لمسح هذا العام موضوعاً عنوانه "اسـتراتيجيات إنمائيـة للخـروج مـن ظروف الأزمات".

فالنزاعات تقصي الاستقرار اللازم لتقويم ضعف الاستثمار في البنية التحتية والمصانع والمعـدات، وتسبب شقاقاً اجتماعياً يؤخر التنمية الاجتماعية زمناً طويلاً. وعلى الرغم من فائض المدخرات، اعتُبـرت منطقة الإسكوا خارج المسار المؤدي إلى تحقيق أهداف كثيرة من الأهداف الإنمائية للألفية. وتقف المنطقـة على مفترق طرق، فإما أن تستثمر في تطوير نفسها، فتستخدم الأصول العامة والخاصة لتعزيـز العمالـة، وتسمح لهذه العملية أن تعمل في مواجهة التدهور الناجم عن الوضع الأمني؛ وإما أن تترك الأمور على مـا هي عليه، وتترك الفوارق بين البلدان ومستويات التنسيق الإقليمي على حالها. فالخيار واضح، لا بـد مـن اعتماد نهج "الصفقة الجديدة" التي اتبعت في الولايات المتحدة بعيد الانحسار الاقتصادي الكبير في عام 1929 New Deal لمعالجة الوضع الاقتصادي هناك. وفي الأجل القريب يجب أن يوزع القطاع العام الموارد علـى

نحو يسمح بمعالجة الفوارق داخل البلدان وفيما بينها، وفي الأجل الطويل يجب تكوين رؤية ترتكز على ضمان الأمن والاستقرار على الأمد الطويل في هذه المنطقة من خلال نظم التأمين المختلفة وتدابير التشارك في مواجهة المخاطر. وهذه التدابير تضمن عكس مسار التنمية نحو الأفضل. فالمشكلة تكمن في الأمد الطويل، وهذه هي المعضلة التي يجب معالجتها.

ولأن المهمة شاقة، يقع مسح هذا العام في ثلاثة محاور تحليلية: الاتجاهات والتطورات الاقتصادية؛ الظروف والسياسات الاجتماعية؛ التنمية المستدامة. والهدف هو اختيار مجموعة من تدابير السياسة العامة تستهدف تخفيف أثر الترديات الاقتصادية والاجتماعية، وتجاوز تداعيات الظروف السائدة. ففي المجال الاقتصادي يجب وضع السياسات على نحو يشجع التغير المؤسسي. فاعتماد الضرائب المقطوعة على الاستهلاك، مثلاً، يمكن أن يوسع قاعدة تحصيل الضرائب، ولكنه يمكن أن يبقي توزيع الدخل على حاله من عدم التوازن وعلى ضعف المؤسسات المخولة فرض الضرائب على الدخل. وبوجود عبء الدين، يتضاعف الأثر السلبي للضرائب على الإنتاج، وإذا كانت هذه الضرائب بالغة الارتفاع فقد تؤدي إلى تضييق قاعدة الضريبة. وفي المجال الاجتماعي، تقول هذه النظرية بإمكانية اعتماد سياسات لإعادة التوزيع نظراً إلى حجم التباينات، والأنسب من ذلك هو أن تتحول عملية التغيير بعيداً عن الهياكل المتصلبة لتصبح أقرب إلى مطالب مواطن لا يعوزه التمكين من الناحية السياسية. ويجب إيلاء الاهتمام اللازم لتوعية المجتمعات المحلية وغيرها من أشكال التنظيم الاجتماعي التي تعتمد على استغلال قدرات الفرد الإبداعية، وليس مجرد حساب رأس المال البشري.

وبمعنى أدق، يجب أن تركز سياسة الاقتصاد الكلي على التنسيق الإقليمي، وتيسير الاستثمار، وتأمين فرص العمل؛ وينبغي أن تركز السياسة الاجتماعية على حاجات المواطن وتطلعاته؛ وينبغي أن يتطلع إطار سياسة التنمية المستدامة إلى طرق لتعويض التكاليف وتحسين المسار على الأمد الطويل، ولا سيما تجنب مخاطر التدهور البيئي، ونضوب الموارد الطبيعية، في منطقة أصبحت معتادة على الإفراط في استهلاك مخزونها من الثروات الطبيعية.

المحتويات

		الصفحة
	تصدير	ج
	ملاحظات توضيحية	ح
الفصل		
أولاً-	**الاتجاهات والتطورات الاقتصادية الأخيرة في منطقة الإسكوا**	1
	ألف- السياق العالمي	1
	باء- التطورات في قطاع النفط	6
	جيم- الدين العام في منطقة الإسكوا	13
	دال- التطورات الاقتصادية في منطقة الإسكوا	16
	هاء- استنتاجات	33
ثانياً-	**استراتيجيات إنمائية للخروج من الأزمات**	35
	ألف- مجموعة نظم الاقتصاد الكلي	36
	باء- التصنيع وتنمية التجارة في منطقة الإسكوا	46
ثالثاً-	**التطورات الاجتماعية في منطقة الإسكوا**	59
	ألف- مقدمة	59
	باء- الإطار الديمغرافي للتنمية الاجتماعية في منطقة الإسكوا	59
	جيم- ظروف الفقر في منطقة الإسكوا	63
	دال- البطالة في منطقة الإسكوا	74
	هاء- السياسات الرامية إلى احتواء الفقر ودفع عجلة التنمية الاجتماعية	82
رابعاً-	**الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية والبيئة**	90
	ألف- مقدمة	90
	باء- الإدارة المستدامة للموارد المائية: القضايا والتحديات الأساسية	91
	جيم- المحافظة على التربة الصالحة للزراعة ومكافحة التصحر	95
	دال- الطاقة لأغراض التنمية المستدامة	98
	هاء- ملامح وقضايا البيئة	103
خامساً-	**الخاتمة**	108
	ألف- التوصيات الاقتصادية	108
	باء- التنمية المستدامة: قضايا منطقة الإسكوا	112

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

1- المؤشرات الاقتصادية الرئيسية، 2002-2005 2
2- إنتاج النفط في منطقة الإسكوا والأوبيك والعالم، 2000-2005 11
3- الإيرادات الإجمالية للصادرات النفطية في منطقة الإسكوا، 2000-2005 12
4- تقديرات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدلات نموه في منطقة الإسكوا بالأسعار الثابتة لعام 2000، للفترة 2001-2005 17
5- معدلات التضخم في بلدان الإسكوا، 2000-2004 18
6- تقديرات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدلات نموه في منطقة الإسكوا بالأسعار الثابتة لعام 2000، للفترة 2001-2005 19
7- مجموع تدفق الصادرات من بلدان الإسكوا، 2001-2004 27
8- مجموع تدفق الواردات إلى بلدان الإسكوا، 2001-2004 28
9- تجارة المنسوجات والمنتجات النسيجية (HS Code XI): الأردن ومصر 30
10- توزع الإيرادات الضريبية بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا 38
11- النسبة المئوية للضرائب المباشرة وغير المباشرة من مجموع الإيرادات 38
12- معدلات البطالة والتضخم وأسعار الفائدة 39
13- حساب الميزانية 40
14- الحساب الجاري 40
15- نمو إنتاجية الأيدي العاملة في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، 1980-2001 41
16- التغيرات في توزع الدخل في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، 1965-1993 41
17- الائتمان المحلي لصالح القطاع الخاص 45
18- النسبة المئوية للقيمة المضافة للتصنيع من الناتج المحلي الإجمالي وحصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة محسوبة بالنسبة المئوية من القيمة المضافة للتصنيع 49
19- هيكل الصادرات المصنعة بالأسعار الجارية 52
20- تقدير تكلفة الفرص الضائعة نتيجة لارتفاع المخاطر الجغرافية السياسية في منطقة الإسكوا (1990-2002) 55

المحتويات (تابع)

الصفحة

21- نتائج المعادلات المستخدمة لتحديد الأولوية: هل هي تنمية التجارة أو بناء القدرات الصناعية..... 56

22- تقديرات منتصف عام 2005 لعدد سكان البلدان الأعضاء في الإسكوا حسب فئة العمر..... 60

23- التوزيع المئوي لعدد سكان البلدان الأعضاء في الإسكوا في منتصف عام 2005 حسب فئة العمر 60

24- مؤشرات البقاء في البلدان الأعضاء في الإسكوا..... 67

25- مؤشرات التعليم في البلدان الأعضاء في الإسكوا..... 69

26- دليل الفقر البشري ودليل التنمية البشرية للبلدان الأعضاء في الإسكوا 70

27- دليل التنمية البشرية العربية..... 71

28- معدلات البطالة في البلدان الأعضاء في الإسكوا 76

29- معدلات السكان الناشطين اقتصادياً في البلدان الأعضاء في الإسكوا 77

30- معدلات المشاركة في القوى العاملة والبطالة والعمالة في الأردن لعام 2003 78

31- معدلات البطالة بين الأردنيين البالغين من العمر 15 سنة وما فوق، حسب فئة العمر . 79

32- معدلات المشاركة في القوى العاملة والبطالة والعمالة في العراق لدى السكان البالغين من العمر 15 سنة وما فوق في عام 2003..... 80

33- معدلات العمالة الناقصة في العراق لعام 2003 81

34- الموارد المائية المتاحة في منطقة الإسكوا بملايين الأمتار المكعبة (بيانات عام 2002)..... 92

35- حصة الفرد السنوية من المياه من الموارد المتجددة (م3/فرد/سنة) بيانات عام 2002 وتوقعات لعامي 2025 و2050 93

36- احتياطيات موارد الطاقة وإنتاجها في البلدان الأعضاء في الإسكوا (2003) 99

قائمة الأطر

1- انتهاء مدة العمل باتفاق المنسوجات والملابس لمنظمة التجارة العالمية والمناطق الصناعية المؤهلة 30

2- أبرز المهام الاجتماعية والاقتصادية لمختلف فئات العمر 61

3- ملاحظة عن التعريفات والقياس..... 75

ملاحظات توضيحية

استخدمت الرموز التالية في جداول الدراسة:

إشارة النقطتين (..) تعني أن البيانات غير متوفرة ولم يفد بها مستقلة.

الشرطة القصيرة (-) تعني أن البند لا ينطبق.

إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً، ما لم يُبيَّن خلاف ذلك.

في النص والجداول تعني الشرطة القصيرة (-) بين السنوات والأشهر (مثلاً كـانون الثـاني/يناير 2003 - كانون الأول/ديسمبر 2004) كامل الفترة المشمولة، بما في ذلك بداية ونهاية السنوات أو الأشهر.

قد لا تتطابق التفاصيل والنسب المئوية مع مجاميعها بسبب التقريب.

يقصد بالدولارات دولارات الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يبيَّن خلاف ذلك.

أولاً- الاتجاهات والتطورات الاقتصادية الأخيرة في منطقة الإسكوا

ألف- السياق العالمي

1- التطورات الاقتصادية العالمية في عام 2004 وآثارها على منطقة الإسكوا

اشتد زخم الانتعاش في الاقتصاد العالمي في عام 2004، وتسارع نمو الناتج العالمي، حتى وصل إلى 4 في المائة، بعد أن كان 2.5 في المائة في عام 2003. وهذا التنامي في النشاط الاقتصادي العالمي لم يكن الأعلى وحسب منذ أكثر من عقد، لكنه، فوق ذلك، انتشر على قاعدة واسعة للغاية، إذ تجاوز معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 3.5 في المائة في جميع مناطق العالم الكبرى، باستثناء منطقة الاتحاد الأوروبي ببلدانه الخمسة عشر (انظر الجدول 1). ومما يدل على الطبيعة المتوازنة لهذا النهوض الاقتصادي، أن 13 بلداً فقط من أصل 159 بلداً، شملتها "الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام 2005"[1]، شهدت هبوطاً في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2004[2]. ومع نمو الناتج العالمي، سجلت التجارة الدولية تنامياً ملموساً في ذاك العام، بفعل اشتداد الطلب، ولا سيما الوارد من الصين والولايات المتحدة الأمريكية. ومن حيث الحجم، يُعتقد أن تكون التجارة العالمية بالبضائع قد ازدادت بنسبة فاقت بقليل 10 في المائة في عام 2004، مما يمثل تسارعاً ملموساً قياساً إلى نسبة النمو المسجلة في عام 2003، والبالغة 6.2 في المائة.

وسجلت البلدان المتقدمة، في عام 2004، نمواً في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بلغ 3.4 في المائة. وفي هذه المجموعة، كانت الولايات المتحدة الأمريكية، مرة أخرى، المحرك الرئيسي للاقتصاد العالمي. وقد ازداد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في ذاك البلد بنسبة تجاوزت 4 في المائة في عام 2004، مستمداً الدفع من ارتفاع الإنفاق الاستهلاكي، وارتفاع مستويات الاستثمار، وازدياد الإنتاجية. وعلى الرغم من تراجع الحوافز المالية، وحدوث زيادات عديدة على أسعار الفائدة، وارتفاع أسعار النفط، يواصل اقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية تناميه بخطى ثابتة. وسجل اليابان أعلى معدل للنمو السنوي منذ عام 1996، حيث ازداد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 2.7 في المائة في عام 2004[3]. وبعد نمو ثابت شهده الربع الأول من عام 2004، فقد الانتعاش الاقتصادي الكثير من زخمه خلال ذلك العام عندما تباطأت وتيرة الاستهلاك الخاص، والاستثمار في الأعمال، والصادرات الصافية. ومع أن النظام المالي وقطاع الشركات قد تعززا في اليابان، تبقى نقاط ضعف عديدة ماثلة، منها الانكماش وتفاقم العجز المالي. وبالنظر إلى أهمية القطاع الخارجي بالنسبة إلى اليابان، ترتبط المخاطر التي تهدد النهوض الاقتصادي الحالي بارتفاع أسعار النفط، وتسارع ارتفاع قيمة الين مقابل الدولار، والهبوط الحاد في الطلب الوارد من الصين والولايات المتحدة الأمريكية. وبقي الانتعاش الاقتصادي بطيئاً في منطقة الاتحاد الأوروبي ببلدانه الخمسة عشر في عام 2004، حيث ازداد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 2,2 في المائة. وبينما واصلت آيرلندا والمملكة المتحدة نموهما القوي، كانت وتيرة الانتعاش بطيئة في ألمانيا وإيطاليا. وفي غالبية بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر، كان مرد توسع الناتج، في جزء كبير منه، إلى اشتداد الطلب الخارجي، بينما ظل الإنفاق الاستهلاكي على ضعفه، ولا سيما بسبب استمرار ارتفاع معدلات البطالة.

---

(1) الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام 2005 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 05.II.C.2).

(2) تسعة من أصل هذه البلدان الثلاثة عشر هي من أفريقيا، وبلدان اثنان من غرب آسيا، وبلد واحد من شرق آسيا، وبلد واحد من أمريكا اللاتينية.

(3) معدل النمو في اليابان مأخوذ من موقع المعلومات الإحصائية لمعهد البحوث الاقتصادية والاجتماعية، مكتب رئاسة الحكومة، حكومة اليابان.

ونظراً إلى الارتفاع الشديد في قيمة اليورو في الربع الأخير من عام 2004، وارتفاع أسعار النفط، وضعف الثقة النسبي في صفوف المستهلكين والمستثمرين، يرجح أن تبقى وتيرة التنامي الاقتصادي في البلدان الخمسة عشر الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على بطئها. وعلى نقيض ذلك، تسارع نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العشرة الحديثة العضوية في الاتحاد الأوروبي حتى وصل إلى 5 في المائة في عام 2004.

الجدول 1- المؤشرات الاقتصادية الرئيسية، 2002-2005

	2002	2003	2004	2005[أ]
معدلات نمو الناتج المحلي الحقيقي (النسب المئوية للتغير السنوي)[ب]				
منطقة الإسكوا[ج]	1.8	5.7	4.8	5.2
العالم	1.7	2.5	4.0	3.25
اقتصادات متقدمة	1.3	2,2	3.4	2.5
الاتحاد الأوروبي-15[د]	1,1	1,1	2,2	2.0
الولايات المتحدة الأمريكية	2,2	3.1	4.2	3.0
اليابان	(0.4)	2.5	2.7	1.75
اقتصادات تمر بمرحلة انتقالية	4.0	7.0	7.1	6.0
اقتصادات نامية	3.4	4.6	6.2	5,5
أفريقيا	2.9	4.0	4.5	4.75
شرق وجنوب آسيا	5.7	6.2	7.0	6.5
غرب آسيا[هـ]	3.1	5.0	5,5	4.5
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	(0.3)	1.7	5.4	4.0
التضخم (النسبة المئوية للتغير بأسعار المستهلك)[ب]				
منطقة الإسكوا[ج]	2.1	3.4	4.9	..
اقتصادات متقدمة	1.3	1.7	1.9	1.5
الاتحاد الأوروبي-15	2.0	2.1	2,2	2.0
الولايات المتحدة الأمريكية	1.6	2.3	2.6	1.75
اليابان	(0.9)	(0.3)	(0.2)	0.25
اقتصادات تمر بمرحلة انتقالية	9.3	12.2	10.3	9.0
اقتصادات نامية	6.2	6.3	5.6	5,5
أفريقيا	7.8	11.2	11.8	10.25
شرق وجنوب آسيا	2.1	2.8	4.3	4.25
غرب آسيا[هـ]	15.8	8.9	4,4	5.75
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	9.2	10.5	6.5	6.0
معدلات البطالة (نسبة مئوية)[و]				
اقتصادات متقدمة	6.8	7.4	7.2	
الاتحاد الأوروبي-15	7,7	8.1	8.1	8.0
الولايات المتحدة الأمريكية	5.8	6.0	5,5	5.25
اليابان	5.4	5.3	4.7	4.75
اقتصادات تمر بمرحلة انتقالية	9.4	8.4	8.3	..
شرق آسيا	3.1	3,3	3,3	..
جنوب شرق آسيا	7.1	6.5	6.4	..
غرب آسيا	4.8	4.8	4.7	..
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	9.0	9.3	8.6	..
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	11.9	11.7	11.7	..
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	10.8	10.0	10.1	..

Deleted: انتقالية

Deleted: انتقالية

Deleted: انتقالية

الجدول 1 (تابع)

	2002	2003	2004	2005[أ]
أسعار الفائدة في الأجل القصير (سعر الفائدة المعروض بين البنوك في سوق لندن (ليبور) في السنة على الودائع لمدة 3 أشهر)[ز]				
دولارات الولايات المتحدة الأمريكية	1.79	1.22	1.61	..
اليورو	3.32	2.33	2.11	..
الين الياباني	0.08	0.06	0.05	..
أسعار الصرف (المتوسط السنوي لأسعار الصرف الإسمية)[ز]				
اليورو (بالدولار لكل وحدة من العملة الوطنية)	0.945	1.132	1.227	..
الين الياباني (بالدولار لكل وحدة من العملة الوطنية)	125.2	115.9	108.7	..
أحجام التجارة العالمية (النسبة المئوية للتغير السنوي)[ب]				
الصادرات	3.0	6.8	10.9	8.5
الواردات	1.0	5.6	10.2	7,7

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(أ) توقعات.

(ب) المصدر: باستثناء ما يتعلق بالإسكوا، الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام 2004 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 04.II.C.1)؛ الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام 2005 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.05.II.C.2)، حيث استنبطت التقديرات بواسطة مشروع فريق البحث الدولي لواضعي النماذج. ومعدل النمو في اليابان لعام 2004، الذي هو أدنى من المعدل المتوقع مأخوذ من مكتب رئاسة حكومة اليابان (انظر الحاشية 3).

(ج) المصدر: انظر الفصل الثاني، توقعات الإسكوا، باستثناء العراق وفلسطين.

(د) الاتحاد الأوروبي-15 تعني الاتحاد الأوروبي ببلدانه الخمسة عشر قبل توسيعه.

(ه) هذا التصنيف لمنطقة غرب آسيا يشمل البلدان المجاورة لمنطقة الإسكوا.

(و) المصدر: فيما يتعلق بالاقتصادات المتقدمة، وهي الاتحاد الأوروبي-15 والولايات المتحدة الأمريكية واليابان، الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام 2005، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.05.II.C.2)، استنبطت التقديرات بواسطة مشروع فريق البحث الدولي لواضعي النماذج. وفيما يتعلق بمناطق أخرى، اتجاهات العمالة في العالم (منظمة العمل الدولية، كانون الثاني/يناير 2004)، واتجاهات العمالة في العالم (منظمة العمل الدولية، شباط/فبراير 2005).

(ز) المصدر: EconStats (2005) (www.econstats.com).

ورافق الأداء القوي العام الذي سجلته البلدان المتقدمة على مستوى النمو تنامٍ في الناتج شهدته البلدان النامية، حيث بلغ متوسط معدّل النمو الحقيقي 6.2 في المائة، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث وصل معدّل النمو السنوي إلى 7.1 في المائة. واتسم النمو بقدر لافت من الزخم في عدد من البلدان النامية الكبيرة في أمريكا اللاتينية، وشرق آسيا، وجنوب آسيا. وواصل الاقتصاد الصيني نموه بسرعة هائلة في عام 2004، إذ حقق زيادة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 9.2 في المائة. وجنت اقتصادات أخرى في شرق آسيا فائدة ملموسة من تلك الطفرة الاقتصادية، حيث واكب التنامي القوي في الناتج تزايدٌ في الطلب من الصين على الواردات. وبوجه عام، كانت منطقة شرق آسيا أسرع نمو بين مناطق العالم النامية في عام 2004. فقد بلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فيها 7.2 في المائة. وفي جنوب آسيا لم يتدنَّ النمو عن 6 في المائة، تدعمه قوة الطلب المحلي والخارجي. وسجلت الهند التي هي أكبر اقتصاد على الإطلاق في جنوب آسيا، نمواً في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 6.4 في المائة، وهو معدّل أدنى بقليل من معدل عام 2003. وعقب أعوام عديدة شهدت ضعفاً في النمو، تنامى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في أمريكا

اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بنسبة 5.4 في المائة في عام 2004. وقد سجلت الأرجنتين وفنزويلا أعلى معدَّلين للنمو، لأن البلدين كانا قد تعافيا من أزمة اقتصادية. وسجلت البرازيل بدورها أعلى معدَّل نمو لها في العقد الماضي، حيث ازداد الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 5.2 في المائة في عام 2004. وفي أفريقيا، ساهمت الظروف الخارجية المؤاتية والظروف الداخلية التي شهدت تحسناً في الاستقرار السياسي والاقتصادي الكلي في عدد من البلدان، في نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 4.5 في المائة. ومع أن هذا المعدل يبدي تحسناً عما كان عليه الوضع في الأعوام الفائتة، إلا أنه لا يزال أدنى بكثير من 7 في المائة، وهو المعدَّل المحدد لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وأفادت غالبية البلدان النامية، ومنها معظم بلدان الإسكوا، من الآثار المتراكمة للتطورات الأساسية التي شهدها عام 2004 على صعيد الاقتصاد الكلي. وهذه التطورات تشمل: الزيادة الكبيرة في أسعار النفط وأسعار معظم السلع الأساسية غير النفطية؛ والاستقرار النسبي في الأسواق المالية الدولية على الرغم من التقلبات الكبيرة بين العملات الرئيسية؛ وشيوع مناخ عام ملائم للتجارة والاستثمار يرتكز على الحد من ضغوط التضخم في البلدان الصناعية؛ وانخفاض مستويات التضخم في معظم المناطق النامية (انظر الجدول 1). والارتفاع الحاد في أسعار النفط خلال عام 2004، أدى إلى تحسن في حجم التجارة وزيادة في الإيرادات غير المتوقعة للبلدان المصدرة للنفط، أما أثاره السلبية على الاقتصاد العالمي فكانت محدودة. وحتى الآن لم يؤدِّ ارتفاع أسعار النفط، وأسعار السلع الأساسية الأخرى، مثل مختلف أنواع المعادن الخام والفلزات، إلى آثار ثانوية ملموسة على الأسعار في الاقتصادات المتقدمة. فقد بقيت معدلات التضخم منخفضة نسبياً، تتراوح بين معدل سالب قدره 0.2 في المائة في اليابان و2.6 في المائة في الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي هذا السياق، من الأهمية تسليط الضوء على فرق حاسم بين أزمات النفط التي وقعت في السبعينات والثمانينات، والتجربة الأخيرة مع ارتفاع أسعار النفط. ففي الحالة الأولى كان الشح في الإمدادات هو السبب الرئيسي لزيادة أسعار النفط؛ وفي الحالة الثانية أتت مجموعة من أربعة عوامل مختلفة إلى ارتفاع أسعار النفط هي: اشتداد الطلب العالمي، وانخفاض القدرات الفائضة، وعدم الاطمئنان لحالة العرض في المستقبل، وأنشطة المضاربة. وعلاوة على ذلك، لا تزال أسعار النفط الحالية، بالأرقام الحقيقية، دون المستويات التي بلغتها في أزمات سابقة.

وعلى ضوء تراجع ضغوط التضخم وتزايد النمو، قرر مجلس الاحتياطي الفدرالي الأمريكي تشديد السياسة النقدية تدريجياً، فرفع أسعار الفائدة الإسمية بنسبة مجموعها 125 نقطة في عام 2004. وإزاء ضعف النمو الاقتصادي في منطقة اليورو، أبقى البنك المركزي الأوروبي أسعار الفائدة الإسمية على حالها في هذا العام، بينما رُفعت أسعار الفائدة في المملكة المتحدة. وواصل مصرف اليابان انتهاج سياسة تعتمد على تحديد سعر الفائدة بصفر، لأن تضخم الأسعار الاستهلاكية للسلع الأساسية كان لا يزال سلبياً. وبوجه عام، تحركت أسعار الفائدة في الاقتصادات المتقدمة صعوداً في عام 2004، إلا أنها بقيت منخفضة قياساً إلى معدلاتها في الماضي. وفي ذاك العام، أدى انخفاض كلفة الاقتراض والتمويل، فضلاً عن وفرة السيولة، إلى تيسير أنشطة الاستثمار العالمي، مما ساهم في دفع عجلة النمو العالمي. وإضافة إلى ذلك، ساعد تحسن مستويات الاستقرار في الاقتصاد الكلي للبلدان المتقدمة والبلدان النامية في تخفيف الأثر السلبي للاضطرابات العالمية على فرادى البلدان، كما ساهم في الاستقرار الملحوظ الذي شهدته الأسواق المالية الدولية. وفيما يتعلق بغالبية البلدان النامية غير المصدرة للنفط، أرسى ارتفاع أسعار السلع الأساسية قاعدة للنمو في عام 2004، إذ عوَّض عن الآثار السلبية الناجمة عن ارتفاع أسعار النفط. والواقع أن أسعار جميع السلع الأساسية، من أغذية ومشروبات وبذور الزيوت النباتية وزيوت ومواد زراعية خام، ومنتجات معدنية خام وفلزات، قد ارتفعت في عام 2004، بحيث باتت تفوق بكثير المستوى التي كانت عليه في عام 2000.

وبالرغم من النتائج المستحسنة التي تحققت في عام 2004، لا تزال اختلالات عالمية عديدة تقوض استقرار الاقتصاد الدولي، وبالتالي تشكل مخاطر جسيمة على التنمية الاقتصادية في بلدان الإسكوا. وعلاوة على ذلك، لا تزال البلدان الصناعية والبلدان النامية تشكو من نقاط ضعف هيكلية بالغة، منها ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة، وتفاقم أعباء الديون.

ومن حيث الاقتصاد الكلي، يتعاظم القلق حيال استمرار تزايد العجز المزدوج في الولايات المتحدة الأمريكية، أي العجز في الحساب الجاري والعجز المالي، وآثاره المحتملة على عمليات تصحيح سعر الصرف. وتسود مخاوف كبيرة من أن يعتبر هذا العجز عبئاً لا تقوى الأسواق المالية الدولية على تحمله، وأن يقود هذا التصور إلى تصحيح مفاجئ في أسعار الصرف وأسعار الأوراق المالية. وإضافة إلى ذلك، يثير احتدام النقاش الدولي حول الأسباب الرئيسية للعجز الضخم والمتفاقم في الحساب الجاري في الولايات المتحدة الأمريكية، مخاوف من إحداث حركة حماية مفاجئة، تتخذ شكل تدابير مكافحة الإغراق، وغيرها من الحواجز غير التعريفية التي تعوق تقدم المفاوضات التجارية الدولية. ووجهة النظر السائدة بين المراقبين الدوليين أن عجز الحساب الجاري في الولايات المتحدة الأمريكية يبلغ من الارتفاع حداً لن يكفي معه تخفيض قيمة الدولار مقابل العملات الرئيسية الأخرى في العالم لتقليص الاختلالات القائمة. وما يلزم هو تخفيض العجز في القطاع العام الذي هو سبب رئيسي لانخفاض المدخرات في الولايات المتحدة الأمريكية إلى معدل سالب، فضلاً عن تحقيق زيادة ملموسة في مدخرات القطاع الخاص.

ومن المخاطر الكبرى الأخرى التي تهدد الاقتصاد العالمي خطر يرتبط بتطورات سوق النفط. فشدة ارتفاع الأسعار وكثرة تقلبها قد يؤديان إلى تسارع وتيرة التضخم في البلدان الصناعية. وهذا يتطلب سياسات نقدية أكثر انكماشاً من المتوقعة حالياً، على شكل زيادات حادة في أسعار الفائدة الإسمية، مما يؤدي إلى تجميد الإنفاق الرأسمالي للأسر والشركات، ويسبب تباطؤاً اقتصادياً في البلدان الصناعية. ويُرجح أن تتسرب الآثار السلبية لهذا السيناريو إلى معظم البلدان النامية عن طريق الأسواق الدولية للسلع ورأس المال. والبلدان التي تعاني من تدني الطلب على الصادرات، وترتفع ظروف التمويل، واحتمال هروب رؤوس الأموال، قد تواجه أزمات اقتصادية خطيرة، ولا سيما البلدان المثقلة بأعباء الديون (مثل لبنان). غير أن التخفيف من حدة هذه الأزمات قد يكون ممكناً بفضل أثر ارتفاع الإيرادات النفطية على توزيع الدخل العالمي لصالح البلدان المصدرة للنفط، وهذا ما يزيد إيرادات العملات الأجنبية ويعزز الطلب في شتى اقتصادات هذه المجموعة.

وعلاوة على ذلك، أدى النمو القوي في السيولة العالمية، حسب بعض المراقبين الدوليين، إلى ظهور فقاعات المضاربة في أسواق أسعار الأصول الدولية، مما يعرض الاقتصاد العالمي لمزيد من الخطر.

وكما هو مبين في الجدول 1، رافق الانتعاش الاقتصادي في العامين الماضيين تحسن طفيف في معدلات البطالة في العالم، مما يوضح وجود نقاط ضعف هيكلية تشوب النهوض الاقتصادي الذي حدث مؤخراً: "نمو بدون فرص عمل". وارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة المستمر في بلدان صناعية وبلدان نامية كثيرة، وصل في منطقة الإسكوا إلى حد بالغ الخطورة. ولذلك يجب على واضعي السياسات إعطاء الأولوية لإنشاء أسواق عمل تتسم بقدر أكبر من الدينامية والتوازن الاجتماعي، ولا سيما في ظل ارتفاع عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل، واتساع نطاق القطاعات غير النظامية في بعض بلدان الإسكوا.

وأخيراً يسبب ارتفاع مستويات الدين العام وسوء هيكلته نقاط ضعف خطيرة للبلدان النامية. فمنطقة الإسكوا، ولا سيما العراق ولبنان، مثقلة بمبالغ ضخمة من الدين العام. وقد أفاد هذان البلدان من جو التهدئة الذي عم الأسواق المالية الدولية في عام 2004. لكن ارتفاع مستوى خدمة الدين العام في لبنان،

على الرغم من نجاح إعادة الهيكلة من خلال نادي باريس، يقيد معظم الأنشطة الحكومية، ولا سيما الاستثمار في رأس المال البشري والمادي، ويشكل بذلك حاجزاً ضخماً أمام التنمية الاقتصادية المنصفة في هذا البلد. وعلاوة على ذلك، تواجه البلدان المثقلة بالديون خطر التزايد السريع في تكاليف رأس المال، بما أن أسعار الفائدة الإسمية ترتفع في مختلف أنحاء العالم. ومن شأن المبالغة في التضييق على السياسة النقدية في البلدان الصناعية، ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية، أن تؤدي إلى هروب قدر كبير من رؤوس الأموال، وبالتالي أن تتسبب بحدوث أزمة مالية في هذه البلدان.

2- الصورة المتوقعة لعام 2005

فرضاً أن المخاطر والشكوك المشار إليها آنفاً لم تتحقق في الواقع، يُتوقع للنمو الاقتصادي العالمي أن يتباطأ بعض الشيء، ليصل إلى 3.25 في المائة في عام 2005. ووفقاً لما ورد في "الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام 2005" يفترض أن جميع المناطق الكبرى في العالم، ما عدا أفريقيا، ستسجل معدّل نمو أدنى من المعدل الذي تحقق في عام 2004. غير أن التوقعات المعروضة في الجدول 1 ترسم صورة عن النمو لا بأس بها. ومع تباطؤ النمو العالمي، يُتوقع أن يتباطأ نمو التجارة الدولية. ومع تراجع الطلب العالمي، يرجح أن يسجل المتوسط السنوي لأسعار غالبية السلع غير النفطية انخفاضاً طفيفاً. وفي ظل الشكوك الاقتصادية الكلية والجغرافية السياسية القائمة، واستمرار الطلب على ثباته، يمكن أن تبقى أسعار النفط على ارتفاعها وتقلبها طوال عام 2005. ومن الشؤون الرئيسية في السياسة العامة العالمية لعام 2005، التحكم بمرحلة التحول إلى أسعار فائدة أعلى من شأنها أن تمنع ظهور الفقاعات وتضمن الاستقرار في أسواق رأس المال الدولية. وإذا ما أمكن استيعاب الضغوط وتوقعات التضخم، فلا يرجح حدوث تغيرات عالمية مفاجئة في تكاليف الاقتراض والتمويل. ويتسم التضييق التدريجي على السياسة النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية بأهمية خاصة بالنسبة إلى بلدان الإسكوا، بما أن غالبيتها قد ربطت عملاتها الوطنية بالدولار. ولذلك قد يؤدي هذا التضييق إلى ارتفاع قيمة هذه العملات.

باء- التطورات في قطاع النفط

1- العرض والطلب العالميان

سلك الاقتصاد العالمي مسار الانتعاش، وقد تواصل نمو الطلب الوارد من البلدان النامية، ولا سيما من آسيا. وفي هذا السياق، نما الطلب العالمي على النفط باطراد في عام 2004. واستمدت الزيادة في الطلب دفعاً من استمرار التنامي الاقتصادي السريع في الصين وحصانة الانتعاش الاقتصادي في أمريكا الشمالية. وأشارت تقديرات الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى أن الطلب على النفط، في عام 2004، نما بنسبة 3.2 في المائة، ليصل إلى 82.4 مليون برميل في اليوم[4]. وشكل الطلب الوارد من البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 40 في المائة من مجموع الطلب العالمي على النفط، فأسهمت بذلك بنسبة ثلاثة أرباع في مجموع النمو الذي شهده الطلب العالمي على النفط في عام 2004.

وتجاوز نمو الطلب في عام 2004 التوقعات. فقد كانت أسعار النفط مرتفعة في مطلع العام، واعتبر ذلك بمثابة عامل يحتمل أن يكبح الاقتصاد العالمي والطلب على منتجات الطاقة. وكان منتجو النفط،

(4) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، تقرير الوكالة عن أسواق النفط، كانون الثاني/يناير 2005.

ولا سيما في إطار منظمة البلدان المصدرة للنفط، حذرين حيال توقعات الطلب بعد النصف الثاني من عام 2004. وإضافة إلى تباطؤ الطلب العالمي، كان من المتوقع أن يحدث انخفاض في الطلب على النفط نتيجة لاختفاء العناصر القصيرة الأجل، التي كانت قد ساهمت في ارتفاع الطلب على النفط في الربع الأول من عام 2004، مثل الطلب على نفط التدفئة وتوقف المعامل اليابانية للطاقة الذرية. وقررت الأوبيك خفض حصة الإنتاج اعتباراً من نيسان/أبريل 2004 من 24.5 مليون برميل في اليوم إلى 23.5 مليون برميل في اليوم، وهو تخفيض إضافي إلى التخفيض الذي كانت المنظمة قد اتخذت قراراً بشأنه في تشرين الثاني/نوفمبر 2003.

إلا أن نمو الطلب على النفط استمر إلى ما بعد الربع الثاني من عام 2004. وفي الوقت ذاته، ظهرت عوامل في جانب العرض، مثل تعطل الإنتاج في منطقة خليج المكسيك في الولايات المتحدة الأمريكية بسبب إعصار إيفان في أيلول/سبتمبر 2004 قيدت الإمداد بالنفط؛ وتوترات جغرافية سياسية، منها الاضطرابات الأهلية في العراق وفنزويلا ونيجيريا أخلت باستقراره. وعلاوة على ذلك، أدت الاختناقات في صناعة التكرير والتوزيع إلى فرض قيود إضافية على العرض والطلب في عام 2004. وإزاء هذا الوضع، عادت الأوبيك عن قرارها وزادت حصة الإنتاج على مرحلتين، بحيث بلغت 26.0 مليون برميل في اليوم في آب/أغسطس 2004. وسارت البلدان المنتجة للنفط وغير الأعضاء في الأوبيك على المنوال نفسه، بحيث ناهز إنتاج النفط القدرات القصوى المتاحة في أواخر عام 2004.

وحفاظاً على قدر مقبول من القدرات الاحتياطية، عمدت البلدان المنتجة إلى زيادة نشاط الحفر والتنقيب تدريجياً. واستقر العدد العالمي لحفارات النفط على 555 2 في كانون الأول/ديسمبر 2004[5]. وهذا كان أعلى عدد تبلغه هذه الحفارات منذ نيسان/أبريل 1986، وقد واصل مساره التصاعدي من مستوى متدن لم يتجاوز 171 1 في أيار/مايو 1999. غير أن المشكلة التي نجمت عن أعوام قلة الاستثمار وأدت إلى القيود الراهنة على عمليات الإمداد في مرحلة الحفر والتنقيب لم تحل في عام 2004، ولا يتوقع ان تحلّ في الأجل القصير. وطوال العقد الماضي، تراجعت القدرات الاحتياطية ببطء، لأن متوسط الزيادات في الطلب العالمي على النفط تجاوز زيادة الإنتاج من خارج الأوبيك. ولم تكن القدرات الاحتياطية المحدودة، التي قُدّرت بما يتراوح بين 2.0 و2.5 مليون برميل في اليوم، لتكفي للتعامل مع الارتفاع في الطلب.

وطاولت القيود أيضاً عمليات الإمداد بالنفط في مرحلتي الإنتاج، والتكرير والتوزيع. ففي فترة معينة من عام 2004، عجز نظام التكرير في الولايات المتحدة الأمريكية عن إنتاج حجم الغازولين اللازم للاستهلاك ولبناء المخزون. واتسع هامش التكرير، فبلغ مستويات لم يسبق لها مثيل. واستجابت مصافي التكرير لهذا الوضع بتوسيع عملياتها إلى الحدود القصوى في غضون أشهر عديدة لتجذب الشح في الغازولين. ويعتبر التوسيع في مرحلتي الإنتاج والتكرير والتوزيع أكثر صعوبة لأنه أكثر خضوعاً للضوابط من مرحلة الحفر والتنقيب. وأصبحت المخاوف حيال قدرات الإمداد وهيكله عاملاً أساسياً ذا تأثير واضح على ثبات أسعار النفط في عام 2004.

2- تطورات أسعار النفط

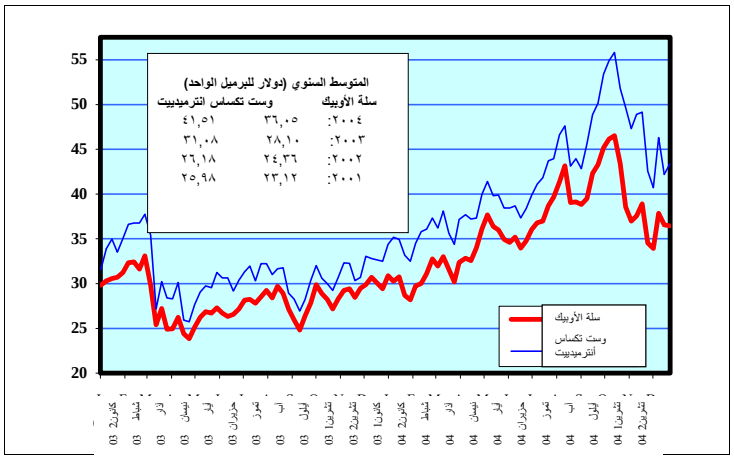
استمرت أسعار النفط في التصاعد طوال عام 2004، وتسارعت تقلّباتها باتجاه ذروتين بلغتهما في آب/أغسطس وتشرين الأول/أكتوبر (انظر الجدول 1). واستمر هذا الاتجاه في ديناميات الأسعار حتى الربع

(5) Baker Hughes، أعداد حفارات النفط في العالم، لمزيد من التفاصيل، انظر الموقع التالي: http://www.bakerhughes.com/investor/rig.

الأول من عام 2005. وبلغ المتوسط السنوي لـ"وست تكساس انترميدييت" 41.51 دولاراً للبرميل وسعر سلة الأوبيك المرجعي 36.05 دولاراً للبرميل. واتسع الفارق بين السعرين المرجعيين من حد معتاد يتراوح بين 3 و4 دولارات إلى حد يتراوح بين 6 و10 دولارات في هذا العام. وازداد المتوسط السنوي لـ "وست تكساس انترميدييت" بنسبة 51.2 في المائة، فبعد أن كان 35 دولاراً في أوائل عام 2004، بلغ ذروة قدرها 53 دولاراً في تشرين الأول/أكتوبر، واستقر على متوسط قدره 46 دولاراً في أواخر العام.

ويمكن تفسير تطورات أسعار النفط في عام 2004، في سياق القوى المحركة الكامنة وراء تحديد الأسعار في الأجلين القصير والطويل، وكذلك في سياق الأسباب الأساسية التي تغذي هذه الحركة النشطة للأسعار وتندرج في إطار الأحداث الاقتصادية والجغرافية السياسية والطارئة.

الشكل- أسعار النفط الخام لعامي 2003 و2004
(بالدولار للبرميل)



المصدر: منظمة البلدان المصدرة للنفط، إدارة معلومات الطاقة.

تُحدد الأسعار المرجعية الرئيسية لأسواق النفط (برنت ووست تكساس انترميديت) على أساس مجموعة عوامل تتصل بالأسواق العاجلة والآجلة والمادية والثانوية والمستقبلية، ولكن آلية الأسواق المستقبلية تغلب على الآليات الأخرى بسبب وفرة السيولة. وتؤدي قدرات الإنتاج دوراً في الأجلين القصير والمتوسط بينما تؤثر الاحتياطيات النفطية على تحديد الأسعار في الأجل الطويل. وهناك فرق بين الاثنين يستحق التوقف عنده. فعندما توسع قدرات الإنتاج إلى الحدود التي بلغتها في عام 2004، تؤثر على الأسعار في الأجل القصير وتدفعها صعوداً. ومن ناحية أخرى، تتأثر الأسعار في الأجل الطويل بالمسائل الجغرافية السياسية العابرة بطبيعتها، نظراً لضآلة احتمال حلها في الأجل القصير. وهكذا ينعطف المنحنى الآجل صعوداً ويحدِّد السعر عند مستوى معين للأعوام القليلة المقبلة. وعلاوة على ذلك، تتأثر الأسعار في الأجل

الطويل بظهور اعتقاد بالندرة الجيوفيزيائية، مفاده أن الإنتاج قد بلغ ذروته، وأنه سينخفض لا محال. وهـذا الخوف من شح في المستقبل يدفع المنحنى الآجل صعوداً.

وفي هذا السياق، كانت العوامل الأساسية التالية تسير جميعها في الاتجاه نفسه خلال فترة قـصيرة: (أ) ازدياد الطلب العالمي على النفط نتيجة لزيادة ملموسة في الطلب الوارد من الصين، وبلدان أخـرى مـن آسيا، والولايات المتحدة الأمريكية، وبلدان أمريكا اللاتينية؛ (ب) تقلّص قـدرات الإنتـاج الفائـضة بـسبب الارتفاع غير المتوقع في الطلب؛ (ج) انقياد المؤسسات الكبرى، والصناديق التحوطية، والجهات التحوطيـة الفردية نحو المغالاة في المضاربة، استباقاً للتضييق المقبل على سوق النفط، وبالتالي تفضيل الاستثمار فـي أسواق النفط للمستقبل على الاستثمار في منتجات مالية أخرى؛ (د) الاضطرابات الجغرافية السياسية المـشار إليها في القسم السابق ونزاع الاتحاد الروسي مع شركة يوكـوس (Yokos)؛ (ه) الأحـداث الطارئـة مثـل إضرابات العمال (في النرويج مثلاً) والإعصارات.

ووفقاً للسلة المرجعية للأوبيك، تشير التقديرات إلى أن أسعار النفط ستتراوح بـين 35 و42 دولاراً للبرميل في عام 2005 وبين 32 و38 دولاراً للبرميل في عام 2006. ويُتوقع أن يتراجع الطلب العالمي في العامين المقبلين نتيجة لارتفاع الأسعار، بحيث يتراوح بـين 1.5 و1.7 مليـون برميـل فـي اليـوم بـين عامي 2005 و2006 (أي أن النمو سيبلغ 2 في المائة سنوياً). ويتوقع أن تخـف القيـود علـى الإمـداد بفضل الزيادات التدريجية في إنتاج النفط الخام في البلدان المنتجة للنفط والتحسينات البنيوية فـي مرحلتـي الإنتاج والتكرير والتوزيع في البلدان المستهلكة الرئيسية. وبينما يحتمل أن تستمر حالـة عـدم الاطمئنـان للظروف الجغرافية السياسية، لعل فترات التعطل القصيرة الأجل التي توالت على الإمداد فـي عـام 2004 لن تتكرر في كل عام. غير أن الاقتصاد العالمي سيظل خاضعاً لانخفاض سعر الفائدة (على الـرغم مـن الزيادات التدريجية في الولايات المتحدة الأمريكية)، وستبقى قوى المضاربة النشطة تسبب تقلّبات في أسعار النفط.

3- إنتاج النفط الخام في منطقة الإسكوا: البلدان الأعضاء في الأوبيك والبلدان غير الأعضاء في الأوبيك والعراق

ارتفع إنتاج النفط في منطقة الإسكوا بنسبة 6 في المائة عن المستوى الذي كان عليه في عام 2003، ليصبح 19 مليون برميل في اليوم. ودفع الارتفاع غير المتوقع في الطلب العالمي على النفط في عام 2004 الاقتصادات النفطية إلى استخدام قدراتها الاحتياطية الضئيلة تلبية للطلب. ومن حيث إنتاج النفط واسـتخدام القدرة الاحتياطية وتوسيعها، تقسم منطقة الإسكوا إلى مجموعتين إضافة إلى العـراق. تـضم المجموعـة الأولى بعـض البلـدان الأعـضاء فـي الأوبيـك (الإمـارات العربيـة المتحـدة، وقطـر، والكويـت، والمملكة العربية السعودية)، والتي قد تجاوز متوسط إنتاجها من النفط الخام في عام 2003 بنـسبة 9 فـي المائة. وبالاستعانة بشركات وجهات متعاقدة وطنية ودولية تعمل في قطاع النفط، تستطيع هذه المجموعة أن تسير قدماً نحو استغلال حقول نفط جديدة، وتوسيع حقول ثانوية، وإعادة تطوير البنـى التحتيـة الرئيـسية. وتضم المجموعة الثانية بلداناً أصغر غير أعضاء في الأوبيك (الجمهورية العربية السورية، وعُمان، ومصر، واليمن)، وقد انخفض إنتاج هذه البلدان بنسبة 5 في المائة في عام 2004، وهي تسعى جاهدة إلـى الحفـاظ على مستويات الإنتاج. وأخيراً هناك العراق الذي زاد إنتاجه بنسبة 53 في المائة والذي يتوقف تقدم عمليات الاستخراج فيه على استتباب الأمن والاستقرار (انظر الجدول 2). وقبل حلول عام 2005، سارعت البلدان المنتجة للنفط الأعضاء في الأوبيك لتتعهد في كانون الأول/ديسمبر 2004 بتخفيض الإنتاج بمعـدل مليـون برميل في اليوم، بينما تسعى البلدان غير الأعضاء في الأوبيك إلى الحفاظ على مستويات الإنتاج التي بلغتها في الأعوام الأخيرة. واستمرار ارتفاع أسعار النفط لن يقتصر على تحقيق الفوائد فحسب، وإنمـا سـيؤخر أنشطة الإصلاح الاقتصادي التي تعهدت بلدان كثيرة أعضاء في الإسكوا بتنفيذها.

وفي عام 2004، أفادت المملكة العربية السعودية من ارتفاع أسعار النفط وضخامة قدراتها الإنتاجية الاحتياطية لزيادة متوسط إنتاجها اليومي بنسبة 3 في المائة تقريباً، متجاوزة حصتها المحددة حالياً بمعدل 8.775 مليون برميل في اليوم (اعتباراً من 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2004). وفي الوقت ذاته، حرصت المملكة على الحفاظ على قدرة احتياطية معقولة لا تقل عن 1.5 مليون برميل في اليوم[6]. وفي حزيران/يونيو 2004، اجتمع أعضاء الأوبيك واتفقوا على زيادة إنتاج النفط الخام بمعدّل مليوني برميل في اليوم في محاولة لخفض الأسعار. وازداد إنتاج الكويت والمملكة العربية السعودية (بنسبة 7,7 في المائة)، والإمارات العربية المتحدة (بنسبة 5.2 في المائة)، وقطر (بنسبة 5.1 في المائة)، واستطاعت هذه الزيادة أن تعوض عن المفقود من الإنتاج من إندونيسيا وإيران وفنزويلا. وفي أواخر عام 2004، عندما تضاعف إنتاج النفط من حقل أبو سعفة النفطي ليصل إلى 000 300 برميل في اليوم، خفضت المملكة العربية السعودية بنسبة 50 في المائة الهبة التي اعتادت أن تقدمها إلى البحرين بواسطة أنابيب ممدودة من حقل أبو سعفة[7].

وبدعم من شركات دولية عملاقة تعمل في قطاع النفط، عزمت المملكة العربية السعودية على توسيع عمليات التنقيب عن الغاز وإنتاج الغاز المكثف. وتعتبر قطر، التي تتمتع بثالث أكبر احتياطي من الغاز الطبيعي، مصدراً رئيسياً للغاز المسيل. وهكذا تصبح زيادة إنتاج سوائل الغاز الطبيعي وصادرات الغاز المكثف التي لا تخضع لحصص الأوبيك، فضلاً عن الاستعاضة عن النفط بالغاز في الاستهلاك المحلي، خياراً رئيسياً من خيارات تنويع الإيرادات المتاحة لبلدان عديدة منتجة للنفط في المنطقة.

ووفقاً لمصادر ثانوية للأوبيك، تباين إنتاج النفط في عام 2004 بين البلدان غير الأعضاء في الأوبيك. ففي مصر، انخفض الإنتاج بنسبة 5 في المائة بسبب انخفاض الاحتياطي وازدياد استخدام الغاز الطبيعي المضغوط وقوداً للسيارات. ونظراً للاكتشافات الكبرى التي حدثت مؤخراً في قطاع الغاز الطبيعي ولتضاعف إنتاجه بين عامي 1999 و2003، سيبقى الغاز الطبيعي المحرك الرئيسي لنمو قطاع الطاقة في مصر في المستقبل القريب. والتزايد السريع في احتياطيات الغاز يفيض عن الحاجات المحلية ويغذي بذلك إمكانات التصدير، مما يعوض الأثر الذي أحدثه انخفاض الصادرات النفطية على ميزان المدفوعات. وفي عُمان انخفض إنتاج النفط بنسبة 7 في المائة عن المستوى الذي بلغه في عام 2003، بسبب استمرار المشاكل الفنية، فعمدت إلى زيادة احتياطي الغاز الطبيعي المؤكد في عام 2004 عن طريق تكثيف عمليات التنقيب[8]. وشهدت الجمهورية العربية السورية واليمن أيضاً انخفاضاً طفيفاً في متوسط إنتاج النفط، بلغت نسبته 6 في المائة و5 في المائة على الترتيب. فقد أدت المشاكل التكنولوجية ونضوب احتياطي النفط إلى هبوط الإنتاج في الجمهورية العربية السورية، مما دفعها إلى التخطيط لزيادة إنتاجها من الغاز الطبيعي وإحلال الغاز محل النفط لتوليد الطاقة في الأعوام المقبلة. وفي آذار/مارس 2003، فقدت الجمهورية العربية السورية مصدراً رئيسيا من مصادر إيراداتها عندما توقفت الأنابيب بينها وبين العراق عن الضخ بسبب الحرب.

---

(6) استناداً إلى حديث السيد علي النعيمي، وزير النفط والموارد المعدنية في المملكة العربية السعودية، في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2004.

(7) إدارة معلومات الطاقة، *Saudi Arabia Country Analysis Brief*، كانون الثاني/يناير 2005. غير أن الإحصاءات التجارية الرسمية الصادرة مؤخراً عن البحرين لا تبيّن أي هبوط في إيرادات صادراتها النفطية خلال الأرباع الثلاثة الأخيرة من عام 2004.

(8) إدارة معلومات الطاقة، *Oman Country Analysis Brief*، كانون الثاني/يناير 2005.

في العراق، حيث تكثر فترات التعطل بفعل انعدام الاستقرار السياسي، يبقى نشاط هذا القطاع على قدر كبير من التقلب على صعيد الإنتاج والتكرير والتصدير. فأثناء الحرب، أحرقت سبع آبار نفطية في العراق من أصل 1 500 بئر. وأدت عمليات إعادة التأهيل التي خضعت لها البنية التحتية النفطية إلى استعادة 53 في المائة من إنتاج النفط الخام، ما بلغ متوسطه مليوني برميل في اليوم تقريباً في الأشهر العشرة الأولى من عام 2004. وهذا ساعد العراق على تحقيق مستوى في التصدير تراوح بين 1.5 و1.7 مليون برميل[9]. ومن التحديات الكبرى التي تواجه الحفاظ على قدرات إنتاج النفط مشكلة العراق مع انقطاع المياه، ولا سيما في الجنوب، والضرر الذي يسببه تسرب المياه إلى الخزانات النفطية. وتشير تقديرات صدرت مؤخراً إلى ضرورة إجراء استثمارات أجنبية بقيمة تتراوح بين 10 و20 مليار دولار بهدف التوصل إلى إنتاج 4 ملايين برميل في اليوم[10].

الجدول 2- إنتاج النفط في منطقة الإسكوا والأوبيك والعالم، 2000-2005
(بالألف برميل في اليوم)

البلد	2000	2001	2002	2003	2004	استناداً إلى حصة عام 2005[أ، ب]	2005[ج]	التغير (2003-2004)	النسبة المئوية للتغير (2003-2004)
الإمارات العربية المتحدة	2 175	2 115	1 988	2 243	2 360	2 356	2 358	117	5.2
البحرين[د]	190	190	190	200	200	200	200	0	0,0
عُمان	960	960	900	820	760	730	730	(60)	(7.3)
قطر	648	633	648	743	781	700	741	38	5.1
الكويت	1 996	1 947	1 885	2 108	2 340	2 167	2 254	167	7,7
المملكة العربية السعودية[ه]	8 095	7 889	7 535	8 709	8 982	8 775	8 879	273	3.1
بلدان مجلس التعاون الخليجي	14 064	13 734	13 146	14 888	15 423	14 928	15 161	535	3.6
الجمهورية العربية السورية	520	520	510	540	510	490	490	(30)	(5.6)
العراق[ب]	2 810	2 594	2 000	1 322	2 018		3 250	696	52.6
مصر	800	760	750	750	710	700	710	(40)	(5.3)
اليمن	450	470	460	440	420	420	420	(20)	(4.5)
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	4 580	4 344	3 720	3 052	3 658	4 860	4 870	606	19.9
منطقة الإسكوا	18 644	18 078	16 866	17 940	19 081	19 788	20 031	1 141	6.4
مجموع إنتاج الأوبيك من النفط الخام	28 000	27 200	25 400	27 000	29 100			2 100	7.8
المجموع العالمي للإمدادات النفطية	77 000	77 200	76 700	79 300	82 800			3 500	4,4
حصة الإسكوا من المجموع العالمي	%24.2	%23.4	%22.0	%22.6	%23.0				

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) استناداً إلى حصة الأوبيك للبلدان الأعضاء في المنظمة، وتقديرات الإنتاج لعام 2005 للبلدان غير الأعضاء؛ الأوبيك التقرير الشهري عن أسواق النفط، شباط/فبراير 2005، الجدول 26.

(ب) باستثناء العراق المعفى من حصة الأوبيك.

(ج) بالنسبة إلى الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية: يستند الإنتاج إلى حساب المتوسط بين الإنتاج الفعلي لعام 2004 وحصة الإنتاج اعتباراً من تشرين الثاني/نوفمبر 2004.

(د) بما في ذلك حصة البحرين من حقل أبو سعفة النفطي.

(ه) بما في ذلك حصة 50 في المائة من المنطقة المحايدة.

(9) مجلس الاستعراض الاستراتيجي العراقي، الاستراتيجية الوطنية لتنمية العراق، 2005-2007، أيلول/سبتمبر 2004.

(10) إدارة معلومات الطاقة، *Iraq Country Analysis Brief*، تشرين الثاني/نوفمبر 2004.

(و) بيانات الفترة 2000-2004 مأخوذة من: الأوبيك، التقرير الشهري عن أسواق النفط، أعداد مختلفة؛ وأرقام عـام 2005 مـستندة إلـى الهدف المتوسط الأجل.

4- إيرادات النفط وأثر إيرادات النفط غير المتوقعة على الاقتصاد الكلي

على الرغم من تباين الأداء في إنتاج النفط، شهدت البلدان المصدرة للنفط في منطقة الإسكوا ارتفاعاً في الإيرادات الإجمالية من الصادرات النفطية (انظر الجدول 3). وقُدِّر مجموع الإيرادات الإجماليـة التـي حققتها المنطقة من الصادرات النفطية بمبلغ 212.6 مليار دولار في عام 2004، مسجلة زيادة قدرها 28.7 في المائة عن المستوى المحقق في عام 2003. وفيما عدا قطر، أدت هذه الزيادة في البلدان الأخرى إلـى زيادة في حصة الصادرات النفطية من مجموع قيمة الصادرات لعام 2004 على النحو التـالي: 92.8 فـي المائة في الكويت، و76.7 في المائة في عُمان، و70.6 في المائة في الجمهورية العربية الـسورية، و41.5 في المائة في الإمارات العربية المتحدة. وفي قطر، استمرت حصة الصادرات النفطية من مجمـوع قيمـة الصادرات في الانخفاض في الأعوام الأخيرة، وذلك بسبب الزيادة الكبيرة في الصادرات من الغاز الطبيعـي المسيَّل. وقد انخفضت حصة الصادرات النفطية من 56.8 في المائة في عام 2000 إلى 41.8 في المائة في عام 2004.

الجدول 3- الإيرادات الإجمالية للصادرات النفطية في منطقة الإسكوا، 2000-2005
(مليارات الدولارات بالسعر الجاري)

البلـد	2000	2001	2002	2003	2004[أ]	2005[ب] مرتفع	2005[ج] منخفض	التغير (2003-2004)	النسبة المئوية للتغير (2003-2004)
الإمارات العربية المتحدة	21.63	17.75	16.68	22.11	30.00	37.50	32.61	7.89	35.67
البحرين[د]	4.48	3.68	3.96	4.68	5.38			0.70	14.99
عُمان	8.90	7.70	7.52	7.91	10.30	12.14	10.47	2.39	30.19
قطر[ه]	6.59	5.61	5.63	6.72	7.07	7.95	6.88	0.35	5.24
الكويت	18.17	14.95	14.06	18.63	25.56	32.17	28.46	6.93	37.18
المملكة العربية السعودية[د]	70.65	59.61	63.62	86.00	106.00	116.33	101.27	20.00	23.26
بلدان مجلس التعاون الخليجي	130.42	109.30	111.46	146.05	184.31	206.09	179.69	38.26	26.19
الجمهورية العربية السورية	3.56	4.06	4.28	3.72	4.02	4.28	3.77	0.30	8.00
العراق	17.42	12.47	9.19	8.35	16.20	21.54	18.76	7.85	94.00
مصر	2.56	2.60	2.48	3.55	4.64	2.40	2.08	1.09	30.73
اليمن	3.40	2.91	3.15	3.46	3.80	4.43	3.84	0.34	9.86
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	26.93	22.04	19.10	19.08	28.66	32.64	28.45	9.58	50.21
منطقة الإسكوا	157.35	131.34	130.56	165.13	212.97	238.74	208.14	47.84	28.97

(أ) تقديرات الإسكوا استناداً إلى مصادر رسمية.

(ب) تقديرات وتوقعات الإسكوا استناداً إلى فرضيات ارتفاع سعر البرميل.

(ج) تقديرات وتوقعات الإسكوا استناداً إلى فرضيات انخفاض سعر البرميل.

(د) بما في ذلك حصة البحرين من حقل أبو سعفة النفطي. تقدر نفقات البحرين الإجمالية على الواردات النفطية بمبلغ 2.06 مليـار دولار في عام 2003 و2.5 مليار دولار في عام 2004.

(ه) تسجل صادرات قطر من النفط غير الخام تزايداً كبيراً، ولا سيما من الغاز الطبيعي المسيَّل. وتقدر الإيرادات الإجمالية للصادرات مـن الغاز الطبيعي المسيَّل بمبلغ 6.9 مليار دولار لعام 2004.

(و) بما في ذلك حصة 50 في المائة في المنطقة المحايدة.

وانعكست المكاسب غير المتوقعة على الإيرادات الحكومية، ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث حققت مستوى لم يسبق له مثيل في الفائض المالي. واتخذت المملكة العربية السعودية لعام 2005 مجموعة من التدابير في سبيل الإنفاق الحكومي التوسعي الذي يخدم التنمية. وتسلك بلدان أخرى من مجلس التعاون الخليجي المنحى التوسعي نفسه في توقعات الإنفاق في ميزانياتها، ولكن بمزيد من الاعتدال. وبفضل استمرار سياسات التنويع الاقتصادي، ولا سيما تطوير القطاع المالي وتوسيع قطاعات الخدمات، ومنها قطاعات السياحة والتجارة والعقارات، استطاعت بلدان مجلس التعاون الخليجي أن توجه الإيرادات غير المتوقعة المحققة من قطاع النفط نحو توسيع نطاق الطلب المحلي. غير أن استدامة المرحلة الاقتصادية التوسعية الحالية في الاقتصادات المصدرة للنفط لا تزال موضع شك، لأنها تستلزم مزيداً من التوسع في تنمية القطاعات غير النفطية.

ولوحظت آثار الإيرادات غير المتوقعة في الاقتصادات الأكثر تنوعاً من خلال تزايد التحويلات المالية، ومنها التحويلات التي يجريها العمال، والاستثمارات الرأسمالية البينية، والإيرادات السياحية. ومع أن الكثير من هذه الاقتصادات الأكثر تنوعاً يسعى إلى التوسع الاقتصادي في ظل قيود داخلية وخارجية، ومنها ارتفاع مستويات الدين العام، وضعف قدرات التصدير الصافية، ساعد تراجع القيود الخارجية على توسيع نطاق الطلب المحلي في عام 2004 (انظر القسم دال).

جيم- الدين العام في منطقة الإسكوا

تتسم منطقة الإسكوا بقدر كبير من عدم التجانس من حيث أعباء الدين العام. فبلدان مجلس التعاون الخليجي، عموماً، تحافظ على وضع مالي مستقر، يتسم بمستويات منخفضة أو غير مرتفعة من الديون الخارجية ونسب هذه الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي. وفي الوقت ذاته، جمعت هذه البلدان كميات وفيرة من الأصول الخارجية[11]. وفي المقابل، ترزح الاقتصادات الأكثر تنوعاً تحت أعباء ثقيلة من الديون الخارجية وتواجه تحديات أشد خطورة في الجهود التي تبذلها من أجل الاستمرار في تحمل هذه المديونية. فنسب الدين العام وخدمة هذا الدين في الأردن والعراق ولبنان بلغت حداً يقوض إمكانات النمو في هذه البلدان ويضعف قدرتها على مواجهة الصدمات القاسية.

1- الدين العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي

في ضوء ارتفاع الإيرادات النفطية طوال عام 2004 واستمرار الاتجاه التصاعدي للأسعار في الأشهر الأولى من عام 2005، يتوقع أن تحقق معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي فوائض كبيرة في ميزانياتها تؤدي إلى زيادة تحصين وضعها المالي. وكما كانت الحال في عام 2004، ترتكز ميزانيات بلدان مجلس التعاون الخليجي لعام 2005 على توقعات محافظة لأسعار النفط. فعُمان، مثلاً، وضعت ميزانيتها لعام 2005 على أساس سعر متوقع متوسطه 23 دولاراً لبرميل النفط الخام العُماني، بينما وضعت قطر ميزانيتها الجديدة على أساس سعر 27 دولاراً للبرميل. وإذا استمر الانتعاش الحالي في الاقتصاد العالمي، فيرجح أن يفوق متوسط أسعار النفط في عام 2005 توقعات حكومات مجلس التعاون الخليجي بكثير، فيحقق بذلك إيرادات مالية وفوائض في الميزانيات تفوق التوقعات.

ففي المملكة العربية السعودية، وهي البلد الأكثر استدانة بين بلدان مجلس التعاون الخليجي، ازداد مجموع الدين الحكومي حتى ناهز 75 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أواخر عام 2003. غير أن

(11) حسب تقرير صادر عن مجلس الغرف التجارية والصناعية في المملكة العربية السعودية، بلغ مجموع الأموال التي استثمرتها بلدان مجلس التعاون الخليجي في الخارج 400 1 مليار دولار في عام 2004، نصفها للمملكة العربية السعودية.

نسبة الدين الخارجي لا تتجاوز 23 في المائة من مجموع الدين. وفي عام 2004، استُخدم جزء كبير من فائض الميزانية، قدر بمبلغ 26 مليار دولار، لسداد الدين العام. ونتيجة لذلك، تشير التقديرات إلى أن مجموع الدين العام قد انخفض كثيراً من 176 مليار دولار في أواخر عام 2003 إلى 164 مليار دولار في أواخر عام 2004. وفي قطر، كونت الديون الخارجية المتراكمة كتلة ضخمة نسبية، في الأعوام الأخيرة، وذلك بعد أن نفذ هذا البلد مشاريع استثمارية ضخمة في البنية التحتية، ولا سيما في قطاع النفط والغاز. وتشير التقديرات الواردة في التقرير القطري الذي أصدرته وحدة الاستخبارات الاقتصادية في كانون الثاني/يناير 2005، إلى أن مجموع الديون الخارجية المتراكمة على قطر بلغ 18 مليار دولار في عام 2004، مما يعني أن نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغت 76 في المائة. إلا أن استمرار الارتفاع الجامح في أسعار النفط، وارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأعوام الأخيرة، وارتباط معظم عمليات الاقتراض من الخارج بمشاريع استثمارية عالية المردود، عوامل تسمح باعتبار وضع قطر المالي الخارجي مستقراً جداً ما دامت أسعار النفط والغاز مرتفعة. وفي البحرين أيضاً، كبرت كتلة الديون الخارجية المتراكمة في الأعوام الماضية، فاستقرت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي عند 60 في المائة في أواخر عام 2004. وكما هي الحال بالنسبة إلى قطر، لن يسبب الارتفاع النسبي في مستوى الديون الخارجية مشكلة للتنمية الاقتصادية في البحرين ما دامت أسعار النفط مرتفعة. وأخيراً، تتراوح نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الإمارات العربية المتحدة وعُمان والكويت بين 20 و30 في المائة، وهي نسبة منخفضة بالمعايير الدولية.

2- الدين العام في الاقتصادات الأكثر تنوعاً

شهد وضع الدين العام في الاقتصادات الأكثر تنوعاً في المنطقة تحسناً طفيفاً في عام 2004، ولا سيما بفضل النمو الاقتصادي القوي وأثره الإيجابي على أسعار الفائدة الإقليمية والعالمية. غير أن ارتفاع الديون الخارجية ومتطلبات خدمة هذه الديون يبقى من الحواجز الضخمة الماثلة أمام التنمية، ولا سيما في الأردن والعراق ولبنان[12].

وفي مصر التي يصنفها البنك الدولي بين البلدان الأقل مديونية، يبقى مستوى الديون الخارجية معقولاً، إذ بلغ 29.5 مليار دولار في أيلول/سبتمبر 2004. ولعل الزيادة الطفيفة التي طرأت على كتلة الديون الخارجية في العام الماضي تعزى إلى انخفاض قيمة الدولار مقابل عملات كبار الدائنين. ونسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي هي 36.9 في المائة. ولا تشكل الديون الخارجية القصيرة الأجل سوى جزء صغير (6.9 في المائة) من مجموع الديون الخارجية. واستمر انخفاض نسبة خدمة الديون إلى الصادرات من 12.2 في المائة في عام 2002 ليصل إلى 9.6 في المائة في أيلول/سبتمبر 2004، وذلك بسبب ازدياد الصادرات من السلع الأساسية، وإيرادات السفر، ورسوم قناة السويس. وفي المقابل، سجلت الديون المحلية زيادة كبيرة في الأعوام الماضية، فبلغت قيمتها 433.8 مليار جنيه مصري في أيلول/سبتمبر 2004، وهي قيمة تعادل 87.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي المصري. وبما أن تزايد التزامات خدمة الدين المحلي يؤدي إلى إبعاد القطاع الخاص عن الاقتراض والاستثمار، تجد الحكومة نفسها أمام التحدي الذي يمثله تخفيض العجز المالي الضخم الذي تعاني منه في الوقت الراهن.

وأشارت تقديرات المراقبين الدوليين إلى أن الديون الخارجية للجمهورية العربية السورية بلغت 22 مليار دولار في أواخر عام 2004، وهي قيمة تعادل 100 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي، بينما أفادت مصادر وطنية رسمية بأن المبلغ أقل من ذلك بكثير. وفي كانون الثاني/يناير 2005، توصلت الحكومة السورية إلى اتفاق هام مع الاتحاد الروسي ينص على إلغاء جزء من الديون. وبموجب هذا

(12) لا بيانات موثوقة متاحة عن الدين العام في فلسطين.

الاتفاق، ينوي الاتحاد الروسي حذف 9.8 مليارات من الدولارات، أي 73 في المائة من الـديون الـصافية المستحقة على الجمهورية العربية السورية للاتحاد.

وفي اليمن ازداد مجموع الديون الخارجية خلال الأعوام القليلة الماضية بسبب العجز الـضخم فـي الميزانية. ويبدو أن هذا المنحى قد تسارع في عام 2004. وتشير التقديرات الواردة في التقرير القطـري الذي أصدرته وحدة الاستخبارات الاقتصادية في شباط/فبراير 2005 إلى أن مجموع الديون الخارجية فـي اليمن قارب 6,6 من مليارات الدولارات، وهي قيمة تعادل 47 فـي المائـة تقريبـاً مـن الذـاتج المحلـي الإجمالي[13]. ويعود الجزء الأكبر من مجموع الديون إلى دائنين متعددي الأطراف، ولا سيما البنك الـدولي والاتحاد الروسي. ونظراً إلى تدني الدخل وضعف القدرات المؤسسية في اليمن، تعتبر نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة نسبياً. وعلاوة على ذلك، يُرجح أن يواجه هذا البلد، في العقد المقبـل، انخفاضـاً ملموساً في إنتاج النفط وفي الإيرادات النفطية الداخلة على الميزانية. ونتيجة لذلك، قد لا يقوى اليمن علـى تحمل عبء الديون الخارجية في الأجل المتوسط، ما لم تجر تصحيحات على السياسة العامة. ونظراً إلـى المشاكل الاجتماعية الحادة التي يشهدها اليمن، لا بد من وضع استراتيجية للتصحيح المالي، تخـدم صـالح الفقراء، ولا تعوق النمو الاقتصادي، وإنما تقضي بتوزيع أكثر إنصافاً للموارد وتسهم في التقدم نحو تحقيـق الأهداف الإنمائية للألفية.

وفي الأردن سمحت الظروف الاقتصادية المؤاتية، والجهود الحثيثة التي بـذلتها الحكومـة لتحقيـق فوائض مالية واعتماد إجراءات فعالة لإعادة هيكلة الديون، بتحقيق تخفيض كبير في نسبة الدين إلى الذـاتج المحلي الإجمالي في الأعوام الأخيرة. وفي عام 2004، سجل مجموع الـدين العـام زيـادة طفيفـة مـن 071 7 إلى 293 7 مليون دينار أردني. وتشكل الديون الخارجية 73.3 في المائـة مـن مجمـوع الـدين العام. ونسبة 90 في المائة من الديون الخارجية هي ديون طويلة الأجل لا تستحق قبـل 15 عامـاً. وأدى النمو القوي في الناتج المحلي الإجمالي إلى خفض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مـن 100.2 فـي المائة في عام 2003 إلى 95.1 في المائة في عام 2004. وواصلت الحكومة الأردنية جهودها لإعادة هيكلة كتلة الدين العام عن طريق الاستعاضة التدريجية عن المصادر الخارجية بمصادر محلية. ومع أن ارتفـاع قيمة العملات العالمية الرئيسية (اليورو واليين والجنيه الاسترليني) مقابل الدولار أحدث أثراً سلبياً على كتلـة الدين الخارجي، سجلت نسبة هذا الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً ملموساً من 76.4 في المائة في عام 2003 إلى 69.7 في المائة في عام 2004. وعلاوة على ذلك، تواصل الحكومة الأردنية إبرام اتفاقات مقايضة الديون مع البلدان الأعضاء في نادي باريس، تحوِّل بمقتضاها الأموال لصالح مشاريع إنمائيـة فـي البلد. وبوجه عام، شهد وضع الدين الخارجي في الأردن تحسناً كبيراً خلال العقد الماضـي. وإذا اسـتمر النمو الاقتصادي بهذا الزخم في الأعوام المقبلة، فقد تتمكن الحكومة الأردنية من تحقيق هدفها المتمثـل فـي خفض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 80 في المائة في أواخر عام 2006. غير ان هـذا الهدف قد يبدو طموحاً بعيداً في الواقع.

وفي لبنان يدفع استمرار ارتفاع مستويات الدين العام الحكومة إلى توجيه جزء ضخم من نفقاتها نحو خدمة الدين. وعلاوة على ذلك، يزداد ضعف الاقتصاد اللبناني في مواجهة الصدمات القاسية نتيجـة لـربط الليرة اللبنانية بالدولار والارتفاع الشديد في نسبة الدين إلى الناتج المحلـي الإجمـالي وذـسبة الـدين إلـى الصادرات. وبفضل زيادة قوية طرأت على الإيرادات الحكومية، وكذلك بفضل تحسين ضبط النفقات، سجل لبنان فائضاً أولياً في الميزانية بلغ 995.296 مليون ليرة لبنانية في عام 2004، وهي قيمة تعادل 3,3 فـي المائة من الناتج المحلي الإجمالي. غير أن هذا الفائض الأولي يبقى بعيداً عن الهدف المحدد بنـسبة 6 فـي

(13) في تقرير أصدره صندوق النقد الدولي مؤخراً عن اليمن، قدرت الديون الخارجية بقيمة 5.1 من مليـارات الـدولارات، وقدرت نسبة هذا الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 39.3 في المائة في عام 2004.

المائة في اتفاق باريس 2. وبلغ مجموع العجز المالي 10.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مسجلاً انخفاضاً من 14.5 في المائة في عام 2004. ونتيجة لذلك، ازداد مجموع الدين العام بنسبة 7.5 في المائة في عام 2004، وبلغت قيمته 35.9 مليار دولار في أواخر العام. وبينما سجل الدين المحلي انخفاضاً طفيفاً إلى ما دون المستوى الذي كان عليه في عام 2003، نما الدين الخارجي بنسبة 18.1 في المائة في عام 2004. ويعزى ذلك، في جزء منه، إلى انخفاض قيمة الدولار مقابل عملات كبار الدائنين. وبلغ مجموع الدين الخارجي 51 في المائة من مجمل الدين في أواخر عام 2004. وأدى النمو القوي الذي طرأ على الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004 إلى إحداث انخفاض بسيط في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، فبلغت 180 في المائة، وبقيت من أعلى النسب في العالم. ونتيجة لتزايد كتلة الديون، استهلكت مدفوعات خدمة الدين نسبة 48 في المائة من مجموع النفقات الحكومية في عام 2004. وكان في ارتفاع معدّل النمو في عام 2004، وازدياد الفائض المالي، وانخفاض أسعار الفائدة، ما يدل على إمكانية السيطرة على الدين المتراكم وخدمته، حتى اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري في شباط/فبراير 2005. إلا أن حالة عدم الاطمئنان التي عقبت الاغتيال، وأثره على التوقعات الاقتصادية القصيرة الأجل، يضعان الحكومة ومصرف لبنان المركزي أمام تحديات ضخمة تعترض مهمة إبقاء الدين العام عند مستوى يمكن تحمله. ولا بد أن تتضمن خطة السياسة العامة في هذا السياق إجراء إصلاحات على النظام الضريبي، بهدف توسيع قاعدة الضريبة وتحويلها إلى ضريبة مباشرة وتصاعدية؛ وإصلاح مؤسستي كهرباء لبنان والضمان الاجتماعي اللتين تسببان خسائر ضخمة؛ وتحسين التنسيق المالي والنقدي؛ وتوخي الحذر في إدارة كتلة الديون القائمة. وهذا يحل في وقت تتفاقم فيه مستويات البطالة، وتتأجج التوترات السياسية، مما يضيّق هامش المرونة في صنع السياسة العامة.

وفي العراق يشكل الارتفاع الهائل في مستويات الدين العام وضخامة التعويضات المترتبة على الحرب على الكويت عقبة كبرى تعرقل إعادة إعمار البلد. ويمثل الاتفاق الذي أبرمه العراق مع البلدان الأعضاء في نادي باريس في تشرين الثاني/نوفمبر 2004 خطوة هامة نحو اكتساب القدرة على تحمّل الديون العراقية في الأجل الطويل. وبمقتضى هذا الإجراء، ستخفض كتلة الديون المستحقة لنادي باريس بنسبة لا تقل عن 80 في المائة على ثلاث مراحل. وتخضع المرحلتان الأخيرتان من هذه المراحل الثلاث لإقرار البرامج المعيارية لصندوق النقد الدولي وإنجازها. ونتيجة لذلك، ينص الاتفاق على خفض مجموع ديون العراق المستحقة لهذه المجموعة من الدائنين من 38.9 مليار دولار[14] إلى 7.8 من مليارات الدولارات. أما ما تبقى من كتلة الديون الخارجية العراقية (80 مليار دولار تقريباً) فعائد، في جزء كبير منه، لدائنين عرب رسميين ثنائيي الأطراف ولدائنين من القطاع الخاص معظمهم من البلدان العربية. وبهدف توليد الموارد المالية اللازمة لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا بد من أن تتوصل الحكومة العراقية إلى اتفاقات أخرى لتخفيف الديون، فضلاً عن إيجاد حل سريع وشامل لقضية التزامات التعويضات المتوجبة عليها، والتي تفوق قيمتها التقديرية بكثير كتلة الديون الخارجية.

دال- التطورات الاقتصادية في منطقة الإسكوا

1- النمو ومستويات المعيشة في عام 2004

على الرغم من الأوضاع السياسية المضطربة في فلسطين وفي العراق، كان عام 2004 عاماً آخر جيداً من حيث النمو الاقتصادي في غربي آسيا بوجه عام (انظر الجدول 4). فازدياد إنتاج النفط وارتفاع

(14) يقدر مجلس الاستعراض الاستراتيجي العراقي في، الاستراتيجية الوطنية لتنمية العراق، 2005-2007، كتلة الديون العراقية المتوجبة لنادي باريس بمبلغ 42 مليار دولار.

أسعاره، وانخفاض أسعار الفائدة، ووفرة السيولة في القطاعين العام والخاص، كانت عوامل أساسية أدت مجتمعة إلى رفع معدلات النمو. ومع أن مناقشة تطورات الاقتصاد الكلي في المنطقة تستلزم تحليلاً معمقاً، يتضمن هذا القسم وصفاً مقتضباً يتناول التطورات الرئيسية التي شهدتها المنطقة في مجالي الاقتصاد الكلي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالناتج المحلي الإجمالي، بالأسعار الثابتة لعام 2000، نما بنسبة 4.8 في المائة في المنطقة (باستثناء العراق وفلسطين). ومع أن هذا المعدل يبقى دون معدل عام 2003، البالغ 5.7 في المائة، يظل يمثل تحسناً ملموساً مقارنة بمعدلات النمو التي شهدتها الأعوام الأخيرة.

الجدول 4- تقديرات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدلات نموه في منطقة الإسكوا بالأسعار الثابتة لعام 2000، للفترة 2001-2005 (بملايين الدولارات وبالنسب المئوية)

البلد/المنطقة	2001	2002	2003	2004[أ]	2005[ب]	2000	2001	2002	2003	2004[أ]	2005[ب]
						النسبة المئوية للتغير					
الإمارات العربية المتحدة	72 666	74 061	79 245	82 415	87 360	12.3	3.5	1.9	7.0	4.0	6.0
البحرين	8 340	8 772	9 367	9 835	10 524	5.3	4.6	5.2	6.8	5.0	7.0
عُمان	21 333	21 825	2 231	23 032	24 068	5,5	7.5	2.3	1.9	3.6	4.5
قطر	18 561	19 924	20 908	22 163	23 271	9.1	4.5	7.3	4.9	6.0	5.0
الكويت	37 084	36 943	39 160	40 335	42 553	1.9	0.6	0.4-	6.0	3.0	5,5
المملكة العربية السعودية	189 726	189 973	203 613	214 404	225 125	4.9	0.6	0.1	7.2	5.3	5.0
بلدان مجلس التعاون الخليجي	347 711	351 499	374 525	392 184	412 901	6.2	1.9	1,1	6,6	4.7	5.3
الأردن	8 862	9 289	9 591	10 118	10 624	4.1	4.9	4.8	3,3	5,5	5.0
الجمهورية العربية السورية	20 295	21 156	21 714	22 301	23 081	0.6	3.8	4.2	2.6	2.7	3.5
لبنان	16 785	17 121	17 635	18 516	18 887	0,0	2.0	2.0	3.0	5.0	2.0
مصر	101 358	104 500	108 784	11 467	121 653	3.4	3.2	3.1	4.1	5,5	6.0
اليمن	9 967	10 326	10 729	11 083	11 437	4,4	4.7	3.6	3.9	3,3	3.2
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	157 267	162 392	168 453	176 786	185 683	2.8	3,3	3,3	3.7	4.9	5.0
منطقة الإسكوا[ج]	504 978	513 891	542 978	568 970	598 584	5.1	2.3	1.8	5.7	4.8	5.2
العراق[د]	21 579	19 788	15 474	24 789	27 343	2.3	3.4	(8.3)	(21.8)	60.2	10.3
فلسطين[•]	4 153	4 002	4 247	4 315	4 332	(5,5)	(6.5)	(3.6)	6.1	1.6	0.4
مجموع منطقة الإسكوا	530 710	537 681	562 699	598 074	630 259	4.9	2.3	1.3	4.7	6.3	5.4

المصدر: حسابات الإسكوا فيما يتصل بالقياس والتقدير، استناداً إلى مصادر وطنية ودولية.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) تقديرات الإسكوا، شباط/فبراير 2005.

(ب) توقعات الإسكوا، شباط/فبراير 2005.

(ج) باستثناء العراق وفلسطين.

(د) تستند البيانات الخاصة بالعراق إلى الأرقام الرسمية المجموعة حتى عام 2001، وتستند تقديرات الفترة 2002-2005 إلى: وزارة التخطيط، الاستراتيجية الوطنية لتنمية العراق، 2005-2007؛ وحدة الاستخبارات الاقتصادية، التقرير القطري، آذار/مارس 2005.

(•) تستند البيانات الخاصة بفلسطين إلى الأرقام الرسمية المجموعة حتى عام 2002 والواردة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. والبيانات الخاصة بمعدلات النمو للفترة 2003-2006 مستمدة من: تقرير البنك الدولي، الفصل: الاقتصاد الفلسطيني والمستوطنات، حزيران/يونيو 2004.

ويتوقع لمجموعتي بلدان الإسكوا (مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً ومجموعة اقتصادات مجلس التعاون الخليجي) أن تحقق ارتفاعاً في مستويات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2005 (انظر الجدول 4). ويرتقب للتحسن الدوري الذي شهده عام 2004 أن يستمر في عام 2005. وتشير التوقعات

إلى أن جميع البلدان، ما عدا العراق وفلسطين، ستسجل معدّل نمو حقيقي جيد بوجه عام، يصل إلى 5.2 في المائة، وذلك بفضل ارتفاع الإيرادات النفطية، وازدهار السياحة داخل المنطقة، وعودة تدفق رأس المال إلى المنطقة، والنمو الذي تشهده حالياً (سوقا الأوراق المالية والعقارات). ويسهم أثر الثروة الناتج من العاملين الأخيرين في توسيع نطاق الطلب المحلي والإقليمي حالياً، وسيستمر على هذا المنحى في العام المقبل.

ومع أن هذا التنامي الاقتصادي السريع كان ثمرة ازدياد إنتاج النفط وارتفاع أسعاره، فضلاً عن ارتفاع أسعار سلع أساسية أخرى، مثل الصلب ومواد البناء، شهدت بلدان الإسكوا معدّلات تضخم منخفضة أو قابلة للضبط في عام 2004 (انظر الجدول 5). ويستثنى من هذا الوضع العراق ومصر واليمن حيث يقدر معدّل التضخم بنسبة 31.7 في المائة و10.8 في المائة و14.5 في المائة على الترتيب. وعملات معظم بلدان الإسكوا، باستثناء فلسطين ومصر واليمن، مربوطة بالدولار، سواء أكان رسمياً أم فعلياً. وأدت سياسة الربط هذه إلى خفض معدّل التضخم إلى مستويات البلدان الصناعية، رغم أن انخفاض قيمة الدولار مقابل اليورو بقي عامل تضخم. وفي البحرين وقطر، أدّى التنامي السريع في الطلب المحلي إلى ارتفاع معدّل التضخم في عام 2004، ولكنه بقي ضمن مستوى لا يتعذر ضبطه. وفي مصر، أدى تعويم سعر الصرف إلى انخفاض فعلي في قيمة العملة وإلى تسارع في التضخم الذي يسببه العامل الخارجي. وفي العراق يبقى التضخم مستقراً على رقم عشري بسبب ازدياد متطلبات إعادة الإعمار والاختناقات في الإمداد. ويضاف إلى ذلك، ارتفاع تكاليف المتطلبات الأمنية، فضلاً عن ارتفاع تكاليف الإمداد، وشح منتجات الطاقة، والارتفاع السريع في تكاليف نقل العديد من السلع الأساسية. وهذه العوامل أدت إلى ارتفاع في معدل التضخم، الذي يتوقع أن تزداد ضغوطه حدةً في عام 2005، متأثرة بالاتجاه السائد في البلدان الصناعية، بسبب ارتفاع أسعار الواردات من المواد الغذائية والمواد الأولية، وتنامي الطلب المحلي استجابة للإيرادات غير المتوقعة من النفط.

الجدول 5- معدلات التضخم في بلدان الإسكوا، 2000-2004
(النسبة المئوية)

البلد/المنطقة	2000	2001	2002	2003	2004[1]
بلدان مجلس التعاون الخليجي					
الإمارات العربية المتحدة	1.37	2.71	2.90	3.08	3.70
البحرين	(0.68)	(1.18)	(0.50)	1.59	6.47
عُمان	(1.11)	(0.41)	(0.21)	(0.62)	1.45
قطر	1.68	1.44	0.24	2.26	6.80
الكويت	(0.60)	1.30	0.89	0.98	1.26
المملكة العربية السعودية	(1.00)	(1.11)	0.20	0.61	0.20
الاقتصادات الأكثر تنوعاً					
الأردن	0.68	1.82	1.79	2.31	3.42
الجمهورية العربية السورية	(8.26)	4.00	(0.96)	0.97	2.00
العراق	5.00	16.40	19.30	33.62	31.69
فلسطين	5.54	1.22	5.69	4.40	3.92
لبنان	(0.89)	1.30	4.25	3.04	2.16
مصر	2.70	2.30	2.70	4.20	10.80
اليمن	7.60	14.60	4.50	12.10	14.50

المصدر: تقديرات الإسكوا، استناداً إلى مصادر رسمية.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) استندت تقديرات عام 2004 إلى الأرقام الرسمية الفصلية، باستثناء الرقم الخاص بالجمهورية العربية السورية الذي يستند إلى الأرقام المستمدة من وحدة الاستخبارات الاقتصادية؛ ورقم اليمن مستمد من صندوق النقد الدولي، التقرير القطري عن اليمن، آذار/مارس 2005.

وبالنظر إلى ديناميات التنامي الاقتصادي والأسعار والسكان مجتمعة، تشير التقديرات إلى تحسّن في المستويات المعيشية شهدته منطقة الإسكوا (باستثناء العراق وفلسطين)، وبلغ متوسطه، مقيساً بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 2.3 في المائة بينما يُقدر متوسط معدّل النمو السكاني بنسبة 2.4 في المائة (انظر الجدول 6). ولا تزال الفوارق واضحة بين مستويات المعيشة في مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي ومجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً. فمن المتوقع لعام 2005، أن يبقى متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مجلس التعاون الخليجي أكثر من 500 11 دولار، بينما لا يكاد هذا الرقم يتجاوز 500 1 دولار في الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

الجدول 6- تقديرات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدّلات نموه في منطقة الإسكوا بالأسعار الثابتة لعام 2000، للفترة 2001-2005 (بالدولار وبالنسبة المئوية)

البلد/المنطقة	2001	2002	2003	2004[أ]	2005[ب]	النسبة المئوية للتغير			
						2002	2003	2004[أ]	2005[ب]
الإمارات العربية المتحدة	20 833	19 718	19 659	19 238	19 431	(5.4)	(0.3)	(2.1)	1.0
البحرين	12 176	12 604	13 268	13 737	14 476	3.5	5.3	3.5	5.4
عُمان	8 633	8 755	8 854	9 089	9 376	1.4	1,1	2.7	3.2
قطر	28 912	29 044	28 524	28 523	28 623	0.5	(1.8)	0,0	0.4
الكويت	15 848	15 153	15 509	15 478	15 837	(4,4)	2.3	(0.2)	2.3
المملكة العربية السعودية	8 590	8 367	8 729	8 952	9 161	(2.6)	4.3	2.6	2.3
بلدان مجلس التعاون الخليجي	10 964	10 725	11 070	11 248	11 513	(2,2)	3.2	1.6	2.4
الأردن	1 733	1 766	1 772	1 819	1 863	1.9	0.4	2.7	2.4
الجمهورية العربية السورية	1 177	1 196	1 198	1 200	1 212	1.7	0.1	0.2	1.0
لبنان	4 888	4 935	5 033	5 231	5 280	1.0	2.0	3.9	0.9
مصر	1 478	1 495	1 526	1 580	1 643	1,1	2.1	3.5	4.0
اليمن	539	541	545	545	545	0.4	0.7	0.1	0,0
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	1 393	1 407	1 427	1 465	1 506	1.0	1.5	2.7	2.8
منطقة الإسكوا[ج]	3 492	3 468	3 576	3 658	3 760	(0.7)	3.1	2.3	2.8
العراق	836	745	567	884	949	(10.9)	(24.0)	57.4	7.4
فلسطين	1 274	1 189	1 222	1 203	1 170	(6.7)	2.8	(1.5)	(2.7)
مجموع منطقة الإسكوا	3 056	3 019	3 081	3 195	3 288	(1.2)	2.1	3.7	2.9

المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى الجدول 4؛ وتقديرات مجموع السكان مستمدة من التوقعات السكانية في العالم، تنقيح عام 2004، (http://esa.un.org/unpp).

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) تقديرات الإسكوا، شباط/فبراير 2005.
(ب) توقعات الإسكوا، شباط/فبراير 2005.
(ج) باستثناء العراق وفلسطين.

وفيما يتعلق بنصيب الفرد من النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004، حققت الاقتصادات الأكثر تنوعاً زيادة بنسبة 2.7 في المائة عن معدل عام 2003 البالغ 1.5. إلا أن مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي حققت زيادة لم تتجاوز 1.6 في المائة، وهو معدل أدنى من معدّل النمو في العام السابق، ويعزى إلى نمو أكثر اعتدالاً سجله الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004. ويدل التقلب الذي شهده نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مجلس التعاون الخليجي على الطبيعة المتقلبة التي تتسم بها الاقتصادات المعتمدة على النفط، فضلاً عن ارتفاع النمو السكاني. وعلاوة على ذلك، يتسم الهيكل السكاني في بلدان مجلس التعاون الخليجي بشيء من التعقيد، أولاً لأنه يضم عمالاً مغتربين مع أسرهم؛ وثانياً لأنه يضم جماعات متزايدة من الوافدين والجدد إلى سوق العمل. ومع أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي على قدر واف من الارتفاع في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فهذا الارتفاع لا ينفي حالات التباين في مستويات المعيشة بين المواطنين والمغتربين وبين الأجيال. وقد أدى نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الاقتصادات الأكثر تنوعاً إلى نمو دخل الفرد، بوجه عام، حتى بلغ أعلى معدّل له، وهو 2.7 في المائة. وهذا التحسن يبدو ملحوظاً في الأردن ولبنان ومصر. وفي مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً لا يزال الفارق في مستويات المعيشة شاسعاً بين سكان المدن وسكان الأرياف، وترى الإسكوا أن فوارق الدخل بين الجنسين لا تزال كبيرة هي أيضاً. وقد أسهمت البطالة المزمنة والعمالة الناقصة، ولا سيما في صفوف الشباب والنساء، في توسيع فجوة الدخل بين الأجيال، وكذلك بين الجنسين.

وهناك ما يدل على أن التقارب بطيء في مستويات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي داخل كل مجموعة، وفي منطقة الإسكوا بأسرها. وليس ما يدل على أن بلدان الإسكوا تسعى إلى الارتقاء بمستويات المعيشة لبلوغ مستوى معين. وإن هذا الغياب للنماذج التي تسعى بلدان الإسكوا إلى اللحاق بها هو مؤشر إلى ضعف التكامل الإقليمي والافتقار إلى الفوائد التي يحتمل أن تنجم عنه. وخير سبيل إلى تحقيق هذا التكامل هو زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر بين بلدان المنطقة، وتعزيز التكامل في الأدوار بين بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

فحالة انعدام الاستقرار السياسي والصدمات التي أصابت الناتج المحلي الإجمالي في العراق وفلسطين أدّيت مع الوقت إلى تفاقم البطالة، وتدهور المستويات المعيشية، وانتشار الفقر (انظر القسم 4). كما أسهمت الحروب والصراعات المحلية في تزايد أعباء الإعالة وتزايد عدد الأسر التي ترأسها امرأة. مما أدى إلى توسيع فجوة الدخل بين الجنسين.

2- النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي

تباطأ النمو الحقيقي في بلدان مجلس التعاون الخليجي، عموماً، فبلغ معدّله 4.7 في المائة، وهو معدل متدن مقارنة بالمعدل المرتفع الذي سجله النمو في عام 2003 والذي بلغ 6,6 في المائة. وكان الرافد الأساسي للنمو في مستوى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2004 هو ازدياد إنتاج النفط والغاز الطبيعي وارتفاع إيراداتهما. وعلاوة على ذلك، كان أداء القطاعات غير النفطية حسناً في عام 2004، إذ تحرك بدفع من قطاعات النقل والاتصالات والعقارات، والقطاعين المصرفي والمالي. ومن العوامل الأخرى التي أسهمت في ارتفاع معدّل النمو ازدياد السيولة المحلية وانخفاض أسعار الفائدة، مما عزز تنامي الطلب المحلي. وبين بلدان مجلس التعاون الخليجي تشير التقديرات إلى أن قطر حققت أعلى معدّل نمو في الناتج المحلي الإجمالي، بلغ 6.0 في المائة؛ تلتها المملكة العربية السعودية بمعدل 5.3 في المائة. إلا أن ضعف الطلب المحلي في عُمان والكويت سبب انخفاضاً نسبياً في معدّل النمو لهذين البلدين، حيث بلغ 3.6 و3.0 على الترتيب. ومن المتوقع أن تنبثق من الأثر المتأخر للإيرادات النفطية المحققة في عامي 2003 و2004 استراتيجيات مالية توسيعية، ومزيد من التنامي في الطلب المحلي الخاص في الأعوام المقبلة. والدليل على

ذلك تزايد المؤشرات إلى وجود مشاريع استثمارية وبرامج عامة جديدة يُزمع البدء في تلزيمها. وفي القطاع الخاص، ستسهم زيادة القروض المصرفية ورؤوس الأموال الباحثة عن فرص استثمار في الداخل في زيادة السيولة. وجميع هذه العوامل ستدفع النمو صعوداً بحيث يبلغ معدّلاً قدره 5.3 في المائة في عام 2005.

واستمد نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004 معظم الدعم من تنامي الطلب المحلي. فارتفاع أسعار النفط وتنامي الطلب العالمي على السلع الأخرى أتاحا لمعظم البلدان أن تحقق زيادة لافتة في الصادرات. وفي العام نفسه، وعندما ترسخ تأثير الثروة الناجمة عن الإيرادات غير المتوقعة المحققة من قطاع النفط، سجلت الصادرات ارتفاعاً كبيراً في معظم البلدان. وقد أدّى تنامي الطلب المحلي إلى انخفاض الصادرات الصافية عن معدل العام السابق، ما عدا في قطر والكويت. ونتيجة لذلك، سجلت مساهمة الطلب الخارجي في الناتج المحلي الإجمالي تدنياً بسيطاً.

وعند التحليل المفصل لتقديرات نمو الإنفاق ضمن الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2004، تبرز ثلاثة أنماط للنمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي. النمط الأول هو النمو الذي يحركه الإنفاق على الاستثمار، والذي تتميز به البحرين وقطر. فهذان البلدان حوّلا قدراً كبيراً من الإيرادات غير المتوقعة التي حققاها في العام السابق نحو الاستثمار في البنية التحتية. كما ارتفعت نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي في هذين البلدين في الأعوام القليلة الماضية. ويتوقع أن يحرز البلدان أداءً اقتصادياً قوياً في عام 2005. وتشير التوقعات الأولية، بشأن نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لعام 2005، إلى معدّل 7.0 في المائة للبحرين و5.0 في المائة لقطر.

والنمط الثاني هو النمو الذي يحركه الاستهلاك، والذي يتميز به أداء الإمارات العربية المتحدة وعُمان والمملكة العربية السعودية. فنمو الدخل الذي شهدته تلك البلدان الثلاثة خلال عام 2003 أدى إلى نمو الإنفاق الاستهلاكي فيها. والأثر غير المتوقع في الاستثمار يستغرق وقتاً طويلاً، بالنظر إلى حجم تلك الاقتصادات، ولكن الاستهلاك وحده لا يكفي لدعم تسارع حركة التنامي الاقتصادي. فنمو الاستهلاك هو نتيجة لتوطد ثقة المستهلكين في اقتصاداتهم. وفي عام 2004، أصبحت التوقعات الاقتصادية بشأن الطلب أكثر ثباتاً في هذه الفئة من الاقتصادات على الرغم من تراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية. ويتوقع لعام 2005 أن يشهد زيادة متأخرة في الإنفاق على الاستثمار، وأن يستمر نمو الاستهلاك. وتشير التوقعات الأولية بشأن نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2005، إلى معدل نمو قدره 6.0 في المائة في الإمارات العربية المتحدة، و5.0 في المائة في المملكة العربية السعودية، و4.5 في المائة في عُمان.

والنمط الثالث هو النمو الذي يحركه الطلب الخارجي ويتميز به أداء الكويت. وفي هذه الحالة، لا يكون الأثر غير المتوقع للإيرادات النفطية قد ترسخ، بما أن تنامي الطلب المحلي لا يزال منخفضاً نسبياً. وبسبب اشتداد حدة التوتر الأمني في البلدان المجاورة في الأعوام الأخيرة، سجلت الكويت أدنى نسبة للاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي بين بلدان مجلس التعاون الخليجي. ومع تحسن الوضع الأمني، تعمد الكويت إلى توسيع نطاق الطلب المحلي من حيث الإنفاق على الاستهلاك والاستثمار. ويتوقع لعام 2005 أن يتوسع نطاق الطلب المحلي والخارجي معاً، فيساهمان إيجاباً في النمو. وتشير التوقعات الأولية إلى نمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي يبلغ معدله 5,5 في المائة.

3- <u>النمو في الاقتصادات الأكثر تنوعاً</u>

انتقلت عدوى الانتعاش الاقتصادي الذي شهدته بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى الاقتصادات الأكثر تنوعاً. فقد أدت مجموعة عوامل خارجية مؤاتية إلى نمو صحيح في الطلب المحلي، ومن هذه العوامل انخفاض أسعار الفائدة على الدولار، وتنامي السياحة داخل المنطقة، واستقرار الزيادة في التحويلات التي يجريها العمال وغيرها من تحويلات المداخيل. وهذا دفع معدّل نمو الناتج المحلي الإجمالي صعوداً، بحيث بلغ 4.9 في المائة، في عام 2004، وهو أعلى معدل تبلغه هذه المجموعة منذ عام 2000.

والاقتصادات التي حققت أفضل أداء هي اقتصادات الأردن ولبنان ومصر. وتشير التقديرات لعام 2004 إلى أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بلغ 5,5 في المائة في الأردن ومصر، و5.0 في المائة في لبنان. وفي مطلع العام، كان الأثر السلبي لارتفاع تكاليف الطاقة مصدر قلق لتلك البلدان. غير أن تدفقات رأس المال، وتحويلات المداخيل، وتحويلات الأموال التي يجريها العمال، والإيرادات المحققة من السياحة، ساهمت مجتمعة في تعويض أثر تزايد الطلب على النفط في هذه البلدان. وبعد رفع العقوبات عن العراق في نيسان/أبريل 2003، واصلت التجارة البينية نموها لتلبية حاجات إعادة الأعمار وتأمين السلع الاستهلاكية المعمرة. وتبشر آفاق النمو الاقتصادي بوضع أفضل لهذه المجموعة في عام 2005. وتشير التوقعات الأولية بشأن نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى معدل 5.0 في المائة سيتحققه الاقتصادات الأكثر تنوعاً (باستثناء العراق وفلسطين). ومن هذا المنطلق، سيؤدي توطيد الاستقرار في المنطقة واستئناف العلاقات الاقتصادية مع العراق إلى زيادة التجارة البينية ودعم تنمية القطاعين الصناعي والمالي، وذلك بجذب الاستثمارات الإقليمية والدولية إلى هذه البلدان. واستمرار انعدام الاستقرار في العراق يساهم في تحويل مبالغ ضخمه من رأس ماله الخاص إلى بلدان مجاورة مثل الأردن والإمارات العربية المتحدة، حيث يساهم في تسارع النمو.

كما كان لسرعة تنامي الطلب المحلي أيضاً دور في تعزيز نمو الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الأكثر تنوعاً في عام 2004. فاقتصادات هذه المجموعة تعاني من ضعف مزمن في موازين التجارة الخارجية، وانعدام مساهمة الصادرات الصافية في نمو ناتجها المحلي الإجمالي أو ضعف هذه المساهمة عموماً. غير أن استمرار انخفاض العجز التجاري في مصر أفسح المجال أمام مساهمة الطلب الخارجي في نمو الناتج المحلي الإجمالي لعام 2004. وقد حافظت مصر على أداء اقتصادي جيد بوجه عام في العام السابق، فاستطاعت رفع معدّل النمو الحقيقي لعام 2004، بفضل ازدياد الصادرات غير النفطية عقب تدني قيمة العملة مقابل الدولار واليورو. وبالنسبة إلى الأردن ولبنان، اصطدمت الزيادة السريعة في الصادرات بزيادة أسرع في الواردات، إذ اتسع نطاق الطلب المحلي، وبقيت مساهمة الطلب الخارجي في نمو الناتج المحلي الإجمالي سالبة.

وعند التحليل المفصل لتقديرات نمو الإنفاق ضمن الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004، يبرز نمطان للنمو في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، هما النمو الذي يحركه الاستهلاك والنمو الذي يحركه الاستثمار. فالنمو الذي يحركه الاستهلاك كان ظاهراً في الأردن ومصر واليمن. ففي الأردن ومصر يشكل الاستهلاك عنصراً دورياً من عناصر الإنفاق، لأن البلدين لا يزالان يخضعان لقيود تحول دونهما والاستثمار الناشط. وتتخذ مساهمة الإنفاق على الاستثمار في البلدين منحى مستقراً، ولكنه متواضع، وقد استمر هذا المنحى في عام 2004. وفي اليمن سجل الطلب المحلي تنامياً، معظمه في الاستهلاك، وذلك نتيجة للإيرادات غير المتوقعة من النفط، وأثر الثروة الناتجة منها. ومع أن نمط نمو الناتج المحلي الإجمالي هذا ينمّ عن ضعف، يتوقع لاقتصادي الأردن ومصر أن يسيرا إلى مزيد من التوسع في عام 2005. والزيادة المتوقعة في الصادرات ستدعم الطلب المحلي، والانخفاض المتوقع في التضخم قد يوطد ثقة المستهلكين مما يؤدي إلى زيادة تدريجية في الاستثمار. وتشير التوقعات الأولية بشأن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، لعام 2005، إلى نمو يبلغ معدله 5.0 في المائة في الأردن و6.0 في المائة في مصر. غير أنه سيكون من الصعب على اليمن أن يدعم الطلب المحلي في ظل انخفاض إنتاج النفط وضعف الصادرات غير النفطية. وبما أن

الاستثمار لم ينتعش بسرعة كافية في عام 2004، قد يتبدد بسرعة الانتعاش الحالي في الطلب. وإذا ما استمرت الظروف الخارجية المؤاتية تشير التوقعات الأولية إلى أن نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في اليمن سيبلغ معدل 3.2 في المائة في عام 2005.

وحرك الاستثمار النمو في الجمهورية العربية السورية ولبنان في اتجاهين مختلفين. فمساهمة الإنفاق على الاستثمار في نمو الناتج المحلي الإجمالي متواضعة في الجمهورية العربية السورية. ومن اللافت في لبنان، هو السرعة التي تنامى بها الطلب المحلي، في ظل سرعة تفاقم العجز التجاري في البلد في عام 2004. وبما أن لبنان يخضع لقيود العملات الأجنبية، تبقى ضخامة الدين العام الخطر الأكبر الذي يهدد اقتصاده. ولا يرجح أن يبقي تنامي الطلب المحلي على السرعة التي سجلها في عام 2004. وتشير التوقعات الأولية، لعام 2005، بشأن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى نمو يبلغ معدله 2.0 في المائة في لبنان. وبقي اقتصاد الجمهورية العربية السورية، الذي تأثر تأثراً بالغاً بالحرب العراقية ونتائجها وبالضغوط الخارجية التي طرأت في عامي 2003 و2004، على ركوده النسبي، حيث بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 2.7 في المائة في عام 2004. ويتوقع لهذا الاقتصاد أن يحقق انتعاشاً بسيطاً، كما تشير التقديرات الأولية إلى أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فيه سيستقر عند 3.5 في المائة في عام 2005.

4- الظروف في العراق وفلسطين

سيظل الاضطراب السياسي والتوتر يلقيان بظلهما على آفاق النمو والتنمية الاقتصاديين في بلدين في منطقة الإسكوا يشهدان نزاعات، وهما العراق وفلسطين. فالصدمات الراهنة التي أصابت الناتج المحلي الإجمالي أدت إلى تهاوي مستويات الدخل الفردي واتساع رقعة الفقر. وبعد فترة كان معدل النمو فيها صفراً أو حتى سالبا، أبدى الاقتصاد العراقي مؤشرات انتعاش، فنهض من مستوى منخفض للغاية، أي من نمو سالب معدله 21.8 في المائة في عام 2003 إلى نمو إيجابي معدله 60.2 في المائة في عام 2004. وعلاوة على ذلك، شهد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي تحسناً كبيراً بلغت نسبته 57.4 في المائة، بعد أن كان قد هبط إلى مستويات سالبة في الأعوام السابقة. ودعا الاتفاق الذي أبرم مع نادي باريس مؤخراً إلى تخفيض كتلة الديون المتوجبة على العراق للبلدان الأعضاء في النادي إلى 7.8 من مليارات الدولارات. ويتطلب أي مشروع مجدٍ لإعادة التأهيل مساهمات مالية ضخمة، لا يمكن تأمينها في الوقت الحاضر، لا من الإيرادات النفطية ولا من المانحين. وسيظل الفقر المدقع والبطالة المتفشية واسعي الانتشار في عام 2005، بينما تقوض الديون والتزامات التعويضات والقيود التي تحد من القدرات النفطية إمكانية تحقيق نمو اقتصادي قابل للاستمرار بذاته[15]. وما إن يصار إلى حل القضايا الأمنية في العراق، ستفيد المنطقة بأسرها، ولا سيما الأردن والجمهورية العربية السورية والكويت من توطيد العلاقات التجارية. أما الاقتصاد الفلسطيني، فيخضع لقيود تمنع الوصول إلى السلع وأسواق العمل الإسرائيلية، مما أدى إلى نمو زهيد في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لم يتجاوز معدله 1.6 في المائة مقابل معدل بلغ 6.1 في المائة في العام السابق، وكذلك إلى نمو سالب في دخل الفرد معدله 1.94 في المائة. وأدى بناء المستوطنات الإسرائيلية وجدار الفصل في الضفة الغربية إلى تقسيم السوق المحلية وإعاقة الأنشطة الاقتصادية للشركات والعمال. ونتيجة لذلك، تبقى الحواجز الماثلة أمام النمو الاقتصادي ضخمة، ما دام الصراع يتأجج بفعل الاحتلال والتدابير الأمنية الناجمة عنه. ولذلك قد يسبب استمرار الظروف السياسية القائمة واستمرار الاحتلال

---

(15) انظر: "World economic situation and prospects 2005: analysis and forecast for Western Asia" (paper presented at the Project Link meeting held from 22 to 24 November 2004), section IV, pp. 17-22، سناريوهان يُتوقع أن يقعا في العراق، إما الإسراع أو الإبطاء في تسديد الأموال التي تعهد بها المانحون، (http://www.escwa.org.lb/divisions/ead/main.htm).

إطالة أمد الركود الحالي واستمراره في عام 2005. وما يحكى عنه من تأهيل للوضع الاقتصادي في العراق وفلسطين يبقى رهناً بمعالجة الأوضاع الأمنية والسياسية الراهنة في البلدين.

5- السياسة الاقتصادية

في ظروف خارجية مؤاتية شهدها عام 2004، ركزت السياسة الاقتصادية في منطقة الإسكوا على إدارة الطلب وعلى التنمية في جو من تراخي القيود المالية. وأدى العمل بنظام ربط العملات في معظم بلدان الإسكوا إلى خفض التضخم إلى مستويات البلدان الصناعية وإبقائة على معدل لا يتعذر ضبطه (انظر القسم 1 السابق). وحققت قوة وضع الاحتياطي الخارجي الموجود في المصارف المركزية مزيداً من الاستقرار الاقتصادي للأردن ولبنان ومصر واليمن، التي بقيت شديدة التأثر بالظروف الخارجية. ومع أن الدور المباشر للسياسة النقدية محدود في إدارة الطلب، إلا أن الأثر غير المباشر لربط العملة الوطنية على سلامة الطلب المحلي يبقى ظاهراً في معظم بلدان الإسكوا في عام 2004.

وبالتزامن مع الإجراء الذي اتخذه مجلس الاحتياطي الفدرالي الأمريكي لرفع أسعار الفائدة على خمس مراحل بدأت في 30 حزيران/يونيو 2004، اتجهت المصارف المركزية في بلدان مجلس التعاون الخليجي والبنك المركزي الأردني إلى تقوية موقعها النقدي برفع أسعار الفائدة الرسمية. وهذا التحرك أسهم في التخفيف من وتيرة النمو النقدي في المنطقة، ولكنه لم يكن كافياً لتخفيف سرعة ارتفاع أسعار الأصول، ولا سيما الأسهم والعقارات. وشهدت أسواق الأوراق المالية في المنطقة اتجاهات تصاعدية لم يسبق لها مثيل في عام 2004، واستمرت هذه الاتجاهات حتى أوائل عام 2005. وبقي ضبط سعر الصرف هدفاً حاسماً للسياسة العامة في لبنان ومصر واليمن. ومع تحسن الظروف الخارجية، نجحت مصر في استرداد قيمة عملتها من ثمانية جنيهات مصرية للدولار الواحد إلى ستة جنيهات مصرية للدولار الواحد في أواخر عام 2004. وحافظ لبنان على سعر صرف قدره 500 1 ليرة لبنانية للدولار الواحد. ونجح اليمن أيضاً في تثبيت سعر الصرف عند 185 ريالاً يمنياً للدولار الواحد، بينما ضبط العراق سعر الصرف عند 460 1 ديناراً عراقياً للدولار الواحد.

ويمثل ضمان استدامة الطلب المحلي مع العمل على التنويع الاقتصادي تحدياً لبلدان الإسكوا المصدرة للنفط. فالإيرادات النفطية غير المتوقعة، بحد ذاتها، لا تؤدي بالضرورة إلى توليد الطلب المحلي، لأن هذه الإيرادات يمكن أن تتسرب لتكوّن تراكم الأصول الأجنبية. وساهمت الإصلاحات الاقتصادية ومبادرات تحرير التجارة الجارية في تحقيق تنامٍ صحيح في الطلب في معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي في عام 2004. غير أن دعم النمو الاقتصادي الطويل الأجل يستلزم وضع استراتيجيات إنمائية نشطة. وانسجاماً مع توقعات تزايد الإيرادات، اتخذت معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي مواقف حذرة عند وضع ميزانياتها لعام 2005، وذلك بتشجيع الطلب من غير الإفراط في توسيع الميزانيات. وتبدي بلدان أخرى مصدرة للنفط من أعضاء الإسكوا تريثاً حيال الإسراع في زيادة النفقات العامة. غير أن الاستثمار العام في الإمارات العربية المتحدة بلغ قدراً ضخماً في بعض الإمارات، ولا سيما في أبو ظبي ودبي. ومع أن معظم الميزانيات أصبحت أكثر توجهاً نحو التنمية، تبقى النتائج متوقفة على الظروف الخارجية، ولا سيما على الإيرادات النفطية.

6- ظروف العمالة

ظل تأمين فرص العمل تحدياً مشتركاً بين جميع بلدان الإسكوا. فعلى الصعيد العالمي، تضم المنطقة أكبر عدد من الوافدين الجدد إلى سوق العمل كل عام، وذلك بسبب الضغوط الديمغرافية وارتفاع عدد النساء بين الوافدين الجدد. ففي الاقتصادات الأكثر تنوعاً، سيبقى معدّل البطالة مرتفعاً، وسيظل من الصعب الحفاظ على المواطنين من ذوي التحصيل العلمي والمهارة للإفادة منهم في تنمية الاقتصاد. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تحظى بالأولوية تنمية الموارد البشرية إلى جانب تأمين فرص العمل في القطاع الخاص. ولا تزال البطالة في صفوف النساء قضية عالقة في منطقة الإسكوا، ولا سيما في مجموعة معينة، حيث سجلت البطالة في صفوف النساء معدّلاً أعلى بكثير منه في صفوف الرجال[16].

وفي الاقتصادات الأكثر تنوعاً، يُتوقع أن تبقى معدّلات البطالة مرتفعة، بسبب تزايد معدلات النمو في القوى العاملة. وتشير آخر الأرقام الرسمية إلى ارتفاع معدّلات البطالة. وحسب الأرقام الرسمية لعام 2003، بلغ معدّل البطالة 14.5 في المائة في الأردن، و6.3 في المائة في الجمهورية العربية السورية[17]، و9.9 في المائة في مصر[18]، و11 في المائة في اليمن. وقد أحدثت الطفرة الاقتصادية التي استمرت عامين تحسّناً طفيفاً في الوضع، ولا سيما في الأردن حيث واصلت القوى العاملة نموها بمعدّلات مذهلة. ونظراً لارتفاع أعداد العمال الذين يعانون من العمالة الناقصة، ويحظون بفرص عمل مؤقتة أو لا تناسب مهاراتهم، ظلت الخسائر الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن هذا الوضع ضخمة في الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ولا تزال سياسات العمل التي تهدف إلى تنمية الموارد البشرية تصطدم بالافتقار إلى فرص العمل في القطاعين العام والخاص. فآفاق العمالة في القطاع العام باتت مسدودة في بلدان مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً، فيما عدا الجمهورية العربية السورية، وذلك بسبب القيود المفروضة على الميزانيات. ولذلك، من الضروري تكوين شراكات فعالة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال، على أن تشمل هذه الشراكات مبادرات لتنمية الموارد البشرية وتحسين فرص العمل.

ولا تزال الاستراتيجيات التي تتبعها بلدان مجلس التعاون الخليجي لتوطين القوى العاملة، بهدف زيادة نسبة المواطنين العاملين في القطاع الخاص، تفتقر إلى الفعالية. وفي الأعوام الأخيرة، أدّى فرض القيود الكمية (الحصص) على الشركات فيما يتعلق بالعاملين المواطنين والأجانب، إلى تحقيق بعض الإنجازات في زيادة عدد المواطنين العاملين في القطاع الخاص. غير أن تساؤلات أثيرت بشأن جدوى تطبيق نظام الحصص في مجالات كثيرة، لأن المسألة الأساسية المتمثلة في عدم التطابق بين مؤهلات المواطنين ومتطلبات القطاع الخاص، لا تزال قائمة. وتوخياً لتصحيح عدم التطابق، تنفذ سياسات لتنمية الموارد البشرية عن طريق مؤسسات، منها مثلاً، هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية في الإمارات العربية المتحدة، ونظام التعليم والتدريب المهني في البحرين، والمؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني في المملكة العربية السعودية. كما باشرت البحرين والمملكة العربية السعودية بإصلاح قانون العمل في عام 2004.

---

(16) على سبيل المثال ورد أن معدل البطالة في صفوف النساء في المملكة العربية السعودية بلغ 21 في المائة في عام 2003 وهو أعلى بمرتين من المتوسط الإجمالي للبطالة في المملكة (*Arab News*, 10 October 2004).

(17) تتحفظ الإسكوا على هذا المعدل المنخفض لأن معدل عام 2002 بلغ 11.7 في المائة، بينما لم يتجاوز معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الجمهورية العربية السورية 2.6 في المائة في عام 2003 (انظر الجدول 4). وعلاوة على ذلك، في آذار/مارس 2005، أورد الموقع شبه الرسمي على الإنترنت www.syria-report.com، معدّل بطالة قدره 16 في المائة، كما إن دراسات أخرى أجراها خبراء اقتصاديون سوريون تورد معدل بطالة مرتفعاً.

(18) البنك المركزي المصري، النشرة الاقتصادية الشهرية، آذار/مارس 2005، نقلاً عن وزارة التخطيط باعتبارها المصدر الأصلي.

وتشير التقديرات الخاصة بالبطالة في العراق إلى أن العدد المطلق للعاطلين عن العمل المبلغ عنهم سجل ارتفاعاً كبيراً في عام 2004، ليصل إلى 3.2 مليون. وكان تدهور الوضع الأمني وقلة تدفقات رأس المال والتكنولوجيا لا يزالان يضعفان فعالية توفير فرص العمل في القطاع الخاص. وأدت إعادة هيكلة القطاع العام، وضمنه الموظفون العسكريون السابقون، إلى زيادات ضخمة في عدد العاطلين عن العمل، بينما أدى خفض التعريفات إلى 5 في المائة فقط إلى تصاعد المنافسة الحادة في القطاع الخاص، مما تسبب بإقفال أعداد كبيرة من الشركات وتسريح أعداد أكبر من العمال. وسيكون عام 2005 عاماً حاسماً بالنسبة إلى العراق، فإذا بقي الوضع الأمني على ما هو عليه من اضطراب، قد يخسر هذا البلد الكثير من قواه العاملة التي تختزن الكثير من المهارات. وفي فلسطين، تبلغ البطالة أعلى معدّل لها في المنطقة، إذ قُدِّر بنسبة 28.6 في المائة في الربع الثاني من عام 2004. ومع أن الاقتصاد في فلسطين أبدى بعض التحسّن، بقي الوضع صعباً للغاية. وإزاء ضخامة حاجات إعادة الإعمار، يبقى الدعم الدولي النشط لفلسطين، بما في ذلك سياسات العمل الفعالة، حاجة ماسة.

7- القطاع الخارجي

(أ) تجارة البضائع

قُدِّر مجموع القيمة الإجمالية لصادرات البضائع، بما في ذلك إعادة التصدير، لبلدان الإسكوا في عام 2004 بمبلغ 297 مليار دولار، 86 في المائة منها مصدرها مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي. وقد ازداد مجموع قيمة الصادرات الإجمالية للمنطقة بنسبة 24 في المائة عن معدل عام 2003، ولا سيما بسبب ارتفاع قيمة الصادرات النفطية. وشهدت الصادرات من الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وخصوصاً من الأردن ولبنان ومصر، نمواً لافتاً.

وبقيت منتجات النفط الخام وغيرها من المشتقات النفطية السلع الرئيسية التي تصدرها منطقة الإسكوا. وتشير التقديرات إلى أن النفط الخام والغاز ومشتقاتها شكلت 70.9 في المائة من مجموع صادرات المنطقة لعام 2004. وفيما يتعلق بالصادرات غير النفطية، ومنها أنشطة إعادة التصدير، لا بدّ من الإشارة إلى أن الصادرات الوافدة من بلدان مجلس التعاون الخليجي سجلت نمواً مطرداً بلغت نسبته 13.8 في المائة في عام 2004. وتعزز وضع الصادرات غير النفطية في مصر بفعل الأداء القوي الذي حققته في تصدير المنتجات المعدنية، ومنها الصلب. ولا يزال نمو الصادرات ضعيفاً في لبنان، إلا أن نمواً لافتاً سُجل في قطاع الأدوات الإلكترونية. وفي الأردن ظلت الأقمشة والملابس السلع التي تحرك نمو الصادرات في عام 2004.

وأدى انتعاش إنتاج النفط في العراق إلى نمو سريع في إيرادات التصدير، مع أن الصادرات غير النفطية لا يزال يعوزها النشاط. ولا يزال انتعاش الصادرات بطيئاً في فلسطين، وهي لم تسترد بعد المستوى الذي كانت عليه قبل عام 2000.

وأدى تنامي الطلب المحلي إلى زيادة بنسبة 22 في المائة على الواردات الإجمالية في منطقة الإسكوا، حيث بلغ مجموع قيمتها 194 مليار دولار. وشكلت واردات بلدان مجلس التعاون الخليجي 70 في المائة من هذا المجموع. وفي البلدان المستوردة للنفط، يعود النمو السريع في الواردات، جزئياً، إلى ارتفاع أسعار النفط الخام والمشتقات النفطية. كما سجلت معدّلات مرتفعة في استيراد السلع الرأسمالية، ومنها الآلات الكهربائية، والمعدّات، ومركبات النقل، وذلك في الأردن ولبنان ومصر.

وارتكزت التقديرات الخاصة بالواردات العراقية على بيانات مستمدة من الشركاء التجاريين، وتظهر زيادة لافتة على الصادرات في العراق. فعلى الرغم من تفاقم الشواغل الأمنية، يشتد الطلب على السلع المستوردة لأغراض إعادة الإعمار. وتشير بيانات الشركاء التجاريين إلى أن تدفق السلع إلى فلسطين صائر إلى زيادة أيضاً. غير أن مستوى هذا التدفق لا يزال أقل بكثير من الذروة التي بلغها في عام 1999.

الجدول 7- مجموع تدفق الصادرات من بلدان الإسكوا، 2001-2004
(ملايين الدولارات بالأسعار الجارية)

البلد/المنطقة	2001	2001-2000 النسبة المئوية للتغير	2002	2002-2001 النسبة المئوية للتغير	2003	2003-2002 النسبة المئوية للتغير	2004[أ]	2004-2003 النسبة المئوية للتغير
بلدان مجلس التعاون الخليجي								
الإمارات العربية المتحدة	48 414	(2.9)	52 163	7,7	65 835	26.2	72 500	10.1
البحرين	5 577	(10.0)	5 794	3.9	6 632	14.5	7 250	9.3
عُمان	11 074	(2,2)	11 172	0.9	11 669	4,4	13 430	15.1
قطر	10 871	(6.2)	10 978	1.0	13 382	21.9	16 897	26.3
الكويت	15 234	(16.7)	14 184	(6.9)	18 366	29.5	24 680	34.4
المملكة العربية السعودية	68 064	(12.3)	72 561	6,6	93 368	28.7	120 800	29.4
المجموع الفرعي	159 234	(8.9)	166 852	4.8	209 252	25.4	255 557	22.1
الاقتصادات الأكثر تنوعاً								
الأردن	2 294	20.8	2 770	20.7	3 082	11.3	3 950	28.2
الجمهورية العربية السورية	5 414	12.3	6 756	24.8	5 816	(13.9)	5 650	(2.9)
العراق	12 872	(31.3)	9 990	(22.4)	9 711	(2.8)	17 700	82.3
الضفة الغربية وقطاع غزة[ب]	290	(27.6)	240	(16.9)	260	7.9	280	7,7
لبنان	889	24.5	1 045	17.5	1 524	45.8	1 747	14.6
مصر	4 114	(12.4)	4 688	14.0	6 189	32.0	7 550	22.0
اليمن	3 366	(11.4)	3 684	9.4	3 934	6.8	4 350	10.6
المجموع الفرعي	29 239	(16.6)	29 174	(0.2)	30 516	4.6	41 227	35.1
مجموع منطقة الإسكوا	188 473	(10.2)	196 026	4.0	239 768	22.3	296 784	23.8

المصدر والمنهجية: أعيد تجهيز إحصاءات التجارة الخارجية المستمدة من المصادر الإحصائية الوطنية. فالأرقام الأصلية محسوبة بوحدات العملات المحلية. وقد حوّلت إلى دولار حسب سعر الصرف الوارد من المصادر الرسمية. وفي حال عدم ورود أسعار الصرف من تلك المصادر، اعتمدت في عملية التحويل إلى الدولار أسعار الصرف الرسمية الواردة في الإحصاءات المالية الدولية التي يصدرها صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) بالنسبة إلى الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعُمان، والضفة الغربية وقطاع غزة، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن، الأرقام الخاصة بعام 2004 هي تقديرات أجريت استناداً إلى بيانات مستمدة من الشركاء التجاريين، وبيانات صحافية عن أرقام التجارة، وغيرها من المعلومات ذات الصلة.

(ب) الأرقام هي تقديرات أجريت استناداً إلى بيانات مستمدة من الشركاء التجاريين وغيرها من المعلومات ذات الصلة.

وظلت وجهة معظم صادرات بلدان الإسكوا إلى اليابان، بالإضافة إلى بلدان نامية آسيوية. وفي الأشهر العشرة الأولى من عام 2004، بلغت نسبة الصادرات إلى هذه المنطقة 47.5 في المائة، مسجلة انخفاضاً طفيفاً عن معدّل عام 2003 البالغ 49.1 في المائة. وفي الفترة نفسها، سجلت الصادرات إلى بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر والولايات المتحدة الأمريكية زيادة طفيفة، فبلغت 14.3 و14.0 في المائة على الترتيب. وفي الفترة نفسها أيضاً، شكلت الواردات من بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر أكبر

حصة من مجموع واردات منطقة الإسكوا، حيث بلغت هذه الحصة 32.3 في المائة. وبلغت حصة الواردات من اليابان والبلدان الآسيوية النامية 32.2 في المائة، ومن الولايات المتحدة الأمريكية 8.3 في المائة. وشهدت الأعوام القليلة الماضية تحولاً في نقطة ارتكاز تجارة بلدان الإسكوا من الغرب إلى الشرق، سواء أكان في حركة الصادرات أم في حركة الواردات. ومع أن هذا التحول تباطأ في العامين الماضيين، يوحي التنامي الاقتصادي السريع في الصين والهند بأن تحولاً معتدلاً يرجح أن يحدث في عام 2005.

الجدول 8- مجموع تدفق الواردات إلى بلدان الإسكوا، 2001-2004
(ملايين الدولارات بالأسعار الجارية)

البلد/المنطقة	2001	2001-2000 النسبة المئوية للتغير	2002	2002-2001 النسبة المئوية للتغير	2003	2003-2002 النسبة المئوية للتغير	2004[أ]	2004-2003 النسبة المئوية للتغير
بلدان مجلس التعاون الخليجي								
الإمارات العربية المتحدة	37 293	6.5	42 652	6.5	51 962	4.9	62 700	20.7
البحرين	3 681	(20.6)	3 956	7.5	4 680	18.3	5 350	14.3
عُمان	5 933	6.9	6 296	6.1	6 801	8.0	9 150	34.5
قطر	3 758	15.5	4 052	7.8	4 897	20.9	5 450	11.3
الكويت	7 398	9.8	8 316	12.4	9 758	17.3	10 426	6.8
المملكة العربية السعودية	31 223	3,3	32 334	3.6	36 965	14.3	43 050	16.5
المجموع الفرعي	89 286	5.0	97 606	9.3	115 063	17.9	136 126	18.3
الاقتصادات الأكثر تنوعاً								
الأردن	4 871	6.0	5 076	4.2	5 743	13.1	8 128	41.5
الجمهورية العربية السورية	4 747	17.7	5 070	6.8	5 092	0.4	5 500	8.0
العراق	11 152	1.3	9 817	(12.0)	9 934	1.2	17 100	72.1
الضفة الغربية وقطاع غزة[ب]	1 516	(36.4)	1 250	(17.5)	1 440	15.2	1 620	12.5
لبنان	7 291	17.1	6 445	(11.6)	7 168	11.2	9 397	31.1
مصر	12 633	(9.4)	12 524	(0.9)	10 938	(12.7)	12 300	12.5
اليمن	2 600	4.7	3 083	18.6	3 557	15.4	3 850	8.2
المجموع الفرعي	44 810	0.3	43 265	(3.4)	43 872	1.4	(57 895)	32.0
مجموع منطقة الإسكوا	134 096	4.7	140 871	5.1	158 935	12.8	194 021	22.1

المصدر والمنهجية: أعيد تجهيز إحصاءات التجارة الخارجية المستمدة من المصادر الإحصائية الوطنية. فالأرقام الأصلية محسوبة بوحدات العملات المحلية. وقد حولت إلى دولار حسب سعر الصرف الوارد من المصادر الرسمية.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) بالنسبة إلى الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعُمان، والضفة الغربية وقطاع غزة، وقطر، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن، الأرقام الخاصة بعام 2004 هي تقديرات أجريت استناداً إلى بيانات مستمدة من الشركاء التجاريين، وبيانات صحافية عن أرقام التجارة، وغيرها من المعلومات ذات الصلة.

(ب) الأرقام هي تقديرات أجريت استناداً إلى بيانات مستمدة من الشركاء التجاريين وغيرها من المعلومات ذات الصلة.

شكل مجموع الصادرات الإجمالية 7.1 في المائة من مجمل التجارة البينية في الأشهر العشرة الأولى من عام 2004، بعد أن كان 7.9 في عام 2003. وطرأ تطوران على التجارة البينية مؤخراً. التطور الأول يتمثل في بروز العراق شريكاً تجارياً هاماً، ولا سيما للأردن الذي بلغ مجموع صادراته إلى العراق 18.9 في المائة، ولبنان الذي بلغ مجموع صادراته إلى العراق 15 في المائة. ولا يزال نمو التجارة البينية مع العراق متواضعاً، مقارنة بنمو حركة صادرات البلدان المتقدمة إلى هذا البلد. غير أنه من المتوقع أن تنمو هذه التجارة باطراد لأن العراق هو عنصر أساسي في التوطيد المشود للعلاقات التجارية البينية. والتطور الثاني يتمثل في تأثير الاتحاد الجمركي لبلدان مجلس التعاون الخليجي على الأنماط التجارية في المنطقة. ففي معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي، توزعت التجارة البينية لتشمل المزيد من الشركاء التجاريين في عام 2004. فتجارة المملكة العربية السعودية التي كانت تتركز مع الإمارات العربية

المتحدة أصبحت أكثر تنوعاً، بحيث ازداد حجم التجارة مع بلدان أخرى، منها الأردن واليمن. وتجارة عُمان التي كانت تتركز مع الإمارات العربية المتحدة تنوعت أيضاً، بحيث ازداد حجم تجارتها مع المملكة العربية السعودية، واتجهت الإمارات العربية المتحدة إلى مزيد من التنويع، بحيث زادت حجم تجارتها مع اليمن. ويعزى تنوع الشركاء في التجارة البينية إلى أن الاتحاد الجمركي بين بلدان مجلس التعاون الخليجي ألغى فرص الموازنة في أنشطة إعادة التصدير بين تلك البلدان. ولذلك ساهم الاتحاد الجمركي في تعزيز كفاءة التجارة ضمن بلدان مجلس التعاون الخليجي وفي تنشيط التجارة البينية عن طريق تنويع الشركاء التجاريين.

(ب) تطور السياسة التجارية

في إطار الاتجاهات التي شهدها العالم مؤخراً، تتطور السياسة التجارية في منطقة الإسكوا بفعل التطور الذي يطرأ على الاتفاقات التجارية الثنائية أو المتعددة الأطراف. فمنذ أعلنت الولايات المتحدة الأمريكية مبادرة اقتراح منطقة للتجارة الحرة بينها وبين الشرق الأوسط في عام 2003، وهي تسعى جاهدة في سبيل إنشاء هذه المنطقة[19]. وبمقتضى هذه المبادرة وقعت البحرين اتفاق التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية في أيلول/سبتمبر 2004. وحتى ذلك التاريخ، كان الأردن البلد الوحيد من أعضاء الإسكوا الذي وقع اتفاق التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية. وتخطط الإمارات العربية المتحدة وعُمان وقطر لإبرام اتفاقات مماثلة مع الولايات المتحدة الأمريكية. غير ان اتفاق التجارة الحرة بين البحرين والولايات المتحدة الأمريكية أثار اعتراضاً، في البداية، داخل مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي نظراً لما يثيره من عدم اطمئنان لأثره على الاتحاد الجمركي بين بلدان المجلس. ولم تحل هذه القضية خلال مؤتمر قمة مجلس التعاون الخليجي في كانون الأول/ديسمبر 2004. وعلى الرغم من استمرار حالة عدم الاطمئنان حيال مفعول اتفاق التجارة الحرة الثنائي الذي عقدته البحرين، يسعى مجلس التعاون الخليجي جاهداً إلى إبرام اتفاقين للتجارة الحرة مع كل من الاتحاد الأوروبي والصين. غير ان عملية إنشاء منطقة التجارة الحرة بين بلدان الشرق الأوسط والولايات المتحدة الأمريكية تقضي إمكانية توقيع أي اتفاق للتجارة الحرة بين مجلس التعاون الخليجي والولايات المتحدة الأمريكية، لأن منطقة التجارة الحرة تستهدف إقامة شبكة من الاتفاقات الثنائية مع دول الشرق الأوسط تكون الولايات المتحدة الأمريكية محورها. وتنص المبادرة أيضاً على أن العضوية في منظمة التجارة العالمية هي شرط أساسي لبدء المفاوضات بشأن اتفاقات التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية. ولا تزال المملكة العربية السعودية، وهي أكبر اقتصاد في مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي، في طور إنهاء مفاوضات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. والعقبة الأخيرة في عملية الانضمام، وهي الاتفاق الثنائي مع الولايات المتحدة الأمريكية، كانت لم تحسم بعد في عام 2004، وكانت بعض القضايا ومنها حقوق الملكية الفكرية وتحرير الخدمات المالية لا تزال عالقة. ويُتوقع حالياً أن يتم انضمام المملكة العربية السعودية في عام 2005. وسيكون لهذا الانضمام أثر بالغ على منطقة الإسكوا، من ناحية التجارة الفعلية بالسلع والخدمات، وسيكون دليلاً إضافياً على الالتزام بالمضي في تحرير التجارة، والتقيُّد بالقواعد والمعايير المعترف بها دولياً في المستقبل.

وفي كانون الأول/ديسمبر 2004، توصلت مصر إلى اتفاق مع الولايات المتحدة الأمريكية بشأن إنشاء المناطق الصناعية المؤهلة، فعادت بذلك عن موقفها السابق. وأدى انتهاء مدة العمل باتفاق المنسوجات والملابس لمنظمة التجارة العالمية إلى تزايد المنافسة في سوق تلك السلع، وعزز المزايا التي تتمتع بها المناطق الصناعية المؤهلة من حيث إتاحة النفاذ إلى سوق الولايات المتحدة الأمريكية بسلع أخرى. وكانت مصر تصبو إلى محاكاة النمو الملحوظ الذي شهدته الأعوام الأربعة الماضية في صادرات المنسوجات

(19) تسعى الولايات المتحدة الأمريكية إلى إطلاق مبادرة مماثلة مع بلدان جنوب شرق آسيا في إطار رابطة أمم جنوب شرق آسيا التي أعلنت في عام 2002.

والملابس من المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن إلى الولايات المتحدة الأمريكية. وهي تسعى حالياً إلى استغلال إمكانات التصدير إلى الولايات المتحدة الأمريكية من خلال مناطقها الصناعية المؤهلة، مع أن هذا التطور الذي تصبو إليه مصر قد يتبع نمطاً من نمو الصادرات مختلفاً عن النمط الذي اتبعه الأردن (انظر الإطار 1).

الإطار 1- انتهاء مدة العمل باتفاق المنسوجات والملابس لمنظمة التجارة العالمية والمناطق الصناعية المؤهلة

حتى انتهاء مدة العمل باتفاق المنسوجات والملابس لمنظمة التجارة العالمية في أواخر عام 2004، كانت التجارة الدولية بالمنسوجات والملابس تخضع لتدابير مقيِّدة خاصة، تشمل الحصص على الواردات. وبانتهاء مدة العمل بالاتفاق، ألغت البلدان التي كانت تستورد المنسوجات والملابس، ولا سيما البلدان المتقدمة، الحصص على الواردات الوافدة من البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية. ويتوقع لإلغاء الحصص أن يولد منافسة شديدة بين البلدان المصدرة لمنتجات المنسوجات والملابس. ويتوقع أيضاً أن يغيِّر هذا الإلغاء وجهة التدفقات الجغرافية لتلك السلع: (1) فهو سيكون بمثابة حافز لنقل وحدات الإمداد (ولا سيما الوحدات المعنية بتجميع الألبسة) من البلدان التي كانت تستفيد من الحصص إلى بعض البلدان التي لم تعد خاضعة لأية قيود؛ (2) لأن تجار التجزئة الأقوياء في البلدان المتقدمة سيجمعون وحدات الإمداد التي كانت منتشرة في بلدان مختلفة في إطار نظام الحصص، وذلك بهدف الاستفادة من وفورات الحجم. وما يتوقع من منافسة شديدة ومن جمع لوحدات العرض في أماكن معيَّنة سيضع المصدرين الحاليين للمنسوجات والملابس أمام تحديات خطيرة. ويمكن أن يكون لسياسة التصحيح المناسبة التي يعتمدها مصدرو تلك السلع تأثير شديد على نظم الإنتاج والتصدير في البلدان النامية، حيث كان قطاعا المنسوجات والملابس، فيما مضى، يشغلان موقعين بارزين في عملية التصنيع التي شهدتها تلك البلدان. والواقع أن الصادرات من تلك المنتجات هي مصدر أساسي تعتمد عليه بلدان نامية كثيرة في إدخال العملات الأجنبية. وقد أدركت مصر الحاجة إلى التصحيح في الفترة التي عقبت انتهاء مدة العمل باتفاق المنسوجات والملابس، كما كانت هذه الحاجة الدافع إلى القرار الذي اتخذته بدء التفاوض بشأن بروتوكول المناطق الصناعية المؤهلة[20].

والمناطق الصناعية المؤهلة هي مناطق يمكن أن تدخل منها إلى الولايات المتحدة الأمريكية منتجات تستوفي شروطاً معينة، من حيث المدخلات المادية والمحتويات المحلية معفية من أي قيود أو رسوم أو حصص. وقد اعتمد هذا النظام في عام 1996 كجزء من عملية السلام في الشرق الأوسط، بمقتضى الإعلان الرئاسي الأمريكي رقم 6955. وبين البلدان الأعضاء في الإسكوا، الأردن ومصر هما البلدان المؤهلان للتفاوض على بروتوكولات المناطق الصناعية المؤهلة. وقد ساهمت المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن، التي أنشئت قبل عام 2000، في تحقيق نمو سريع في الصادرات (انظر الجدول 7). وكانت الملابس المصدرة من تلك المناطق القوة المحركة لهذا النمو.

وإزاء شح إمدادات المياه، قد يكون من المكلف على الأردن تطوير سلسلة متكاملة لصناعة المنسوجات والملابس، تشمل إنتاج الألياف، وخيوط الغزل، والأقمشة الخام، والصباغة والطبع على الأقمشة. ولذلك تتركز صناعة المنسوجات في المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن على تجميع الملابس الجاهزة وشبه الجاهزة. وبالتالي، ازدادت الواردات من الأقمشة والمواد النسيجية بسرعة أيضاً، وظل هامش الفائض التجاري لهذا القطاع ضيقاً حتى عام 2004 (انظر الجدول 9).

الجدول 9- تجارة المنسوجات والمنتجات النسيجية (HS Code XI): الأردن ومصر (بملايين الدولارات)

	الأردن		مصر	
	الصادرات	الواردات	الصادرات	الواردات
1998	49	110	939	511
1999	52	99	882	430
2000	80	134	925	284
2001	173	198	717	266
2002	282	248	803	246
2003	361	297	902	276
2004	533	399	1 008	445

المصدر: الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، التجارة الخارجية، على الموقع: (http://www.dos.gov.jo)؛ مصر، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الملخص الشهري لوزارة التجارة الخارجية والصناعة، على الموقع: (http://www.mfti.gov.eg).

وتتمتع مصر بقاعدة أكثر تماسكاً لصناعة المنسوجات من إنتاج القطن إلى صناعة الملابس. وكانت تجارتها في هذا القطاع دائماً في وضع فائض، يتسم بهامش معقول بين الصادرات والواردات (انظر الجدول 9). وإذا استطاعت المناطق الصناعية المؤهلة أن تنجح في تحقيق نمو الصادرات من المنسوجات، فنجاحها يعود إلى أن أثر الترابط داخل هذه الصناعة في مصر أقوى منه في الأردن. ولتحقيق هذه الإمكانات كاملة، تحتاج صناعة المنسوجات في مصر إلى تحسين سلسلة العرض المحلية لزيادة الإنتاجية في كل خطوة من العملية (الغزل والنسج والصباغ والطبع والقص والتجميع)، ولتحسين القدرة التنافسية بوجه عام. إلا أن إلغاء الحصص التي كان معمولاً بها بمقتضى اتفاق المنسوجات والملابس، سيشكل العرض من مصادر إنتاج أقل كلفة، مثل الصين والهند، خطراً كبيراً على [illegible]

(20) وحدة المناطق الصناعية المؤهلة (كويز)، وزارة التجارة الخارجية والصناعة، (http://www.qizegypt.gov.eg).

(ج) تحويلات العمال وإيرادات السياحة

بلغت تحويلات العمال التي تدفقت من بلدان مجلس التعاون الخليجي 14.2 مليار دولار في عام 2003. وتشير التقديرات الأولية إلى أن قيمة هذه التحويلات بلغت 15.5 مليار دولار في عام 2004. وقد تدفقت هذه التحويلات إلى مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً في منطقة الإسكوا، وكذلك إلى بلدان جنوب وجنوب شرق آسيا التي هي مواطن الأجانب العاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي. ونمت قيمة التحويلات المتدفقة إلى مصر بنسبة 12.8 في المائة في عام 2004، لتبلغ 3,3 من مليارات الدولارات، بينما تقدر التحويلات التي تدفقت إلى الأردن بمبلغ 2.1 من مليارات الدولارات، مسجلة نمواً قدره 3.5 في المائة خلال العام. ونظراً لنمو الواردات من البضائع ولازدياد الاحتياطي الأجنبي في المصرف المركزي لكل من لبنان واليمن في عام 2004، شهد البلدان نمواً في التحويلات المتدفقة إليهما، ومنها التحويلات التي يجريها العمال. وتشير الأرقام المأخوذة عن بنك مصر المركزي[21] إلى أن 39.5 في المائة من هذه التدفقات وردت من بلدان الإسكوا في عام 2004، بينما وردت 40 في المائة منها من الولايات المتحدة الأمريكية وحدها. ولذلك كان نمو الإيرادات النفطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي والانتعاش الاقتصادي في البلدان المتقدمة العاملين الرئيسيين اللذين أديا إلى ازدياد تدفقات التحويلات التي أجراها العمال إلى مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً في عام 2004.

والتجارة في الخدمات، ولا سيما في السياحة والنقل، هي أيضاً مصدر أساسي للإيرادات بالعملات الأجنبية التي تحققها مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً. وفي عام 2004، بلغت الإيرادات الإجمالية التي حققتها مصر من السياحة 6.1 من مليارات الدولارات، مسجلة نمواً قدره 33.6 في المائة عن العام السابق، وبلغ مجموع الإيرادات التي حققتها مصر من رسوم قناة السويس 3.1 من مليارات الدولارات. ومجموع هذين المبلغين يفوق قيمة صادرات مصر من البضائع التي قُدرت بمبلغ 7.5 من مليارات الدولارات. وأدى قطاع السياحة دوراً حاسماً في تخفيف القيود المفروضة على التجارة الخارجية لمجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً. وبذلت بلدان مجلس التعاون الخليجي، أيضاً، جهوداً في قطاع السياحة الذي شهد طفرة في الإمارات العربية المتحدة، ولا سيما في دبي. وأحدثت حالة عدم الاستقرار التي سادت العراق ولبنان مؤخراً آثاراً سلبية على السياحة في هذين البلدين، وأدت إلى تحوّل جزء كبير من النشاط السياحي إلى الأردن. وفي الوقت الراهن، لا تزال إيرادات السفر الصافية سالبة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فيما عدا البحرين.

(د) الاستثمار الأجنبي المباشر

كانت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى منطقة الإسكوا تتزايد بسرعة منذ عام 1999، بحيث ارتفعت من 0.53 من مليارات الدولارات في عام 1999 إلى 2.64 من مليارات الدولارات في عام 2001، وانخفضت إلى 2.27 من مليارات الدولارات في العام التالي، لتعود وترتفع بنسبة 25.1 في المائة، وتبلغ 2.85 من مليارات الدولارات في عام 2003. غير أن النمو الذي تجاوز خمسة أمثال ما كان عليه بين عامين 1999 و2003 تلاشى بفعل انخفاض حصة بلدان الإسكوا من مجموع التدفقات العالمية للاستثمار الأجنبي المباشر إلى نسبة لم تتجاوز 0.44 في المائة خلال عام 2003. وعلاوة على ذلك، بلغت حصة بلدان الإسكوا نسبة ضئيلة لم تتجاوز 1.75 في المائة من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي

(21) بنك مصر المركزي، النشرة الإحصائية الشهرية، نيسان/أبريل 2005، الجدول 32، http://www.cbe.org.eg/Monthly%20Statistical%20Bulletin.htm.

المباشر إلى البلدان النامية في ذاك العام. ويبين مؤشرا مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية عن أداء الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد والاستثمار الأجنبي المباشر المحتمل، اللذان يحددان الميزة التنافسية للبلدان المضيفة في جذب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، أن الأردن حل في الطليعة خلال الفترة 2000-2002، بين بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا تتوفر عنها بيانات. غير أن بلداناً أخرى داخل منطقة الإسكوا، ومنها الإمارات العربية المتحدة، اعتمدت مبدأ "النافذة الواحدة" وأنشأت البنية التحتية اللازمة لاستقبال تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بأحجام كبيرة، وتبدو بذلك قادرة على جذب أحجام ضخمة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مناطقها الحرة. لكن البيانات المتاحة ليست على قدر وافٍ من الشمولية. ووفقاً لبيانات الأونكتاد، كان أداء الجمهورية العربية السورية واليمن "دون المستوى" في جذب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر خلال تلك الفترة، بينما صُنف أداء بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا "دون الإمكانات المتاحة" مقارنة بسائر مناطق العالم.

وتشهد منطقة الإسكوا تقدماً في تدابير الإصلاح. وقد شهد عاما 2004 و2005 تطورات عديدة تتصل بإطار السياسة العامة والإطار القانوني، يتضمن هذا القسم ملخصاً عن أهمها. فبعض بلدان الإسكوا نجحت في اعتماد قواعد جديدة وفي تحديث القواعد المعمول بها وتعديلها. فالهيئة العامة لضمان الاستثمار في المملكة العربية السعودية، مثلاً، اعتمدت مؤخراً قانوناً جديداً بشأن الاستثمار الأجنبي، يمتثل لأنظمة منظمة التجارة العالمية، ويفسح مجالاً أوسع للأجانب لتملك الشركات. وعلاوة على ذلك، ألغيت شروط الحد الأدنى للاستثمار الأجنبي التي كانت مفروضة سابقاً، وذلك في إطار الجهود الرامية إلى استيفاء شروط الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. وتمثل مدينة جبيل[22]، في الوقت الراهن، الرؤية الاقتصادية الرئيسية لحكومة المملكة العربية السعودية التي تعتمد خططاً لفتح 24 مدينة صناعية في إطار الرؤية الطويلة الأجل للتنويع الصناعي والاقتصادي. واتخذت مصر مزيداً من الخطوات نحو تحرير الاقتصاد. ففي عام 2004، خفضت متوسط الرسوم على الواردات بنسبة 60 في المائة، وأطلقت سوقاً جديدة مشتركة بين المصارف لصرف العملات الأجنبية في خطوة حاسمة نحو تحرير سوق العملات. وذلك ساعد على تقوية الجنيه المصري وجذب المستثمرين الأجانب المهتمين بثبات أسعار الصرف. وهي تخطط أيضاً لتخفيض معدلات الضريبة على الشركات وعلى الدخل الفردي. وفي أوائل عام 2005، دفعت حالة عدم الاطمئنان التي شهدها لبنان مصرف سوريا المركزي إلى اتخاذ خطوات أساسية نحو منح حوافز مصرفية لعملاء من القطاع الخاص السوري. وخفض المصرف أسعار الفائدة على الودائع القصيرة الأجل ورفعها على الودائع الطويلة الأجل، وسمح للمصارف بإعطاء قروض بالعملات الأجنبية لمستوردين محليين بات يسمح لهم بفتح خطوط اعتماد بالعملات الأجنبية لقاء رهن. وكان المقصود من هذا التحرك جذب الأموال السورية المودعة في لبنان إلى الجمهورية العربية السورية. ووفقاً للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار، شهد حجم الاستثمارات البينية العربية في 16 بلداً عربياً على الأقل زيادة نسبتها 27.6 في المائة، بحيث بلغت قيمة هذه الاستثمارات 3.7 من مليارات الدولارات في عام 2003. وشهد لبنان تدفقات كبيرة إلى القطاع العقاري في العامين الماضيين. وقد احتل المرتبة الأولى في استقطاب استثمارات عربية بلغت قيمتها 850 مليون دولار، أي 23.8 في المائة من مجموع الاستثمارات البينية العربية خلال عام 2003. وتلته في ذلك المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، اللتان استقطبتا استثمارات بقيمة 650.2 مليون دولار و562.2 مليون دولار على الترتيب. ومن ناحية أخرى، حلت المملكة العربية السعودية في المرتبة الأولى بين بلدان عربية أخرى في تصدير الاستثمارات، وضخت حوالي 1.36 مليار دولار (36.45 في المائة

(22) ذكرت مدينة جبيل في المطبوعة الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر التابعة لـ "فايننشل تايمز" على أنها المدينة التي تختزن أفضل الإمكانات الاقتصادية في الشرق الأوسط، وذلك بفضل المجمع الصناعي الذي تحتضنه، والنمو المطرد للناتج المحلي الإجمالي الذي بلغ معدله 4 في المائة سنوياً على مدى الأعوام العشرة الماضية. وتجذب هذه المدينة نصف الاستثمار الأجنبي المتدفق إلى المملكة العربية السعودية.

من المجموع) في بلدان عربية أخرى، وتلتها الإمارات العربية المتحدة (843 مليون دولار) والكويت (651 مليون دولار)[23].

ولا تزال المخاطر والاضطرابات السياسية التي تشهدها منطقة الإسكوا تعتبر العامل الرئيسي الذي يبعد المستثمرين عن المنطقة، هذا فضلاً عن تاريخ البيروقراطية وسيطرة الدولة على الاقتصادات وما لهما من أثر في انكفاء الاستثمارات الأجنبية. ويقوّض استمرار الوضع الراهن سلامة الدورة الاقتصادية ويزيد من الخسائر. ولذلك، فالسعي إلى تعزيز الأمن وإدامته في المنطقة، ضمن استراتيجية لجذب الاستثمارات إليها، لا يقل أهمية عن تقديم الحوافز المالية والضريبية للمستثمرين، وتحرير التجارة، وتعزيز التكامل الإقليمي، إن لم يضاهيهما في الأهمية.

هاء- استنتاجات

نجحت البلدان الأعضاء في الإسكوا في تحقيق أهداف اقتصادية عديدة في عام 2004. غير أنه لا يزال من المبكر الجزم بأن بعض التحصن الذي اكتسبته الاقتصادات الأكثر تنوعاً في مواجهة الظروف الخارجية، والنمو الصحيح في الطلب المحلي الذي حققته بلدان مجلس التعاون الخليجي، كانا نتيجة لإصلاحات أجريت على مستوى السياسة العامة خلال الأعوام الأخيرة. فعام الطفرة الذي انبثق من ارتفاع أسعار النفط وازدياد إنتاجه، وانخفاض معدّلات التضخم على المستوى العالمي، ووفرة السيولة، كان له آثار ثانوية إيجابية، منها تزايد حركة الأشخاص والسلع والمداخيل ورؤوس الأموال داخل المنطقة. غير أن التجاوب المنشود من ناحية تحقيق تخفيض كبير في معدّلات البطالة لم يحدث بعد.

والجدير بالذكر أن المنطقة لا تزال شديدة الاعتماد على النفط. فأسعار النفط بلغت من الارتفاع معدلات لم يسبق لها مثيل، بالأرقام الاسمية ولكن ليس بالأرقام الحقيقية. وظلت أسعار النفط شديدة التقلب، مما زاد في صعوبة المحافظة على مستوى ثابت من الاستهلاك والإنفاق في الأجل الطويل. وإذا هبطت أسعار النفط عن المستوى الحالي، فسيتعثر اقتصاد المنطقة، لأن الصعوبات الاقتصادية الهيكلية ستبرز مجدداً.

ويجب إعداد سياسة اقتصادية لمواجهة التقلبات الدورية في المنطقة، يكون الهدف منها التصدي لأي هبوط يرجح أن يحدث في أسعار النفط ولأي تراجع يمكن أن يحدث على المستوى الاقتصادي، مع أن ذلك لا يُتوقع حدوثه في عام 2005. ومن الضروري أن تعالج البلدان الأعضاء في الإسكوا القضايا الهيكلية بهدف تعزيز فعالية السياسات الاقتصادية القصيرة الأجل. وتختلف القضايا والأولويات الهيكلية بين بلد وآخر. غير أن عناوينها الرئيسية يجب أن تكون موضوع دراسة جدية في سياق التكامل الإقليمي. والعنوان الأول هو تعزيز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر من بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ومن شأن هذه التدفقات أن تؤدي إلى تأمين فرص العمل في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وتسهم بالتالي في سياسة توطين القوى العاملة في القطاع الخاص في بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويجب وضع استراتيجية إقليمية تتيح للقطاعين العام والخاص البحث عن المزيج الأمثل للمزايا المقارنة في الموارد البشرية، والخبرات الفنية، والموارد المالية، عبر الحدود الوطنية داخل منطقة الإسكوا. والعنوان الثاني هو الحاجة إلى تحقيق المزيد من التنوع الاقتصادي في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وينبغي أن تندرج استراتيجية التنوع في إطار التكامل الإقليمي. والعنوان الثالث هو اختيار الوقت المناسب لبحث ما إذا

(23) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير عن مناخ الاستثمار في الدول العربية، 2003.

كانت الاقتصادات الخاضعة للدولار في المنطقة تستطيع تحرير عملاتها. فسياسة أسعار الـصرف القائمـة على ربط العملات بالدولار أنتجت، في عام 2004، معدلات تضخم لا يتعذر ضبطها فـي بلـدان مجلـس التعاون الخليجي وفي الأردن ولبنان. ومن ناحية أخرى، إذا واصل الدولار انخفاضه مقابل اليـورو والـين الياباني، قد تمهد سياسة الربط هذه الطريق أمام ضغوط تضخمية في عام 2005. غير أن هناك مؤشـرات مبكرة تدل على أن قيمة الدولار أحرزت شيئاً من الارتفاع خلال الأشهر الخمسة الأولى من عام 2005. إلا أن الوضع المالي الدولي ينذر باحتمال حدوث تغيّر سريع. وطلبت الولايات المتحدة الأمريكية من الـصين تكراراً أن تعوّم عملتها (الرينمينبي). وإذا حدث ذلك، سيؤول وضع الـدولار باعتبـاره العملـة الرئيـسية المحركة في العالم إلى مزيد من الضعف. وتفوق الدولار باعتباره عملة الاحتياطي المثلى فـي المـصارف المركزية، يكمن في جزء منه، في سيولة سندات الخزينة الأمريكية، وهذا سيظل سمة قوية تميز الدولار على اليورو والين والرينمينبي. غير أن منطقة الإسكوا يجب أن تستعد للتغيير ليتسنى لها تجنب أية خـسائر قـد تنجم عن أي مشهد جديد يطرأ على الوضع المالي الدولي.

ثانياً- استراتيجيات إنمائية للخروج من الأزمات

مقدمة

تبدي جميع مؤشرات الاقتصاد الكلي في المنطقة، تقريباً، دلائل صحية، فيما عدا العمالة. فطوال العامين الماضيين، كان أثر النمو الاقتصادي على فرص العمل ضعيفاً، مع أن توفير فرص العمل والعمل اللائق هما أشد العوامل تأثيراً في توسيع رقعة الرفاه في المنطقة. ولعل سبب هذا الإخفاق يعزى ببساطة إلى أن الإنتاج في المنطقة لا يعتمد على كثافة الأيدي العاملة، أو أن التكنولوجيا المستوردة تؤدي إلى توفير في الأيدي العاملة. غير أن ذلك بحد ذاته لا يفسر ضآلة فرص العمل الجديدة نسبة إلى النمو الاقتصادي. وتشير تقديرات أولية إلى أن أثر النمو الاقتصادي على معدل البطالة لم يتجاوز نصف نقطة مئوية، رغم أن معدل النمو الاقتصادي الحقيقي كان يناهز 6 في المائة في عام 2003. وكان أثر النمو على البطالة بطيئاً كذلك في عام 2004.

فالإيرادات النفطية تؤدي إلى تقسيم الاقتصاد إلى شطرين. القطاع النفطي الشديد الاعتماد على رأس المال والذي لا يوفر إلا القليل من فرص العمل نسبة إلى رأس المال الذي يستثمر فيه، والقطاع العام الذي تتسع فيه آفاق فرص العمل اللائق. غير أن النمو في القطاع العام لا يكفي على الإطلاق لاستيعاب المعدل المرتفع من المنضمين الجدد إلى القوى العاملة. ويعتمد سائر الاقتصاد أكثر فأكثر على قطاع الخدمات والقطاع غير النظامي، وهذان القطاعان، بوجه عام، يدفعان أجوراً متدنية جداً، هي أقل من دخل الكفاف الذي يتقاضاه المواطنون. وتعزز تجزئة سوق العمل المداخيل القصيرة الأجل في جميع القطاعات الاقتصادية، مما يجعل الوقت الراهن أكثر أهمية من المستقبل. إلا أن الأفضليات الزمنية تخضع أكثر ما تخضع لعوامل المخاطر الجغرافية السياسية المتصلة بالتصلب المؤسسي والتفاوت الذي يشوب المستويات الإنمائية بين البلدان الأعضاء. فالمنطقة العربية تشهد أكبر فجوة في الدخل والثروة بين الأغنياء والفقراء. وليس من المتوقع أن تكون هناك مبادرة طوعية إلى إعادة توزيع الثروات تسمح بتخفيف تركز الثروات الخاصة وإيلاء المزيد من الاهتمام للتنمية الإقليمية من خلال تقوية جانب الطلب. ولذلك يكمن دور السياسة الاقتصادية، والسياسة المالية تحديداً، في إيجاد نظام ملائم يخفف من الفروقات الشاسعة في التنمية ويركز الاهتمام على الاقتصاد الإقليمي والوطني. وبناء على ذلك، يُخصص هذا الفصل للسياسات المالية والنقدية وللتصنيع.

وارتفاع معدل البطالة في المنطقة هو نتيجة متراكمة لانكماش دوري دام طوال عقدين. فمنذ أوائل ثمانينات القرن العشرين حتى عام 2003، كان أداء اقتصادات منطقة الإسكوا أقل بكثير من الإمكانات التي تختزنها. فبينما كان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ينمو بمعدل سنوي مقبول خلال السبعينات (4.33 في المائة)، انخفض بمعدل سنوي قدره 3.43 في المائة خلال الثمانينات، ثم عاد ليسجل معدل نمو منخفضاً جداً لم يتجاوز 0.34 في المائة خلال التسعينات. وقد ارتبط الارتفاع المزمن في معدل البطالة بانكماش طال أمده في الأنشطة الاقتصادية؛ لتبلغ البطالة معدلاً أعلى منه في أية منطقة أخرى من العالم (إذ يُقدر بحوالي 16 في المائة)[24].

ويعزو أي فكر تقليدي هذا الركود الاقتصادي الطويل الأجل إلى صدمات خارجية ناشئة من تقلبات أسعار النفط، والحروب الإقليمية، واستمرار النزاع العربي الإسرائيلي، ويزعم أن إعادة إحياء اقتصاد المنطقة يتطلب، في المقام الأول، وضع حد للنزاعات العسكرية والسياسية في المنطقة وتهيئة بيئة مؤاتية

(24) هذه الأرقام مأخوذة من مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، 2003-2004، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 04.II.L.7).

للاستثمار المحلي والأجنبي[25]. ومهما بلغ هذا القول من الصحة، لا يصلح كثيراً للاسترشاد به في فهم مـا يحدث عند تقاطع الصدمات الخارجية مع الأنشطة الاقتصادية. فما يجب فهمه هو أن الانكماش الاقتـصادي يمكن أن ينجم عن صدمة خارجية، غير أن الضخامة التي يبلغها هذا الانكمـاش والفتـرة التـي يـستغرقها تحددهما ملاءمة السياسة الاقتصادية وكفاءة المؤسسات. ولذلك يثير الانكماش الاقتصادي الـشديد الوطـأة والطويل الأجل أسئلة خطيرة حول مجموعة نظم الاقتصاد الكلي التي توجه المؤسسات والسياسات في منطقة الإسكوا. فإلى أي حد تعتبر مشكلة البطالة في بعض البلدان الأعضاء نتيجة لعدم ملاءمة سياسة الاقتـصاد الكلي التي تستهدف تخفيض معدلات التضخم من غير اكتراث بالبطالة؟ وإلى أي مدى تعتبر مشكلة المـزيج بين الركود والتضخم في الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن نتيجة لمزيج بين سياسة زيادة معـدلات الفائدة القصيرة الأجل وتخفيض قيمـة العملـة؟ وإلـى أي حـد سـاهم الـضرر النـاجم عـن الارتفـاع المزمن في معدل البطالة في تفاقم الانكماش الناجم عن صدمة خارجية، فخلق بذلك مساراً سلبياً يلقـي عبئـاً ثقيلاً على كاهل اقتصاد المنطقة؟

هذه الأسئلة التي ترتبط بالتصنيع والتجارة تطرح بهدف اقتراح تصور جديد للاقتـصاد الكلـي قـد يساعد المنطقة في تجاوز مشكلة البطالة والارتقاء من المسار المتدني إلى مسار أعلى في النمـو والتنميـة. والإخفاق في تحقيق ذلك يبدد الفرصة التي تتيحها الوفرة النسبية في رأس المال لتحقيق كسب عابر سـيتبعثر ما إن تنخفض أسعار النفط. ويتضمن هذا الفصل قسمين، يعرض القسم الأول منها وصفاً مقتـضباً لهيكـل الاقتصاد الكلي في بلد نموذجي من بلدان الإسكوا، ويبين أن هذا البلد يفتقر إلى القدرة على حماية اقتـصاده من الآثار السلبية الناجمة عن الصدمات الخارجية والداخلية على حد سواء، ويسلط الضوء علـى ضـرورة التنسيق الإقليمي في مجابهة المشاكل الأساسية التي تواجه المنطقة، ويقترح أخيراً إطاراً جديـداً للاقتـصاد الكلي يرتكز على ترتيبات الإصلاح النقدي والمالي داخل كل بلد، وعلى تنسيق أسعار الصرف والـسياسات النقدية والمالية على مستوى المنطقة. ويستعرض القسم الثاني الهيكل الأساسي للتنمية الـصناعية والتجـارة ويقيس الأثر الذي يحتمل أن تحدثه المخاطر على النمو. وينتهي الفصل إلى مجموعة توصيات مجدية بشأن السياسة العامة.

ألف- مجموعة نظم الاقتصاد الكلي

1- عدم فعالية السياسات النقدية والمالية في الهيكل المؤسسي الحالي لاقتصادات بلدان الإسكوا

يبدو واضحاً أن بين اقتصادات المنطقة فوارق شاسعة، ولا سيما بين الاقتصادات الغنية لبلدان مجلس التعاون الخليجي المصدرة للنفط من جهة، والاقتصادات الأكثر تنوعاً من جهة أخرى. إلا أن سمتين مهمتين تجمعان معظم تلك الاقتصادات، الأولى هي أن جميع الاقتصادات تقريباً اعتمدت نظاماً لتثبيت سعر الصرف بربط عملاتها بالدولار، والثانية هي أن معظم تلك الاقتصادات تعاني مما يعرف في الأدبيـات الاقتـصادية "بالخطيئة الأصلية"، فهي لا تستطيع، مثلاً، الاقتراض من الخارج بعملاتها المحلية، بل يجب عليها الاقتراض بأقوى ثلاث عملات دولية[26]. ونتيجة لذلك، عليها أن تتحمل عبء خدمـة الـديون الـضخمة بـالعملات

(25) كثيراً ما يتكرر هذا القول في ورقات تُقدم في مؤتمرات تنظمها مؤسسات أكاديمية ودوليـة. *Forum, Newsletter of the Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey*, 2004, various issues.

(26) تقاس الخطيئة الأصلية بنسبة مخزون الأوراق المالية الدولية التي يصدرها بلد ما بعملته إلى مجمـوع الأوراق الماليـة الدولية التي يصدرها هذا البلد. فالبلد الذي يصدر الأوراق المالية بعملته يُعطى قيمـة 0 (صـفر)، بينمـا البلـد الـذي يـصدر جميـع الأوراق المالية بعملة أجنبية يعطى قيمة 1 (واحد)، وكلما ازدادت القيمة كبرت الخطيئة الأصلية. ويحسب مؤشر الأوراق المالية بعملـة معينة بقياس حجم الأوراق الصادرة بهذه العملة إلى مجموع الأوراق المالية التي يصدرها بلد هذه العملة. ويظهر تصنيف الاقتصادات أن المؤشر صفر يعطى لبلدان الشمال بينما تصنف بلدان الجنوب في مؤشرات أعلى. وتظهر دراسات تجريبية موسعة أن الخطيئة الأصـلية تزيد كثيراً التقلب الاقتصادي. (انظر: Barry Eichengreen, Ricardo Hausman and Ugo Pnizza: "Original sin: the pain, the mystery and the road to redemption").

الأجنبية. ونظراً إلى أن معظم الاقتصادات تتجه نحو تخفيف الضوابط عن الأسواق المالية، بحيث تسمح بمزيد من حرية الحركة لرأس المال، تشكل هاتان السمتان بيئة لا تستطيع فيها سياسة الاقتصاد الكلي أن توفر الحماية الكافية من الصدمات الخارجية.

وحسبما هو معروف، يؤدي نظام تثبيت سعر الصرف المقترن بحرية تحرك رأس المال إلى تجريد السياسة النقدية من فعاليتها. فالسلطة النقدية الملتزمة بتثبيت سعر الصرف لا يمكنها تخفيض سعر الفائدة لمكافحة البطالة أو رفعه لمكافحة التضخم، لأن سعر الفائدة يكون قد كرس للحفاظ على نظام تثبيت سعر الصرف[27]. ولمزيد من الوضوح، يمكن الاستشهاد بمفهوم روبرت موندیل القائل "بالثلاثية غير الممكنة"، وهي الجمع بين: حرية رأس المال؛ وتثبيت سعر الصرف؛ وفعالية السياسة النقدية. وبناء على ذلك، يجب على أي بلد أن يختار عنصرين من ثلاثة. فقد يمكنه أن يثبت سعر الصرف، ويحافظ على فعالية السياسة النقدية، إنما بالتحكم بتدفقات رأس المال؛ وقد يمكنه أن يبقي على حرية حركة رأس المال، ويحافظ على فعالية السياسة النقدية، إنما بالإقلاع عن تثبيت سعر الصرف؛ وقد يمكنه أن يختار نظام تثبيت سعر الصرف، ويحافظ على حرية حركة رأس المال، وإنما بالتخلي عن أية قدرة على استخدام السياسة المالية بهدف حماية الاقتصاد من الصدمات الداخلية والخارجية. ومن الواضح أن معظم بلدان الإسكوا قد اعتمدت الخيار الأخير. والجدير بالذكر أن هذه البلدان، بربط عملاتها بالدولار، دفعت ثمن هذا الخيار من غير أن تجني فوائده. فقد تخلت تلك البلدان عن استخدام السياسة النقدية دون تأمين مرتكز إسمي لتثبيت عملاتها. وزادت تقلبات سعر الدولار التكاليف الناجمة عن تقلبات أسعار الصرف الملازمة للنظام الذي يعتمد المرونة في أسعار الصرف. ولا حاجة إلى القول إن البلدان المصدرة للنفط عانت من خسائر جسيمة لحقت بها جراء الانخفاض الكبير في قيمة الدولار مؤخراً.

ويستنتج من الوضع الراهن في بلدان الإسكوا أن السياسة المالية ليست بأفضل فعالية من السياسة النقدية في حماية الاقتصاد من الأضرار الناجمة عن الصدمات. ويبين الجدولان 10 و11 أن الضرائب المباشرة (الضريبة على دخل الأفراد والشركات) لا تولد إيرادات كبيرة في معظم هذه البلدان. والاعتماد الشديد على الضرائب غير المباشرة (الضرائب على التجارة والمبيعات والاستهلاك) كما هي حال الاقتصادات الأكثر تنوعاً، يُبطل مفعول السياسة المالية، إذ يعوق وظيفة التثبيت التلقائي التي تؤديها الضرائب، وينشئ وضعاً يؤدي في ظله عجز الميزانية إلى التضخم والعكس صحيح.

فالسياسة المالية التوسعية تؤدي إلى عجز في الميزانية، يؤدي بدوره إلى التضخم[28]. ويساهم ارتفاع معدل التضخم في زيادة عجز الميزانية، إذ عندما يدعم التضخم الدخل الاسمي يتجاوز نمو النفقات الحكومية نمو الإيرادات (تقليص قاعدة الضريبة). وهذه هي الحالة السائدة في بلدان الإسكوا عامة، شأن

---

(27) في ظل نظام تثبيت سعر الصرف وحرية حركة رأس المال، يقدر سعر الصرف الحقيقي بالمعادلة التالية: $E = E_o + \alpha (R - R_f)$. E_o هي تقدير المضاربين بالعملات الأجنبية حول قيمة التوازن الطويل الأجل لسعر الصرف الحقيقي؛ $R - R_f$ هي الفارق بين أسعار الفائدة الحقيقية المحلية والأجنبية؛ α هي المقياس الذي يشير إلى سرعة التصحيح. وإذا أرادت السلطة النقدية تثبيت سعر الصرف (E) عند مستوى معين (E*) يجب أن يساوي السعر المحلي: $R = R_f + (E_o - E^*)/\alpha$. وهكذا لا تستطيع السلطة النقدية تغيير سعر الفائدة للتأثير على الأنشطة المحلية، لأن سعر الفائدة (R) مكرس تماماً للحفاظ على التوازن الخارجي.

(28) يأتي التضخم نتيجة لإضفاء الصفة النقدية على العجز. وهذه الحالة سائدة عموماً لأن الاقتراض الخارجي يؤدي إلى تفاقم المشكلة الخطيرة المتمثلة في الدين الخارجي، ولأن الاقتراض من الداخل يقتصر على بعض المصارف التجارية، بما أن سوق السندات الحكومية لم تتطور بعد. ويحدث التضخم ضغطاً على سعر الصرف نحو الانخفاض.

معظم البلدان النامية، وذلك بسبب انخفاض مرونة الدخل الإسمي الذي يشكل الإيرادات الحكومية مقارنة بمرونة النفقات الحكومية لأن الضرائب غير المباشرة تسبب تأخراً في نمو الدخل الإسمي[29].

الجدول 10- توزع الإيرادات الضريبية بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا

	الضرائب المباشرة(أ)			الضرائب غير المباشرة(ب)	
البلد	2000	2001	2002	2000	2001	2002
الأردن	2.7	3.2	3.0	12.9	12.4	11.7
البحرين	1.3	1.6	1.4	2.1	2.1	1.7
الجمهورية العربية السورية	7.9	8.6	10.1	8.6	7,7	8.0
عمان	3.4	5,5	5.2	1.4	0.9	1.0
مصر	5,5	5.2	4.8	8,8	8.1	7.4
الكويت	0.3	0.4	0.3	1,1	1.0	1.0
لبنان	..	..	..	11.4	11.2	14.8

المصدر: محسوبة من صندوق النقد الدولي، *Government Finance Statistics Yearbook* (2005) ومن "دراسات الحسابات القومية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا"، النشرة الحادية والعشرون، (E/ESCWA/STAT/2001/6).

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(أ) تشمل الضرائب المباشرة الضريبة على الدخل والضريبة على الأرباح والضريبة على أرباح رأس المال.

(ب) تشمل الضرائب غير المباشر الضرائب على السلع والخدمات وعلى الاستهلاك وعلى التجارة الدولية.

الجدول 11- النسبة المئوية للضرائب المباشرة وغير المباشرة من مجموع الإيرادات

	الضرائب المباشرة		الضرائب غير المباشرة	
البلد	1990	1999	1990	1999
الأردن	16	10	48	50
الجمهورية العربية السورية	31	34	38	29
عمان	23	19	3	8
مصر	19	22	28	30
الكويت	1	1	2	3
لبنان	..	11	..	48
اليمن	26	18	27	19
البلدان المتوسطة الدخل	22	19	39	44
البلدان المنخفضة الدخل	23	18	43	46
شرق آسيا	31	25	42	41
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	21	18	32	33

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية 2002.

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(29) في الكثير من الأحيان، تنخفض الإيرادات الناتجة من التعريفات بسبب التأخر في تصحيح القاعدة الضريبية، والتأخر في تصحيح سعر الصرف. وتناقص الإيرادات الناتجة من الضرائب على المبيعات والاستهلاك، هو عادة دليل على بعض السياسات الحكومية. فخلال فترات التضخم، كثيراً ما تعمد الحكومات إلى فرض ضوابط على أسعار مجموعة واسعة من السلع الاستهلاكية الأساسية، أو إلى إعفاء تلك السلع من الضرائب.

ويظهر هذا التلازم المبيّن في الجدول 12، بين الارتفاع النسبي في أسعار الفائدة والارتفاع الـشديد في معدل البطالة، ما يحدث عندما تستخدم السياسة النقدية لتثبيت أسعار الـصرف، بـدلاً مـن أن تـستخدم لمكافحة البطالة. ويظهر الجدول نفسه انخفاضاً نسبياً في معدلات التضخم في معظـم البلـدان[30]. وهـذا لا ينبغي أن يعتبر مؤشراً لنجاح نظام سعر الصرف في تثبيت الأسعار. فقد أدى تكرار التخفـيض الحـاد والمفاجئ في قيمة العملة الوطنية في بعض الاقتصادات الأكثر تنوعاً إلى موجات من الضغوط التـضخمية، كما تسبب تقلب سعر الدولار مؤخراً بتغيرات كبيرة وغير مؤاتية في معدل التبادل التجاري في جميع بلـدان مجلس التعاون الخليجي، مع أن ارتفاع أسعار النفط خفف من حدة هذا التحول.

الجدول 12- معدلات البطالة والتضخم وأسعار الفائدة
(النسبة المئوية)

البلـد	معدل البطالة[أ]	معدل التضخم[ب]	سعر الفائدة
الإمارات العربية المتحدة	2.3	3.7	..
الأردن	14.5	3.42	8.39
البحرين	16.36	6.47	8.1
الجمهورية العربية السورية	6.3	2	9
العراق[ج]	26.8	31.69	12.63
فلسطين	28.6	3.92	..
قطر	12.62	6.8	..
لبنان[د]	8.4	2.16	10.95
مصر	9,9	10.8	13.4
المملكة العربية السعودية	14	0.2	..
اليمن	10.6	14.5	18

المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى مصادر رسمية وصندوق النقد الدولي: IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, 2004.

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(أ) الأرقام الواردة عن البطالة هي آخر أرقام رسمية متاحة.
(ب) معدلات التضخم عائدة لعام 2004.
(ج) أسعار الفائدة هي أسعار الإقراض في تموز/يوليو 2004.
(د) معدل البطالة في لبنان هو متوسط الفترة 1996-2001.

وتجدر الإشارة إلى سمتين هامتين لمؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية المبينة في الجدولين 13 و14. السمة الأولى هي أن أرقام حسابات الميزانية الحكومية تظهر بوضوح أن أياً من البلدان لم يعتمد سياسة مالية توسعية لمكافحة البطالة، فالعجز والفائض في الميزانية عائدان، أساساً، إلى كلفة خدمـة الـدين الخـارجي. والسمة الثانية تتمثل في عدم وجود دليل يشير إلى آلية العجز المزدوج في أي من البلدان، فعجز الميزانية لم يولد عجزاً في الحساب الجاري، بل أدى إلى تخفيض الاستثمار. ويتضح ذلك من التحسن الذي حدث مؤخراً في الحسابات الجارية لمعظم البلدان.

(30) الجدير بالذكر أن ارتفاع معدلات التضخم إلى أكثر من 40 في المائة مثلاً يلحـق ضـرراً فعليـاً بـالنمو الاقتـصادي. ولا أدلة تجريبية تؤكد أن معدلات التضخم المعتدلـة تعـوق النمـو. انظـر: David Romer, *Advanced Macroeconomics*, 2nd edition (McGraw Hill, 2001).

الجدول 13- حساب الميزانية(*)
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

البلـد	2000	2001	2002
الأردن	2.0	1.7	1.8
البحرين	5.4	6.2	5.7
عمان	(4.1)	(2.0)	0.1
الكويت	12.3	1.4	(3,3)
لبنان	(14.9)	(13.3)	(10.4)
مصر	1.3	(1.8)	(1.9)

المصدر: IMF, *Government Financial Statistics Yearbook*, (2004).

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(*) يشير الرقم الإيجابي إلى الفائض؛ ويشير الرقم السالب إلى العجز.

الجدول 14- الحساب الجاري(*)
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

البلـد	1993	1996	2000	2002
الأردن	(11.1)	(3.7)	0.7	5.1
البحرين	(6.5)	4.3	9.8	5.9
الجمهورية العربية السورية	(1.5)	0.2	5,5	..
عمان	(9.5)	2,2	17.3	10.6
الكويت	10.4	22.8	36.4	10.2
مصر	4.9	(0.3)	(1,1)	0.7
المملكة العربية السعودية	(14.6)	0.5	8.3	6.2
اليمن	(25.6)	0.7	15.8	6.3

المصدر: الإسكوا.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(*) يشير الرقم الإيجابي إلى الفائض؛ ويشير الرقم السالب إلى العجز.

ومن الطبيعي ألا يقتصر الأثر السلبي الناجم عن ارتفاع معدلات البطالة طوال أكثـر مـن عقـدين على الخسائر في الدخل. وحسب تعبير أرثور أوكون، ليست الخسائر في الدخل "سوى قمـة جبـل الجليـد البارزة في اقتصاد بارد". فالبطالة المزمنة تؤدي أيضاً إلى انخفاض في إنتاجية الأيدي العاملـة، إذ عنـدما تواجه الشركات انخفاضاً في الطلب تقلع عن الاستثمار. وفي مرحلة لاحقة، يـؤول المخـزون الرأسـمالي للاقتصاد تدريجياً إلى مزيد من التقلص والتقادم وانعدام الكفاءة. ويبيّن الجدول 15 انخفاضاً عامـاً أصـاب إنتاجية الأيدي العاملة في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا. ومن العيوب الدائمة الأخـرى التـي تلحقهـا البطالة المزمنة بالاقتصاد اتساع التفاوت في توزيع الدخل. فعندما ترتفع معدلات البطالة، يتخذ هذا الارتفاع إيقاعاً أسرع ضمن الفئات المحرومة. غير أن دراسات تجريبية مختلفة بيّنت أن البطالة تزيد التفـاوت فـي

مختلف نواحي توزيع الدخل، وليس فقط على مستوى الفئات المحرومة[31]. ويظهر الجدول 16 تزايد التفاوت في توزيع الدخل في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، خلال العقدين الماضيين اللذين شهدا ارتفاعاً في معدلات البطالة.

الجدول 15- نمو إنتاجية الأيدي العاملة في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، 1980-2001
(النسبة المئوية)

البلد	نمو إنتاجية الأيدي العاملة
الأردن	(1.5)
الإمارات العربية المتحدة	(2.4)
الجمهورية العربية السورية	(0.2)
العراق	(6.9)
المملكة العربية السعودية	(2.9)
اليمن	0.2

المصدر: International Labour Organization, *Key Indicators of the labour market* (London, Routledge, 2003).

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

الجدول 16- التغيرات في توزع الدخل في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، 1965-1993
(النسبة المئوية)

	معاملات جيني(*)				
البلد	1965	1975	1980	1985	1993
الأردن	49.45	49.36	45.12	48.88	45.52
البحرين				(أ)50.26	(ب)51.09
الجمهورية العربية السورية					54.56
العراق			40.34	41.26	(ج)47.57
عُمان					50.94
قطر					(٥)54.07
الكويت	(د)49.90	53.10	49.39	51.27	53.97
مصر	41.97	38.44	42.56	42.28	48.06
المملكة العربية السعودية					(د)53.67

المصدر: University of Texas Inequality Project (http://utip.gov.utexas.edu/data.htm).

ملاحظة: (*) معامل جيني هو مقياس إحصائي لتركز الدخل أو تفاوته بين السكان. وتتراوح قيمته بين 0 (صفر) في حالة التوزيع المتساوي الممتاز، و1 (واحد) في حالة التركز الكامل للدخل في يد فرد واحد.

(أ) 1990؛ (ب) 1991؛ (ج) 1991؛ (د) 1968؛ (٥) 1994؛ (و) 1990.

(31) Alan S. Blinder, *Hard Heads, Soft Hearts* (United States, Addison-Welsley Publishing Company, Inc, 1987).

(أ) التنسيق الإقليمي

يبيِّن العرض الآنف أن الترتيبات النقدية والمالية في اقتصادات منطقة الإسكوا بعيدة كل البعد عن المثالية، ولا تقدم أية حماية من الأثر السلبي الناجم عن الصدمات الخارجية، ولا سيما الصدمات التي يسببها الانخفاض المفاجئ في سعر النفط. ولعل من المنافي للواقع أي إيحاء بأن هذا الوضع سيتحسن بين ليلة وضحاها، نتيجة لإجراء تغييرات طفيفة في نظام سعر الصرف أو في النظام الضريبي. وتوخياً للواقعية، يتطلب التحسين إصلاحاً شاملاً تخضع له الأسواق المالية والنظام المالي برمته. ومن الأفكار الرئيسية التي يرتكز عليها هذا القسم من المسح أن ما من بلد في المنطقة قادر على القيام بهذه الإصلاحات بمفرده، أي العمل على تهيئة بيئة تيسر الوساطة المالية وتضمن الاستقرار المالي، بهدف جذب الاستثمارات والتحصن ضد الصدمات السلبية. فهذا يتطلب مساعي متجددة وحثيثة تبذلها بلدان عديدة في سبيل التنسيق الإقليمي. فالتنسيق ضروري جداً في مسألة إيجاد ترتيب جديد وملائم لسعر الصرف يحل محل نظام ربط العملات الذي تستخدمه بلدان شتى (انظر الفصل الأول، القسم دال). ويتضح أن هناك خيارين متاحين، فإما تقوية النظام الحالي بتعديل الترتيب القائم عن طريق ربط العملة المحلية، مثلاً، بسلة من العملات الأجنبية بدلاً من ربطها بالدولار فقط أو عن طريق تأسيس مجلس خاص بقضايا العملة؛ وإما التخلي عن النظام الحالي بأسره لصالح تعويم سعر الصرف.

والخيار الأول، أياً يكن الشكل الذي يتخذه، سيستمر في إعاقة السياسة النقدية، وبالتالي لن يحقق الكثير لتحسين الوضع الراهن. والدليل على ذلك تجربة الأزمات النقدية الثلاث التي شهدتها فترة التسعينات[32] والتي بيَّنت أن نظام تثبيت سعر الصرف لا يحقق استقراراً لبلد يعاني من مشكلة بطالة خطيرة: إذ يلاحظ التجار أن تعاظم ضغط البطالة سيدفع السلطات إلى تفضيل العمالة على استقرار سعر الصرف، فيسارعون إلى بيع العملة قبل أن تهبط قيمتها، مما يولد حركة مضاربة عليها.

ومن الواضح أن السبيل إلى تجاوز هذه الصعوبات هو انتقاء الخيار الثاني، لأن التغيير في النهج يحقق هدفين مهمين مترابطين، الأول يتمثل في استخدام السياسة النقدية تدبيراً لمعالجة البطالة؛ والثاني يتمثل في استخدام سعر الصرف وسيلة لتخفيف أثر الصدمات.

وليس هذا بتحليل طليعي، إنما هو النموذج المعياري. وقد يسأل سائل، عن حق، لماذا لم تنفذ هذه الأفكار في المنطقة على نطاق واسع. وإحدى الإجابات عن هذا السؤال هي أن البلدان القادرة على إحداث التغيير بنفسها قليلة جداً. فما من بلد يملك سوقاً كبيرة ومتنوعة يمكنها أن تقف في وجه الخلل الذي تسببه المضاربة لعملته العائمة، بينما تستمر البلدان الأخرى في نظام ربط العملات. ومن المعترف به عموماً أن هذا التغيير يتطلب تنسيقاً إقليمياً. غير أنه من المفترض أن يأتي تنسيق السياسة الاقتصادية عقب تحقيق التكامل الإقليمي في تجارة السلع والخدمات وحركة الأموال والأيدي العاملة، مع التركيز على تحرير التجارة، وما ينطوي عليه ذلك من إلغاء للتعريفات عبر الحدود، عن طريق إنشاء منطقة تجارة حرة أو اتحاد جمركي. والاختبار المعياري لنجاح هذه المخططات هو قياس مدى قدرة "التجارة الجديدة" بين أسواق البلدان الأعضاء على التعويض عن "تحويل التجارة" عن أسواق أخرى؛ أو بتعبير آخر مدى قدرة هذا المخطط على الاتجاه بالمنطقة إلى مزيد من التجارة الحرة. ومن المفترض أيضاً أن هذه التدابير تكون أوفر حظاً في النجاح إذا اعتمدت في بيئة من العمالة الكاملة، والاستخدام الكامل للقدرات، بعيداً عن التعريفات والتشوهات التي تشوب أسواق البلدان الأعضاء.

(32) الأزمة الأوروبية في 1992-1993، وأزمة أمريكا اللاتينية في 1994، والأزمة الآسيوية في 1997-1998.

لكن هذه الافتراضات لا تنطبق على معظم بلدان الإسكوا التي تعاني من بطالة مزمنة، وعمالة ناقصة، وفائض في القدرات، وعدم كفاية استخدام الموارد، وانتشار التشوه في معظم الأسواق. وفي ظل هذه الظروف، يكون أثر التكامل الإقليمي المرتكز أساساً على تحرير التجارة محدوداً في أفضل حالاته، وضاراً في أسوأها، كما أنه يزيد من التباين الاقتصادي بين البلدان الأعضاء[33]. وعلى النقيض من ذلك، يعزى نجاح التكامل الإقليمي في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا وفي جنوبي أفريقيا عقب حقبة الفصل العنصري، في جزء منه على الأقل، إلى رفض مصممي الخطتين اعتبار مفهوم تحرير التجارة المبدأ التنظيمي الرئيسي. ويعني ذلك بالنسبة إلى منطقة الإسكوا أن وضع خطة إقليمية فعالة يستدعي اعتماد نهج يركز على تهيئة ظروف أكثر ملاءمة لمعالجة البطالة، التي هي المشكلة الرئيسية في المنطقة. وفي هذا السياق، يتوقف نجاح منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي يجري السعي لإنشائها، على نجاح التنسيق الإقليمي الذي يستهدف ترشيد هياكل الإنتاج، وخلق فرص جديدة للاستثمارات المحلية والإقليمية والأجنبية المربحة، وضمان استقرار الاقتصاد الكلي من خلال تنسيق السياسات الاقتصادية.

(ب) مجموعة نظم الاقتصاد الكلي الجديدة

لا ينفك يتضح أن استخدام السياستين النقدية والمالية لتطبيق مبدأ خلق بيئة اقتصادية كلية جديدة تستطيع أن تخفف أثر الصدمات، يتطلب إصلاحاً على مستوى البلدان وتنسيقاً على مستوى المنطقة. ويتناول هذا القسم هذه المسائل تحت عناوين ثلاثة، هي عناصر الإصلاح المالي والنقدي، والاتحاد النقدي، والإدارة الإقليمية للمخاطر.

(1) عناصر الإصلاح المالي والنقدي

يتسم هيكل الضرائب والنفقات الحكومية في بلدان الإسكوا ببعض الخصائص التي تقوض الكفاءة والإنصاف. ففي بلدان كثيرة مؤسسات تملكها الدولة هي عادة أقل كفاءة مما لو كان يملكها القطاع الخاص. وكثيراً ما تعمل هذه المؤسسات بميزانيات ميسّرة تغطى بمقتضاها أية خسائر تتكبدها المؤسسات من الميزانية الوطنية. وهذا يسبب هدراً في الموارد الحكومية النادرة، بحيث لا يمكن استخدامها في أغراض أخرى، ويؤدي إلى انعدام الكفاءة في تخصيص الموارد[34]. وأما النظام الضريبي في معظم البلدان الأعضاء فهو عاجز عن القيام بوظيفة التثبيت التلقائي، أو بمهمة إعادة التوزيع. وهو بأمس الحاجة إلى إصلاح شامل من شأنه تعزيز شرعية دور الحكومة في التركيز على الكفاءة والإنصاف. ولعل فرض قيود مشددة على ميزانيات المؤسسات العامة من شأنه أن يعزز كفاءة الأنشطة الحكومية. ويمكن تعزيز الإنصاف في النظام الاقتصادي بإصلاح النظام الضريبي، وزيادة الاعتماد على ضريبة الدخل التصاعدية، وإعادة هيكلة الضريبة على الأملاك، وبدء العمل بالضريبة التقديرية. ومن الضروري أيضاً بناء القدرات في مجال إدارة تحصيل الضرائب.

ومن الضروري كذلك تنسيق الضرائب على الصعيد الإقليمي. فمع إزالة الحواجز التجارية جزئياً بتنفيذ اتفاق إنشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، سيعتمد توسيع نطاق الاستثمار المشترك والتجارة

(33) لتحليل الفوارق بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية من حيث أثر تحرير التجارة، انظر: Peter Robson, *The Economics of International Integration*, 3rd edition (London, Allen and Irwin, 1987).

(34) لا يشمل ذلك المؤسسات التي تملكها الدولة وتنتج عناصر خارجية إيجابية. فهذه المؤسسات تساهم في المستوى الأمثل المنشود اجتماعياً للإنتاج بأفضل مما كانت ستفعل لو كان يملكها القطاع الخاص، وبالتالي ينبغي أن تحظى بالدعم المادي.

البينية أكثر فأكثر على إلغاء الحواجز الضريبية المفروضة على الأنشطة العابرة للحدود الوطنية. وتؤدي الفوارق بين البلدان في الضريبة على رأس المال إلى تدفق رأس المال من الاقتصادات ذات الضرائب المرتفعة إلى الاقتصادات ذات الضرائب المنخفضة. وهذا التشوه الذي يشوب سوق رأس المال من جراء الضرائب، يمكن أن يؤدي إلى حالة من انعدام الكفاءة في توزيع الاستثمارات على صعيد المنطقة، وربما المنافسة الضريبية إذا حاول الأعضاء جذب رأس المال بتقديم حوافز ضريبية. وبالمثل، يمكن أن تؤدي الفوارق في الضرائب غير المباشرة بين البلدان الأعضاء إلى تشوهات في تدفقات التجارة البينية. وتستدعي إزالة هذه التشوهات اتفاقاً بين البلدان الأعضاء بشأن اختيار مبدأ الاختصاص الضريبي في فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة، أي اختيار مبدأ مكان الإقامة مقابل مبدأ مصدر الدخل في فرض الضريبة المباشرة، أو مبدأ المنشأ مقابل مبدأ الوجهة في فرض الضريبة غير المباشرة[35]. وعندئذ يصار إلى اعتماد التدابير التي تتفق مع هذه الخيارات بغية تجنب الاختلاف في المعاملة.

وتتباين ظروف الأسواق المالية كثيراً بين بلدان الإسكوا من حيث درجة العمق المالي للاقتصاد المحلي ومدى الاندماج في الاقتصاد العالمي. فاقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي بلغت شيئاً من النضوج، بينما لا تزال الاقتصادات الأكثر تنوعاً في طور النشوء. وينبغي أن يستهدف الإصلاح في أسواق الاقتصادات الأكثر تنوعاً إزالة جميع العراقيل المؤسسية التي تسبب الانكماش المالي وإنشاء سوق نشطة لرأس المال، تستطيع جذب المدخرات والاستثمارات وتشجيع نشوء مؤسسات جديدة في القطاع الخاص وازدهارها.

(2) الاتحاد النقدي

لا تؤدي ترتيبات أسعار الصرف النافذة في بلدان الإسكوا دوراً في التثبيت الإسمي ولا في امتصاص الصدمات. ولذلك تخضع التجارة البينية للعملة الأجنبية، وييسرها جزئياً صندوق النقد العربي وبرنامج تمويل التجارة العربية التابع له. وفي بعض البلدان، يتزايد استخدام العملة الأجنبية، ولا سيما الدولار، في المدفوعات المحلية، مما يكرس نظام ازدواج العملة. ويؤدي هذا النظام إلى إضعاف قدرة المصارف التجارية على تحويل الديون المستحقة بسبب تفاوت العملات في الحوافظ، الأمر الذي يثني المصارف عن منح القروض الطويلة الأجل التي هي أساسية للاستثمار والنمو. وهذه هي بعض الأسباب التي تعوق تطور الوساطة المالية في المنطقة. ويبيّن الجدول 17 أن النسبة المئوية للائتمان المحلي لصالح القطاع الخاص من الناتج المحلي الإجمالي في كل بلد من بلدان الإسكوا أقل من المتوسط العالمي. ويشار إلى أن النسبة العالمية تجاوزت، في عام 1999، أعلى نسبة في بلدان الإسكوا بمعدل 1.3 وتجاوزت أدنى نسبة بمعدل 19 مرة.

---

(35) يوجد مبدآن للاختصاص لفرض الضريبة المباشرة: مبدأ مكان الإقامة الذي تفرض بموجبه الضريبة على مجموع دخل كل مقيم بصرف النظر عن مصدر تحصيل هذا الدخل. ومبدأ المصدر الذي تفرض بموجبه الضريبة على الدخل المحصل في دائرة الاختصاص الضريبي، سواء أكان المكلفون مقيمين أم غير مقيمين في دائرة الاختصاص. وبالمثل هناك مبدأ اختصاص لفرض الضريبة غير المباشرة. فبموجب مبدأ المنشأ، تفرض الضريبة على الإنتاج المحلي للسلع، سواء أكانت معدة للتصدير أم لا، ولكن شرط ألا تكون مستوردة. ووفقاً لمبدأ الوجهة، تفرض الضريبة على السلع المستوردة، كما على السلع المنتجة محلياً، والموجهة إلى مستهلكين محليين، بينما السلع المصنعة محلياً والموجهة إلى مستهلكين أجانب لا تخضع لهذه الضريبة. ولمزيد من التفاصيل انظر: Robson, op. cit., pp. 117-118.

الجدول 17- الائتمان المحلي لصالح القطاع الخاص
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	الأردن	الإمارات العربية المتحدة	الجمهورية العربية السورية	عُمان	الكويت	لبنان	مصر	المملكة العربية السعودية	اليمن	العالم	شرق آسيا
1990	72.3	37.4	7.5	22.9	52.1	79.4	30	54.7	6.1	79.5	74.0
1999	73.5	55.9	8.0	38.6	73.8	90.8	60.6	58.2	6.2	118.1	116.5

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، 2004.

ولذلك يحتاج الوضع النقدي في المنطقة إلى تحسينات جذرية بهدف كفالة العمق المالي اللازم على مستوى البلدان لتمويل التجارة البينية وتخفيف الاعتماد تدريجياً على العملات الأجنبية. وقد بيّن القسم السابق أن التنسيق الإقليمي في المجال النقدي هو البديل الوحيد القابل للحلول محل الترتيب القائم حالياً. والغاية من هذا التنسيق إنشاء منطقة عملة موحدة، أي اتحاد نقدي أو كتلة نقدية، تسمح للبلدان الأعضاء استخدام عملة واحدة أو عملات مختلفة مرتبطة بأسعار صرف ثابتة دائماً. ومن فوائد الاتحاد النقدي أنه يقلص كلفة المعاملات النقدية بين البلدان الأعضاء ويعزز الاستقرار الاقتصادي الكلي. فالاتحاد النقدي الناجح يتيح للعملاء الاقتصاديين النظر إلى المنطقة بأكملها باعتبارها سوقاً واحدة ويتيح لهم الاستفادة من وفورات الحجم في الإنتاج. ومن سيئات الاتحاد النقدي هي أنه ينكر على كل بلد استعمال السياسة النقدية على صعيد فردي لأغراض تتعلق بتثبيت الاستقرار. وبما أن بلدان الإسكوا لا تستخدم السياسات النقدية الناشطة لإدارة الطلب الكلي، لن يسلب الاتحاد النقدي الاقتصادات المشاركة فيه قدراً كبيراً من الاستقلالية النقدية، بل سيخفف احتمالات عدم الاستقرار. وقد اعترفت بلدان مجلس التعاون الخليجي بميزة التنسيق النقدي وقطعت شوطاً طويلاً نحو إنشاء اتحاد نقدي، وصولاً إلى هدف أبعد هو اعتماد عملة موحدة[36]. ومن الضروري توسيع نطاق هذا المسعى ليشمل الاقتصادات الأكثر تنوعاً، لتحقيق مزيد من الاستقرار النقدي على الصعيد الإقليمي. فالفوارق الاقتصادية الشاسعة بين الكتلتين قد تعتبر حاجزاً أمام نجاحهما في تحقيق التنسيق النقدي. وهذا التفكير ينسجم مع النظرة التقليدية التي تشدد على التماثل بين المشاركين، باعتباره شرطاً أساسياً مسبقاً للاتحاد النقدي ولتوحيد العملة. وفي نقيض لهذه النظرة، تعتبر النظرة الحديثة، استناداً إلى تجربة التكامل النقدي الأوروبي، أن عدم التماثل بين المشاركين هو عامل أساسي لنجاح الإطار النقدي الإقليمي، لأنه يعتمد أساساً على قدرة يبديها الشركاء الأقوياء على التدخل لصالح الشركاء الضعفاء.

(3) الإدارة الإقليمية للمخاطر

يمكن أن يكون للنجاح في تنسيق الشؤون النقدية والمالية وحشد الموارد الإقليمية أثر بالغ في ضمان الحماية من الصدمات الخارجية. كما يمكن معالجة سرعة التأثر بالعوامل الخارجية عن طريق آليات متكاملة للتأمين الذاتي وتحويل الخطر إلى الخارج. ومن وسائل توفير التأمين الذاتي للبلدان إنشاء صندوق

(36) وضعت بلدان مجلس التعاون الخليجي جدولاً زمنياً للاتفاق على مثبت موحد لعملتها بحلول عام 2003؛ وللاتفاق بشأن معايير التقارب بحلول عام 2005؛ ولاعتماد عملة موحدة بحلول عام 2010. ويُعتقد عموماً أنها أحرزت تقدماً لا بأس به في تنفيذ هذا الجدول الزمني (انظر كلمة محافظ مؤسسة النقد العربي السعودي، أيلول/سبتمبر 2003).

للتثبيت المالي الإقليمي تساهم فيه الحكومات في فترات الازدهار، كي لا تضطر إلى تقليص النفقات في الفترات العصيبة. وبتثبيت النفقات، يستطيع هذا الصندوق تثبيت الطلب الكلي والأسعار النسبية كذلك[37].

وبالمثل يمكن أن يستفيد أي جهد إقليمي موحد من الأسواق الوقائية العالمية التي تقدم التأمين ضد التقلبات غير المتوقعة في الإيرادات لقاء رسوم محددة. فإدارة أي برنامج تحوطي على مستوى البلدان يترتب عليها كلفة باهظة، لأن فرادى البلدان تفتقر إلى الأطر المؤسسية وأطر السياسة العامة القادرة على التعامل مع التعقيد الذي يتسم به هذا البرنامج. وتستطيع آليات التأمين الذاتي، ومنها صناديق تثبيت الإيرادات، أن تؤمن البلدان ضد تقلب الإيرادات أو عدم استقرارها، بينما تستطيع الأدوات الوقائية أن تؤمنها ضد الإيرادات غير المؤكدة[38]. ويستطيع صندوق التثبيت المالي الإقليمي تعزيز الملاءة الائتمانية الدولية للمنطقة، وبذلك تيسير وصولها إلى الأسواق المالية العالمية، مما يخفض تكاليف البرنامج التحوطي.

والجدير بالذكر أن في منطقة الإسكوا لا ينقص المردود القصير الأجل على الاستثمار، بل على العكس، المردود الطويل الأجل على الاستثمار في البنى التحتية والمصانع والمعدات هو الناقص. ولذلك فإن استخدام التأمين لتسهيل الاستهلاك وضمان المردود لآجال أطول، يوفر الشروط اللازمة لكي ترتكز المشاريع الإنمائية على اقتصاد يتسم بمزيد من التنوع ومزيد من الإنتاجية على المستوى الإقليمي. غير أن الانحراف الشديد الذي يشوب توزيع الثروة والدخل ضمن فرادى البلدان الأعضاء، وتفاوت المستويات الإنمائية بينها، وتباين الروابط الجغرافية السياسية المتناقضة، كلها عوامل تتضافر لتأخير التنسيق الإقليمي. وتتجاور هذه العوامل وتتآزر بحيث يصعب، من منظار تحليلي، إلقاء اللوم على عامل واحد منها. وهي نتاج وضع تاريخي واحد، انبثقت منه الدولة الأمة. وإلقاء اللوم على "الداخل" أو "الخارج" هو ممارسة تحليلية منتزعة من سياق تاريخي تتخذ فيها الكيانات الوطنية شكلها من خلال قوى كثيرة متداخلة تزيل الفوارق بين ما هو وطني وما هو غير وطني. والنقاش الذي يتناول التنمية الخاطئة ينحرف أحياناً لينزلق في بحث إثني، كثيراً ما يسقط اللوم على شريحة واسعة من السكان، تفتقر إلى الإمكانات الاقتصادية أو السياسية. ودور السياسة العامة المعروض آنفاً هو تذليل الفوارق داخل البلدان وفيما بينها.

باء- التصنيع وتنمية التجارة في منطقة الإسكوا

تبقى التنمية، بالنسبة إلى بلدان نامية كثيرة، ومنها بلدان الإسكوا، مسألة تصنيع. واستناداً إلى الاتجاهات الإقليمية الطويلة الأجل، لا تبدو التطورات التي شهدها قطاع التصنيع مبشرة بالخير. واستنتجت بحوث أجريت في الإسكوا سابقاً أن التكنولوجيا لم تقدم مساهمة إضافية ملموسة للنمو الاقتصادي طوال العقد الماضي. وعلاوة على ذلك، كانت حصة الواردات من المعدات الصناعية، مثل الأدوات ومواد الصبغ، ثابتة على حجم متناهي الصغر نسبة إلى مجموع الواردات. ولا تزال التنمية الصناعية، ولا سيما تنمية الصناعات التي تتطلب كثافة في الأيدي العاملة، تنتظر أن تصبح واقعاً وأن تدعم وفورات الحجم. ويتناول هذا القسم من الفصل التنمية الصناعية والتجارية في المنطقة على ضوء القيود التي تفرضها المخاطر الجغرافية السياسية. ويصف باقتضاب حالة التنمية الصناعية ومستوى التكامل التجاري. ويتضمن محاولة لترتيب الأولويات في الخيارات المتاحة للبلدان الأعضاء على مستوى السياسة العامة للصناعة والتجارة، وخصوصاً التدابير التي تؤدي إلى رفع معدلات النمو ودفع عجلة التنمية.

---

(37) من الأمثلة على صناديق التثبيت المالي صندوق التثبيت المالي في تشيلي، الذي أنشئ في عام 1985 لتثبيت إيرادات الصادرات. انظر: Santiago Montenegro, "Macroeconomic risk management in Nigeria: dealing with external shocks". *Findings, Africa Region, No. 30.* (World Bank, January 1995). وفي منطقة الإسكوا مثلان على هذه الصناديق هما صندوق الاحتياطي العام للدولة في عُمان وصندوق الأجيال المقبلة في الكويت.

(38) المرجع نفسه.

1- نبذة عن التنمية الصناعية في منطقة الإسكوا خلال الفترة 1991-2001

(أ) التنمية الصناعية في الاقتصادات النفطية والاقتصادات الأكثر تنوعاً

يهيمن على غالبية الاقتصادات الأكثر تنوعاً في منطقة الإسكوا القطاع الأولي (الزراعة، وصيد الأسماك، والغابات، والتعدين، واستغلال المحاجر، والوقود) والسلع غير المتبادلة، بينما لا تزال الصناعات التحويلية فيها غير متطورة. والقطاع الأولي في الاقتصادات النفطية هو أشد حضوراً منه في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، حيث يغلب على سائر القطاعات، بينما لا يزال قطاع الصناعة أقل أهمية. ففي عام 2003، بلغت حصة القطاع الأولي من الناتج المحلي 24.5 في المائة في مصر و45 في المائة في الجمهورية العربية السورية، وهما أكبر اقتصادين في مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ويغلب القطاع الأولي على النشاط الاقتصادي في اليمن أيضاً (46.8 في المائة)، لكن هذا القطاع يؤدي دوراً ثانوياً في الأردن (5,5 في المائة) وفي لبنان (6.3 في المائة). وخلال فترة التسعينات، انخفضت حصة الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان كثيرة أعضاء في الإسكوا، وخصوصاً في الجمهورية العربية السورية واليمن، ولكن البلدين زادا نشاطهما الاقتصادي في التعدين واستغلال المحاجر والوقود. وتتباين حصة التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي تبايناً كبيراً. ففي عام 2003، بلغت هذه الحصة 24.5 في المائة في مصر، و16.2 في المائة في الأردن، و4.9 في المائة في اليمن، و3.6 في المائة في الجمهورية العربية السورية. ويتسم قطاع الخدمات كذلك بهيكل غير متجانس. ففي عام 2003، كان لبنان يملك أكبر قطاع في مجال المال والتأمين والعمل المصرفي، بلغت حصته 22.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وتلته البحرين حيث بلغت حصة هذا القطاع 20 في المائة[39].

وفي عام 2003، بلغت حصة أنشطة القطاع الأولي 35.3 في المائة في الإمارات العربية المتحدة، و26.2 في المائة في البحرين، و44.3 في المائة في عُمان، و60.5 في المائة في قطر، و47.4 في الكويت، و43.1 في المائة في المملكة العربية السعودية. وخلال فترة التسعينات، زادت الاقتصادات النفطية، باستثناء البحرين وقطر، حصة التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي. وحدث التحول البنيوي الأقوى في عُمان، حيث ازدادت حصة التصنيع من 4.2 في المائة في عام 1993 إلى 8.25 في المائة في عام 2003. وتتميز الاقتصادات النفطية بانخفاض حصة الخدمات من الناتج المحلي الإجمالي، وخصوصاً حصة القطاع المالي وقطاع التأمين، التي لم تتجاوز 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان الخليج في عام 2001[40].

(ب) هيكل التنمية الصناعية في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا (الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر)

في عام 1992، ظهرت في الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر ملامح متشابهة في الإنتاج الصناعي، حيث سجلت المنتجات الكيميائية، في المتوسط، أكبر حصة في الإنتاج الصناعي، تلتها الأغذية والمنسوجات. وفي عام 2002، بلغ متوسط حصة المنتجات الكيميائية 22.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وحصة الأغذية 26.1 في المائة، وحصة المنسوجات 13.2 في المائة[41].

---

(39) الإسكوا، دراسات الحسابات القومية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الدشرة الرابعة والعشرون، (E/ESCWA/SCU/2004/5).

(40) المرجع نفسه.

(41) تتوفر البيانات من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية عن الصناعة في الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر فقط.

وخلال فترة التسعينات، أصبح هيكل التنمية الصناعية متنوعاً في الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر، على الأقل قياساً بمجمل التباينات بين فرادى الصناعات لعامي 1992 و2002. وكانت صناعة الأغذية القطاع الأكثر دينامية خلال فترة التسعينات، وقد نما هذا القطاع في الاقتصادات الثلاثة. وبين عامي 1992 و2002، نمت صناعة الأغذية بنسبة 62.4 في المائة في الأردن و35.7 في المائة في مصر. وسجلت الاقتصادات الثلاثة كذلك نمواً قوياً في المنتجات المعدنية، ومنها الآلات والمعدات. وشهدت مصر النمو الأسرع، حيث ازداد الوزن النسبي لهذا القطاع من 17.5 في المائة في عام 1992 إلى 21.5 في المائة في عام 2002. وتشير البيانات أيضاً إلى أن الاقتصادات الثلاثة قد استنفدت إمكانات نموها في الصناعات الكيميائية. ومع أن هذا القطاع يهيمن على المشهد الصناعي، انخفضت حصته انخفاضاً ملموساً في الاقتصادات الثلاثة بين عامي 1992 و2002. والواقع أن حصة المنتجات الكيميائية احتلت المرتبة الأولى في الإنتاج الصناعي لعام 1992، وأن قطاع الأغذية حل محلها في عام 2002. وإذا قُيِّم الوضع على أساس البيانات المتاحة في الوقت الحاضر، يتميز الأردن بالتخصص في صناعة الأغذية، والجمهورية العربية السورية في قطاع المنسوجات، ومصر في قطاع تجهيز المعادن.

(ج) التكنولوجيا والقدرة التنافسية للتصنيع في منطقة الإسكوا

تورد منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، في تقريرها الصناعي السنوي، بيانات عن النسبة المئوية للتكنولوجيا العالية والمتوسطة (MHT) في القيمة المضافة للتصنيع (انظر الجدول 18). كما تورد ما يعرف بمؤشر اليونيدو لقياس الأداء الصناعي التنافسي (CIP)، وهو مؤشر مركب يحاول استخراج نصيب الفرد من القيمة المضافة للتصنيع، ونصيب الفرد من الصادرات المصنعة، وكثافة التصنيع، ونوعية الصادرات.

وترسم بحوث منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية صورة مختلطة الملامح عن استخدام التكنولوجيا العالية والمتوسطة في التصنيع. وبين الاقتصادات الأكثر تنوعاً، حلت مصر في المركز الأول في استخدام هذه التكنولوجيا، إذ تجاوزت حصتها 40 في المائة من القيمة المضافة للتصنيع في عام 2002. إلا أن حصة هذه التكنولوجيا لا تتجاوز 28.8 في المائة في الأردن، و9.3 في المائة فقط في الجمهورية العربية السورية ولبنان واليمن. وقياساً إلى حصص بلدان نامية أخرى في أمريكا اللاتينية وشرق آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تحل حصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة من القيمة المضافة للتصنيع في مصر في المرتبة المئوية ما فوق الثمانين، وتحل حصة الأردن في المرتبة المئوية السادسة والستين، وحصة الجمهورية العربية السورية ولبنان واليمن دون المرتبة المئوية العاشرة.

ومؤشرا التكنولوجيا العالية والمتوسطة (MHT) والأداء الصناعي التنافسي (CIP) هما مؤشران مترابطان ترابطاً وثيقاً. وليس من المفاجئ أن يسجل الأردن ومصر أعلى رقمين في الأداء الصناعي التنافسي. ومع أن الأردن يستخدم التكنولوجيا العالية والمتوسطة أقل من مصر، تجاوز مؤشر الأداء الصناعي التنافسي، البالغ 0.253 في الأردن في عام 2000، بقليل المؤشر نفسه البالغ 0.238 في مصر. ومن حيث المراتب المئوية، يحل الأردن في المرتبة المئوية السادسة والسبعين ومصر في المرتبة المئوية الحادية والسبعين، في قائمة تضم 90 بلداً تناولها تحليل اليونيدو[42]. وفي عام 2000، بلغ مؤشر الأداء الصناعي التنافسي في لبنان 0.182، وهو رقم وضع هذا البلد في المرتبة المئوية الثالثة والأربعين. وتبلغ قيمة هذا المؤشر 0.152 في الجمهورية العربية السورية واضعاً البلد في المرتبة المئوية الثالثة والثلاثين، بينما يبلغ هذا المؤشر أدنى قيمة له في اليمن 0.074، واضعاً البلد دون المرتبة المئوية الخامسة.

(42) تجرى مقارنة المراتب مع العالم النامي فقط.

الجدول 18- النسبة المئوية للقيمة المضافة للتصنيع من الناتج المحلي الإجمالي وحصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة محسوبة بالنسبة المئوية من القيمة المضافة للتصنيع

		النسبة المئوية للقيمة المضافة للتصنيع من الناتج المحلي الإجمالي	النسبة المئوية للتكنولوجيا العالية والمتوسطة من القيمة المضافة للتصنيع	مؤشر الأداء الصناعي التنافسي
الأردن	1980	13.1	17	0.173
	1990	16.1	29.5	0.253
	2000	17.7	28.8	0.253
الإمارات العربية المتحدة	1980	3.6	12.9	..
	1990	7.5	10	0.173
	2000	..	..	..
البحرين	1980	8.2	12.9	..
	1990	16.7	10	0.209
	2000	22.1	14.1	0.294
الجمهورية العربية السورية	1980	12.4	10.5	0.11
	1990	20.4	10.5	0.213
	2000	29.4	9.3	0.152
عُمان	1980	0.8	12.9	0.141
	1990	2.9	10	0.117
	2000	3.7	14.1	0.145
قطر	1980	7,7	12.9	..
	1990	12.9	10	0.224
	2000	14.7	14.1	0.243
الكويت	1980	6.3	16.2	0.224
	1990	11.6	6.4	0.166
	2000	20	7.5	0.258
لبنان	1980	15.2	10.5	..
	1990	13.1	10.5	..
	2000	8.1	9.3	0.182
مصر	1980	15.2	32.4	0.133
	1990	16.9	34	0.2
	2000	20.2	40.9	0.238
المملكة العربية السعودية	1980	3.9	20.6	0.103
	1990	7.6	52.7	0.185
	2000	8.7	65.3	0.192
اليمن	1980	8,8	10.5	0.179
	1990	9.6	10.5	0.066
	2000	8.6	9.3	0.074

المصدر: منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، 2004.

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

ولا تبدي الاقتصادات النفطية نمطاً متجانساً هي أيضاً. ففي عام 2000، بلغت حصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة من القيمة المضافة للتصنيع 65.3 في المائة في المملكة العربية السعودية، واضعة هذا البلد ما فوق المرتبة المئوية الثامنة والتسعين. وتشير تقديرات اليونيدو إلى أن هذه الحصة بلغت 14.1 في المائة في البحرين وعُمان وقطر، أي ما يعادل المرتبة المئوية الثامنة والثلاثين. وسجلت الكويت أدنى حصة بلغت 7.5، وهي تعادل المرتبة المئوية السادسة. وبين الاقتصادات النفطية، تحدد اليونيدو البحرين باعتباره البلد الذي يمتلك القطاع الصناعي الأكثر قدرة على المنافسة لعام 2000، تليه قطر والكويت، وقد تجاوزت هذه البلدان المرتبة المئوية السبعين. وبلغ مؤشر الأداء الصناعي التنافسي 0.192 في المملكة العربية السعودية، واضعاً المملكة في موقع فوق المتوسط بقليل (52.4). وسجلت عُمان أدنى قيمة لمؤشر الأداء الصناعي التنافسي، وبلغت 0.145، واضعة القدرة التنافسية الصناعية لهذا البلد في المرتبة المئوية الثلاثين.

(1) تنمية التجارة

تتسم منطقة الإسكوا بتدني مستويات التجارة بين البلدان الأعضاء، حيث تراوح متوسط هذه التجارة بين 7 و8 في المائة من مجموع التجارة. وبلغت حصة التجارة مع الاتحاد الأوروبي 13 في المائة في عام 2001 الذي اختير كمتوسط. ولم تتخذ التجارة داخل منطقة الإسكوا وخارجها مع الاتحاد الأوروبي اتجاهاً يُذكر في فترة التسعينات. ولكن حجم التجارة النسبي مع الاتحاد الأوروبي متغيِّر بسبب موقع النفط في هذه التجارة، وما يتعرض له من تقلب.

ويختلف أعضاء الإسكوا اختلافاً جوهرياً من حيث الاعتماد على التجارة البينية. فبين الاقتصادات الأكثر تنوعاً، بلغت حصة صادرات لبنان إلى المنطقة 44 في المائة من مجموع صادراته لعام 2000. وبلغت حصة صادرات الأردن إلى المنطقة 22 في المائة، وصادرات الجمهورية العربية السورية 13 في المائة. واتجهت إلى المنطقة أيضاً، نسبة 7,7 في المائة من صادرات مصر، و4.5 في المائة من صادرات اليمن. وفيما يتعلق بتجارة الاقتصادات الأكثر تنوعاً مع الاتحاد الأوروبي، اتجهت نسبة 40 في المائة من صادرات مصر إلى الاتحاد الأوروبي في عام 2000. ولم تتجاوز نسبة صادرات لبنان إلى الاتحاد الأوروبي 18 في المائة، بينما اتجهت إليه نسبة 56.8 من صادرات الجمهورية العربية السورية. ولا يعتبر الاتحاد الأوروبي شريكاً تجارياً للأردن واليمن، اللذين لم تتجاوز نسبة صادراتهما إليه 5 في المائة في عام 2000.

وهناك سمة بارزة أخرى في منطقة الإسكوا هي أن غالبية الاقتصادات الأكثر تنوعاً تجري معظم عملياتها التجارية البينية مع الاقتصادات النفطية. ففي عام 2000، وجهت مصر 63 في المائة من صادراتها البينية إلى الخليج. وبلغت حصة صادرات لبنان والأردن إلى الاقتصادات النفطية لذلك العام 80 و73 في المائة على الترتيب. وبلغت حصة اليمن 96 في المائة. غير أن الجمهورية العربية السورية اعتمدت أكثر بقليل على الاقتصادات الأكثر تنوعاً، إذ وجهت فقط 48 في المائة من صادراتها إلى الاقتصادات النفطية.

وتبقى حصة الاقتصادات النفطية من الصادرات البينية أقل بكثير من حصة الاقتصادات الأكثر تنوعاً، لأن قطاع النفط يغلب فيها على سائر القطاعات. ففي عام 2000، وجهت الاقتصادات النفطية مجتمعة أقل من 10 في المائة من مجموع صادراتها إلى منطقة الإسكوا. وفي ذلك العام، لم يبرز أي اقتصاد من الاقتصادات الأكثر تنوعاً الأعضاء في الإسكوا بين أكبر عشرة شركاء في التصدير لأي اقتصاد من الاقتصادات النفطية، بينما كان من المرجح أن يبرز أي اقتصاد نفطي بين أكبر عشرة شركاء في التصدير لأي اقتصاد من الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

وتجري الاقتصادات النفطية معظم عملياتها التجارية فيما بينها. ففي عام 2000، وجهت جميع الاقتصادات النفطية أكثر من 60 في المائة من صادراتها إلى اقتصادات نفطية أخرى. وفي عُمان وقطر، تجاوزت حصة الصادرات البينية الموجهة إلى اقتصادات نفطية أخرى أكثر من 90 في المائة من صادرات البلدين. وبقيت نسبة تتجاوز 80 في المائة من الصادرات البينية للإمارات العربية المتحدة والبحرين في منطقة الخليج. وبلغت حصة الكويت 63 في المائة والمملكة العربية السعودية 74 في المائة في هذا الإطار.

(2) التجارة والتنمية في منطقة الإسكوا

تشكل المنتجات الأولية نسبة ضخمة من الصادرات. وتشير بيانات صادرة عن مركز التجارة الدولية إلى أن المنتجات الأولية والمصنعة التي تعتمد على كثافة استغلال الموارد الطبيعية تشكل معظم الصادرات في لبنان (56.9 في المائة)، وفي الجمهورية العربية السورية (91 في المائة)، وفي اليمن (99.7 في المائة). وبلغت حصة مصر من هذه الصادرات 48.6 في المائة، وكانت حصة الأردن هي الأدنى، إذ بلغت 28.1 في المائة. وفيما يتعلق بالصادرات القائمة على التكنولوجيا والمتصلة بالتنمية البشرية، أشارت تقديرات مركز التجارة الدولية إلى أن نسبة 64.4 في المائة من صادرات الأردن المصنعة لعام 1999، كانت منتجات تعتمد على التكنولوجيا وكثافة رأس المال البشري. وبلغت حصة لبنان من هذه الصادرات 35.1 في المائة وحصة مصر 18.4 في المائة. وكانت معظم صادرات مصر التصنيعية تعتمد على كثافة الأيدي العاملة، وقد بلغت 33 في المائة من مجموع الصادرات المصنعة. وسجلت الجمهورية العربية السورية واليمن أدنى حصتين من الصادرات المعتمدة على التكنولوجيا وكثافة رأس المال البشري، وقد بلغتا 2.3 و0.3 في المائة على الترتيب.

ومن المؤكد أن الاعتماد على المنتجات الأولية والصناعية المرتكزة على كثافة استغلال الموارد الطبيعية يتخذ منحى أشد في اقتصادات الخليج. ففي عام 1999، تجاوزت هذه الحصة 75 في المائة في جميع الاقتصادات النفطية، فيما عدا البحرين (62.2 في المائة). وهذه الحصة تجاوزت 90 في المائة في قطر والكويت، وبلغت 88.9 في المائة في المملكة العربية السعودية. وبين الاقتصادات النفطية، تتمتع البحرين بأكبر حصة من الصادرات المصنعة المعتمدة على التكنولوجيا وكثافة رأس المال البشري إذ بلغت 19.5 في المائة، وتليها الإمارات العربية المتحدة (14.9 في المائة)، وعُمان (13.5 في المائة)، والمملكة العربية السعودية (10.6 في المائة). وتسجل الصادرات المصنعة المعتمدة على التكنولوجيا وكثافة رأس المال البشري أدنى حصة لها في قطر والكويت حيث لا تتجاوز 10 في المائة.

ومع أن الإنتاج المعتمد على كثافة التكنولوجيا منخفض، في المتوسط، في منطقة الإسكوا، تشير بيانات مركز التجارة الدولية للنصف الثاني من التسعينات إلى أن حصة هذا الإنتاج تنمو من معدل متدن للغاية في المنطقة بأسرها، ما عدا الجمهورية العربية السورية والعراق. وتوضح بيانات مركز التجارة الدولية للفترة نفسها أن حصة التصنيع المعتمد على كثافة رأس المال البشري في تقلص في كثير من البلدان، ولا سيما في العراق، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، واليمن.

تغلب الأنشطة الاقتصادية للقطاع الأولي على سائر القطاعات في منطقة الإسكوا. وأكثر ما يلاحظ التنويع والتخصص في السلع غير المتبادلة (المال والتأمين والسياحة). أما التصنيع والقاعدة الصناعية فهي صغيرة في الغالب، ولا تعتمد على كثافة التكنولوجيا العالية والمتوسطة، مع العلم أن اعتماد التصنيع على كثافة التكنولوجيا العالية والمتوسطة يلاحظ أكثر بقليل في الاقتصادات النفطية.

الجدول 19- هيكل الصادرات المصنعة بالأسعار الجارية
(بملايين الدولارات عند التسليم على ظهر السفينة)

		المنتجات الأولية	الصناعة المرتكزة على الموارد الطبيعية الدولية	الصناعة التي تعتمد على كثافة الأيدي العاملة	الصناعة التي تعتمد على كثافة التكنولوجيا	الصناعة التي تعتمد على كثافة رأس المال البشري
الأردن	القيمة (1999)	117	11	34	253	40
	النمو (1995-1999)	2	(4)	(4)	2	14
	الحصة من الصادرات	25.7	2.4	7.5	55.6	8,8
الجمهورية العربية السورية	القيمة (1999)	2 478	29	186	19	43
	النمو (1995-1999)	(4)	43	10	(11)	59
	الحصة من الصادرات	89.9	1,1	6.8	0.7	1.6
لبنان	القيمة (1999)	97	175	38	70	98
	النمو (1995-1999)	(7)	23	2	3	(2)
	الحصة من الصادرات	20.3	36.6	7.9	14.6	20.5
مصر	القيمة (1999)	956	195	781	261	174
	النمو (1995-1999)	(12)	(6)	(1)	13	(4)
	الحصة من الصادرات	40.4	8.2	33	11	7.4
اليمن	القيمة (1999)	1 772.8	3.6	0.4	3.6	1
	النمو (1995-1999)	(1)	36	(16)	..	(10)
	الحصة من الصادرات	99.5	0.2	0	0.2	0.1

المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD، ومنظمة التجارة العالمية، ومركز التجارة الدولية، 1999.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.
إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

وقد يبدو في الظاهر أن التنمية الصناعية لم تحرز إلا القليل من التقدم في فترة التسعينات، مع ازدياد حصص القيمة المضافة للتصنيع، وتزايد التخصص والتنوع في هياكل الناتج المحلي الإجمالي. غير أن هذه الأرقام تعطي تقديراً تقريبياً عن التطورات في قطاعي النفط والتصنيع، مما يثير شكوكاً خطيرة حول هذا التقييم. إلا أن ما يمكن تأكيده هو أن الاستمرار في الاعتماد المفرط على القطاع الأولي يعني أن أمام منطقة الإسكوا برنامجاً مثقلاً للتنمية الصناعية لم يبدأ العمل عليه بعد.

(د) سياسة التنمية في ظل المخاطر

الأثر العام للقيود الجغرافية السياسية

تشكل المخاطر الجغرافية السياسية التي تواجه البلدان أحد الحواجز المنيعة أمام التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا. فهذه المخاطر تعوق تراكم رأس المال البشري والمادي، مما يمنع بدوره تسرب الآثار الإيجابية الاقتصادية والاجتماعية لهذا التراكم، ومنها التحديث الصناعي، والتخصص التجاري، وتوسيع قاعدة الضريبة، وخلق فرص عمل، ومرونة سوق العمل. وعلاوة على ذلك، قد تؤدي هذه المخاطر إلى حلقة مفرغة، فالمخاطر تقيّد السياسة الاقتصادية، وتقييد السياسة الاقتصادية يقوض بدوره النشاط الاقتصادي، وبالتالي يؤجج تقويض النشاط الاقتصادي المخاطر الجغرافية السياسية.

وفي بحوث أجرتها الإسكوا سابقاً، اقترحت نقاط انطلاق مختلفة لوضع سياسة اقتصادية من شأنها دفع عجلة التنمية والنمو في المنطقة. فالإصلاح الاقتصادي المرتجل قد يملي إلغاء جميع الحواجز التعريفية وغير التعريفية أمام التجارة (ولا سيما الروتين الإداري)، وتحرير الأسعار وأسعار الصرف، ورفع الضوابط، وتقليص دور الدولة. لكن في ظل المخاطر، لعل المنطقة لا تحتاج إلى اليد الخفية للسوق بقدر ما تحتاج إلى اليد المرئية للدولة الإنمائية التي يجب أن تمول أو تنظم بفعالية أجزاءً ضرورية وكبيرة من البنية التحتية العامة والمؤسسية. ويتعيّن على الدولة الإنمائية أن تشرف على برامج تثبيت الطلب، وأن تؤمن ضمانات للاستثمار وبرامج للتعليم والرعاية الصحية والعمالة؛ وأن تشجع تنمية القطاع الخاص. وتحقيقاً لذلك، لا بد من اعتماد رؤية إنمائية، تجمع بين المسارات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية بقصد الرقي، وكذلك السياسات الفعالة على مستوى الاقتصاد الكلي لتعزيز النمو، والبرامج الواسعة النطاق للتنمية الاجتماعية. ويلزم أيضاً إجراء تحاليل واقعية للظروف الاقتصادية والاجتماعية ومشاورات مع عامة الناس، بقصد تكوين توافق آراء واسع النطاق حول هذه السياسات والبرامج الإنمائية للمستقبل.

غير أن هذه التدابير لن تصنع معجزات اقتصادية إذا كان صانعو السياسات خاضعين لقيود تفرضها المخاطر الخارجية، وبعبارة أوضح، إذا كانت المؤسسات المعنية بتنظيم التنمية الاقتصادية، في جزء منها، هي نتاج البيئة السياسية المحفوفة بالمخاطر. فالصراع الاجتماعي، وعدم حل مشاكل اللاجئين، والحظر التجاري، واحتمال نشوب الحرب، كلها عوامل تقوض إمكانية قيام مؤسسات مخولة ضبط إيقاع التنمية في جو يفترض أن يكون بمنأى عن تضارب المصالح. وتفتقر منطقة الإسكوا إلى الكثير من الشروط المؤسسية الراسخة التي تحرك النمو والتنمية. ومسألة التنمية على أساس الاختيار بين القطاعين العام والخاص ينبغي أن تقاس على ضوء أثرها على التفاوت الكبير في توزيع الدخل عن طريق خطط لإعادة التوزيع. ولن يكفي النمو بحد ذاته، من غير خلق فرص العمل وتحسين الدخل. ولذلك هناك ما يبرر الاستنتاج أن منطقة الإسكوا لن تتمكن من اللحاق بركاب مناطق أخرى أكثر تقدماً، ما لم تباشر الإصلاح المؤسسي، وخصوصاً ما لم تعالج مسألة تمكين الفرد سياسياً. وعلاوة على ذلك، يطلب من مؤسسات الدولة تحولاً نحو مجالات ذات طابع اجتماعي، بما في ذلك وضع استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تركز على زيادة الاعتماد على التنمية الصناعية ذات القدرة على خلق فرص العمل، وعلى تقليص الفوارق الإنمائية في المنطقة. وما لم يتحقق ذلك، ستظل المخاطر الاجتماعية السياسية المحلية تلقي بظلها على التقدم الاقتصادي وتقوضه. ومن الضروري أن تصقل مؤسسات الدولة خبراتها وتخضع لمحاسبة هيئات منتخبة بهدف ضمان الشفافية في اتخاذ القرار.

(•) إمكانات النمو في البلدان الأعضاء في الإسكوا

لا تنفك مراكز الأبحاث تحاول قياس المخاطر في البلدان، وتربط المؤسسات المختلفة بين مجموعة واسعة من العوامل والمخاطر التي تواجه البلدان. وتتراوح المؤشرات المستخدمة لقياس هذه المخاطر بين مفاهيم الحرية الاقتصادية والاجتماعية، وجاذبية السوق، والقدرة التنافسية، وحقوق الإنسان، ومستويات الفساد، والنوعية التنظيمية للسياسة الاقتصادية[43]. ومن المقاييس المستخدمة على نطاق واسع الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان، وهو عبارة عن مؤشر مركب لمخاطر سياسية واقتصادية ومالية. وأظهرت بحوث أجريت سابقاً في الإسكوا أن المخاطر السياسية توقع خسائر جسيمة[44]. وتحظى الاقتصادات الأكثر

(43) انظر: www.countryrisk.com للاطلاع على معلومات موجزة، والوصول إلى مواقع مراكز الأبحاث المختلفة المخصصة لتقييم المخاطر في البلدان.

(44) الإسكوا، تحليل الأداء وتقييم النمو والإنتاجية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، العدد الأول، 2003، (E/ESCWA/EAD/2003/3). انظر أيضاً IMF, *Outlook 2003*.

تنوعاً بتصنيف سياسي أدنى من التصنيف الذي تحظى بـه الاقتـصادات النفطيـة. والجـدير بالـذكر أن المخاطر التي تواجهها منطقة الإسكوا تشمل الصراع المفتوح وشدة التأثر بالبلدان المجاورة مما يعرقل مسار التنمية من جراء سرعة التضرر وتأجيج المخاطر.

وتوضح التقديرات آثار المخاطر الجغرافية السياسية على نمو نصيب الفـرد مـن الذـاتج المحلـي الإجمالي وعلى مؤشرات مختارة تتصل بالصناعة وتنمية التجارة[45]. وأشارت التقديرات إلى أنـه عنـدما يكون مؤشر الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان في حدود التسعين (الخطر المتدني) يرتفع النمـو إلـى حوالى 7 في المائة. وهذه المقاييس الأولية تستند إلى المؤشر المركب، وبالتـالي لا يمكـن اسـتخدامها إلا للدلالة على الحجم الموضوعي للخطر، ولا تشكل مقاييس دقيقة لمدى مرونته.

وتشير الأرقام المبينة في الجدول 20 بوضوح إلى أن جميع البلدان يمكن أن تستفيد من "تدني حـدة" المخاطر الجغرافية السياسية. والمقياس الإحصائي لعلاوة الاستقرار المستخرج من منظـور يـشمل عـدة قطاعات، يعادل زيادة ثلاث نقاط مئوية تقريباً فوق نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمـالي. وتـشير هذه المحاكاة البسيطة إلى أن تكوين رأس المال الإجمالي الثابت والمدخرات المحلية الإجمالية يمكن أن تزداد بمعدل 4.0 و3.6 نقاط مئوية على الترتيب. وتُقدر ازدياد القيمة المضافة التصنيعية، في المتوسط، بمعـدل 1.7 من النقاط المئوية، وازدياد قيمة نصيب الفرد من القيمة المضافة التـصنيعية 445 دولاراً، يحتمـل أن يكون ثلثها تقريباً من الصادرات. ويشار أيضاً إلى أن حصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة فـي التـصنيع يمكن أن تزيد بمعدل 20 نقطة مئوية، وحصة الصادرات المصنعة القائمة على التكنولوجيا العالية والمتوسطة بمعدل 14 نقطة مئوية. وتشير التقديرات إلى إمكانية ازدياد مجموع حـصة التجـارة الخارجيـة وحـصة الصادرات من السلع المصنعة كنسبة مئوية من صادرات البضائع بمعدل 24 و22 نقطة مئوية على الترتيب. وكل هذه فوائد يمكن أن تجنى في بيئة يتدنى فيها مستوى المخاطر.

---

(45) تستخدم في المعادلات العوامل التالية: تكوين رأس المال الثابت الإجمالي؛ المدخرات المحلية الإجمالية؛ النـسبة المئويـة للقيمة المضافة للتصنيع من الناتج المحلي الإجمالي؛ نصيب الفرد من القيمة المضافة للتصنيع؛ حصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة مـن القيمة المضافة للتصنيع؛ حصة التجارة الخارجية؛ حصة السلع المصنعة من مجموع صادرات البضائع؛ نصيب الفرد مـن قيمـة الـسلع المصنعة المصدرة؛ حصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة من الصادرات المصنعة؛ مؤشر الأداء الصناعي التنافسي.

في خطوة أولى يقدر كل متغير ثانوي (DV) من المتغيرات الواردة آنفاً باستخدام معادلات تتضمن مشاهدات سنوية لكل بلد بين عامي 1990 و2002:

$$DV = \beta_0 + \beta_1 \cdot ICRG + \beta_2 \cdot LNYCAP + \beta_3 \cdot IA + \beta_4 \cdot GULF + \varepsilon$$

حيث:

ICRG= متوسط قيمة المؤشر الدولي للمخاطر في البلدان في الفترة 1990-2002

LNYCAP= متوسط قيمة اللوغاريثم الطبيعي لدخل الفرد في الفترة 1990-2002

IA= حجم التفاعل المضاعف بين ICRG وLNYCAP

GULF= نموذج وهمي للاقتصاد النفطي

وتقدر المعادلات في جميع البلدان النامية في شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية والكاريبي، والشرق الأوسط وشـمال أفريقيا، باستخدام طريقة هوبر، وذلك بهدف التحكم بالعناصر الخارجة عن المعادلة. وحددت قيمة معامل هوبر بالرقم 1.345.

ثم استخدمت المعادلات للتنبؤ بإمكانات التنمية على افتراض أن مؤشر الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان ثابت عند قيمـة تسعين (وهو مستوى يعادل نقطة الوسط في نطاق "الخطر المتدني جداً"). وتم حساب إمكانات التنمية على النحو التالي:

$$DV = \beta_0 + \beta_1 \cdot 90 + \beta_2 \cdot LNYCAP + \beta_3 \cdot IA + \beta_4 \cdot GULF + \varepsilon$$

$$Potential = DV - \beta_0 + \beta_1 \cdot ICRG + \beta_2 \cdot LNYCAP \cdot (1 + 0.0691) + \beta_3 \cdot IA + \beta_4 \cdot GULF + \varepsilon$$

إمكانات النمو في البلدان الأعضاء في الإسكوا حسب مستوى التنمية التجارية والقدرة الصناعية

يبين الجدول 21 نتائج أربعة نماذج تجريبية بسيطة صممت خصيصاً لاختبار المخاطر على الصناعة والتجارة. ويوضح النموذج الأول النمو باستخدام نماذج وهمية للمناطق، واللوغاريثم الطبيعي لدخل الفرد، ومؤشر الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان. ويضيف النموذج الثاني إلى النموذج الأول حصة القيمة المضافة للتصنيع. ويضيف النموذج الثالث إلى النموذج الأول حصة التجارة الخارجية. وهذان المتغيران يحملان إضافة هامة إلى النموذج الأول، ولكن معامل حصة التجارة الخارجية يحمل علامة سلبية، بينما يحمل معامل حصة القيمة المضافة للتصنيع علامة إيجابية. فمعامل حصة القيمة المضافة للتصنيع هو أيضاً أقوى من معامل حصة التجارة الخارجية، الذي يصبح غير ذي شأن في النموذج الرابع حيث تضاف حصة القيمة المضافة للتصنيع وحصة التجارة الخارجية إلى النموذج الأول.

الجدول 21- نتائج المعادلات المستخدمة لتحديد الأولوية: هل هي تنمية التجارة أو بناء القدرات الصناعية

معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	النموذج الأول (1)	النموذج الثاني (2)	النموذج الثالث (3)	النموذج الرابع (4)
النطاق	(3.26) (*)(2.86)	(3.18) (*)(2.44)	(3.92) (*)(3.37)	(3.64) (*)(2.76)
الإسكوا	(1.46) (*)(2.44)	(1.45) (*)(2.0)	(1.19) (**)(1.93)	(1.37) (**)(1.88)
شرق آسيا والمحيط الهادئ	0.25 (0.5)	(0.03) (0.06)	0.64 (1.18)	0.16 (0.26)
أمريكا اللاتينية والكاريبي	(1.28) (*)(3.23)	(1,1) (*)(2.47)	(1.39) (*)(3.5)	(1.15) (*)(2.6)
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	(0.08) (0.58)	(0.42) (*)(2.36)	0.1 (0.78)	(0.35) (**)(1.91)
مؤشر الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان	0.09 (*)(6.13)	0.12 (*)7.25	0.1 (*)6.58	0.12 (*)7.07
القيمة المضافة للتصنيع		0.09 (*)3.32		0.09 (*)2.91
حصة التجارة الدولية			(0.01) (*)(2.34)	0 (1.19)
R2	0.14	0.18	0.14	0.17
N	499	436	489	433

المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى نتائج المعادلات.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.
(*) نسبة عالية عند 5 في المائة.
(**) نسبة عالية عند 10 في المائة.

2- خيارات السياسة العامة وملاحظات ختامية

ما هي السياسة التي ينبغي أن تحظى بالأولوية في ظل ظـروف محفوفـة بالمخـاطر الجغرافيـة السياسية: هل هي سياسة تنمية التجارة أو سياسة بناء القدرات الصناعية؟ تشير الأدلة الإحصائية إلى أن بناء القدرات الصناعية ينبغي أن يحظى باهتمام سياسي أكبر من تنمية التجارة. وهذا استنتاج ينسجم مع الحجـج الكلاسيكية التي تؤيد الصناعة الناشئة. ويؤكد خبراء اقتصاديون كثر على أن هناك مبالغة كبيرة في الآثـار الإيجابية التي يفترض أن تنجم عن النمو الذي تحركه الصادرات[46]. وأكثر ما يهم في النمو الاقتصادي هو الاستثمار في الموارد المنتجة، حيث الانفتاح هو مجرد وسيلة من وسائل متعددة. ومن المؤكـد أن منطقـة الإسكوا ستستفيد من التكامل الدولي وتزايد المنافسة التجارية في الأجل الطويل، إلا أن هذه العوامل لا تلبـي بالضرورة الحاجة إلى الاستقرار الاجتماعي في الأجل القـصير. أي أن الـصادرات لا ينبغـي أن تكـون غاية، بل وسيلة للتنمية[47].

وهذا يوضح أن بناء القدرات الصناعية يجب أن يحظى بالأولوية على تنمية التجارة العالميـة فـي منطقة الإسكوا. وأية استراتيجية انفتاح متسرعة يمكن أن يترتب عليها تكاليف اجتماعيـة باهظـة تعجـز المنطقة عن استيعابها. ولعل المشكلة يمكن وصفها بتفوق الواردات على الصادرات، وتركز قدر كبير مـن الأيدي العاملة في القطاع الأولي الذي، باستثناء الوقود، يعجز عن المنافسة في الأسواق العالمية. ويمكن أن يؤدي تحرير التجارة المتسرع إلى تسريح عدد من العمال من القطاع الأولي يفوق قدرة قطاع الصناعة على الاستيعاب. وإزاء النمو المتزايد في القوى العاملة، قد يؤدي ذلك إذا تكرر في قطاعات أخرى، إلـى تفـاقم البطالة دون وجود شبكة أمان قوية.

وبناء على ذلك، يجب أن يجري انتقال العمال من القطاع الأولي إلى القطاعين الثاني والثالث بـدعم من الاستثمار العام في الضمان الاجتماعي، والتعليم، والبنية التحتية الماديـة والمؤسـسية. وبـالنظر إلـى القيود المالية المشددة المفروضة في مواضع كثيرة، يبدو التكامل التجاري العالمي في عداد المثُـل البعيـدة عن الواقع. غير أن توسيع نطاق التكامل الإقليمي إلى أبعد من مجرد التكامل التجاري هو حاجـة ملحـة. والبلدان الأعضاء في الإسكوا لا تعاني من كثرة التجارة البينية ولكن من قلتها، إذ لا تتجـاوز حـصة هـذه التجارة نسبة 7 في المائة من مجموع التجارة. ويجب تطوير تجمعات وشبكات بنـاء القـدرات الـصناعية عن طريق التعاون على مستوى السياسة العامة بين البلدان الأعضاء، ولا سيما من خلال تنـسيق وتبـسيط الإجراءات والأنظمة الإدارية الشفافة، وكذلك زيادة الالتزام بالمشاريع المشتركة للبنية التحتية، بهـدف دعـم انتشار العناصر الخارجية الإيجابية.

ولأن المنطقة مجزأة، على الصعيدين السياسي والاقتصادي، لا يُنظر إليها باعتبارها سـوقاً إقليميـة واحدة، بل تعتبر تجمعاً من الاقتصادات المنعزلة. والمخاطر الجغرافية السياسية والتغطية الإعلامية ترسـخ هذه الصورة كل يوم. ولذلك من الأهمية بمكان أن تعيد المنطقة استنباط نفسها، فتخلق هوية عبـر وطنيـة تساعدها على تعزيز صورتها. فهي تحتاج إلى برنامج "لترسيخ الطابع الإقليمي في الاقتـصادات الوطنيـة" يشمل العناصر التالية: (أ) تنسيق الإجراءات والأنظمة الإدارية، بما في ذلك تقديم حوافز خاصة، كـضمانات الاستثمار؛ (ب) إنشاء هيئات عبر وطنية على غرار المفوضية الأوروبية تنمو ضمنها الهويـات الوطنيـة؛ و(ج) اعتماد استراتيجية تسويق مشتركة وأكثر فعالية للمنطقة. ومن السياسات التي يمكن أن تساعد منطقـة

(46) Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, No. 24 (Washington D.C., Johns Hopkins University Press for the Overseas Development Council, 1999), p. 33.

(47) المرجع نفسه، ص 32.

الإسكوا أيضاً، سياسات على غرار المناطق الصينية الاقتصادية الخاصة، التي لم تحشد الموارد المنتجة فحسب، بل ساعدت الصين على تعزيز صورتها على الصعيد السياسي. ويمكن تطبيق مبدأ مماثل لزيادة القدرات الصناعية في المنطقة. وقد تستفيد الكيانات الصغيرة من ظروف الحكم المطلق، ولكن في سياق إقليمي، حيث التعاون في الإنتاج يعوقه الارتفاع النسبي في الكلفة والضعف في البنية التحتية، فيصبح من الضروري أن تكون الكيانات كبيرة، وأن تحظى بدعم الدولة، وتتمتع بالقدرة التنافسية، وأن تمثل منطقة اقتصادية واحدة توفر فرصاً إقليمية، لا وطنية، للأعمال. غير أن إصلاحات من هذا القبيل على مستوى السياسة العامة لن تنجز، إلا إذا حظيت المنطقة بمزيد من الدعم الدولي المستمد من التعاون السياسي والاقتصادي.

وبوجه عام، تحتاج المنطقة إلى مزيد من التقسيم الصناعي للعمل ولا سيما بين الاقتصادات الأكثر تنوعاً. وقد زادت اقتصادات الخليج مؤخراً نشاطها الاستثماري في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، ولا سيما في لبنان، وتحديداً في القطاعات غير المتبادلة في مجالي البناء والسياحة. وبينما تنطوي هذه الأنشطة البينية على إمكانية تشكيل نموذج للتعاون على مستوى المنطقة وبين بلدانها، ولا سيما إذا حظيت السياسة الاقتصادية بدعم من الاستثمارات العامة المكملة لها، كالاستثمار في البنية التحتية، فهي لا تكفي لتوسيع آفاق المنطقة. فما يجب أن يوضع في الاعتبار أيضاً هو أن ازدياد الاهتمام بالاستثمار لم يكن نتيجة لتحسن مناخ الاستثمار بقدر ما كان حصيلة تدهور فرص الأعمال في أماكن أخرى، عقب الهجوم الإرهابي الذي وقع في 11 أيلول/سبتمبر 2001. وعلاوة على ذلك، لعل هذا الاستثمار قد استفاد من الشعور بالمزيد من الاستقرار الذي ساد في لبنان حتى عام 2004.

الجدول 20- تقدير تكلفة الفرص الضائعة نتيجة لارتفاع المخاطر الجغرافية السياسية في منطقة الإسكوا (1990-2002)

الاحتمالات	نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (النسبة المئوية)	تكوين رأس المال الثابت الإجمالي[أ]	المدخرات المحلية الإجمالية[أ]	القيمة المضافة للتصنيع[ب]	نصيب الفرد الإضافي من القيمة المضافة للتصنيع (بالدولار)	الحصة المحتملة للتكنولوجيا العالية والمتوسطة من القيمة المضافة للتصنيع	الإضافة المحتملة في حصة التجارة الخارجية	قيمة السلع المصنعة من مجموع صادرات البضائع[أ]	نصيب الفرد الإضافي من قيمة السلع المصنعة من مجموع الصادرات من البضائع (بالدولار)	النقطة المئوية التي كان من المحتمل إضافتها إلى حصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة من قيمة السلع المصنعة من مجموع الصادرات من البضائع
الأردن	3	3	2.4	0.7	367.3	14.4	27.5	13.9	119.5	16.3
الإمارات العربية المتحدة	2.1	1.8	1.3	0.2	229	8.5	19.7	7.4	73	11.7
البحرين	2.4	4.2	4,3	2.5	438.1	20.3	16.5	25.8	152.8	9.6
الجمهورية العربية السورية	3.5	8.2	8,8	5.8	800.2	39.4	18	54	286.7	10.1
العراق	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
عُمان	2	3,3	3,3	1.8	344.5	15.3	14.9	19.7	119.7	8,8
الضفة الغربية وقطاع غزة	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
قطر	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الكويت	2.4	4.6	4.7	2.8	468.5	22	16.2	28.4	164.3	9.3
لبنان	4.7	5.1	3.7	1,1	599	25.2	41.9	22.4	193.2	24.3
مصر	3.2	2.6	1.7	0.1	342.9	12.7	30.9	9,9	107.8	18.3
المملكة العربية السعودية	2.4	4.1	4	2,2	425.8	19.5	17.7	24.1	147.3	10.3
اليمن	4	3.4	2.1	0	439.8	16.9	38.7	12.3	137.4	22.7
المتوسط[ج]	3	4	3.6	1.7	445.5	19.4	24.2	21.8	150.2	14.1

المصدر: حسابات الإسكوا.

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(أ) تشير إلى الزيادة بالنقاط المئوية على متوسط معدلات كل من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي، والمدخرات المحلية الإجمالية، والنسبة المئوية لصادرات السلع المصنعة من مجموع صادرات البضائع.

(ب) تشير إلى الزيادة بالنقاط المئوية على حصة القيمة المضافة للتصنيع.

(ج) تشير إلى أرقام غير مرجحة.

ثالثاً- التطورات الاجتماعية في منطقة الإسكوا

ألف- مقدمة

على الصعيد الاجتماعي، ما زالت المنطقة عالقةً في شباك الفقر والبطالة والنزاع المسلح. ويساهم كلّ من هذه العوامل في تعزيز الآخر، ويتفاعل مع غيره من العوامل السلبية التي تؤثر على المنطقة، وهي ضعف نظم الحماية الاجتماعية وقِدمها، واتباع أساليب الحكم غير التشاركية، وتحوّل الأسواق، وضآلة النمو، واعتماد نهج المعالجة بالصدمات من أجل الإصلاح الاقتصادي. ويفضي كل ذلك إلى تفاقم الضعف الاجتماعي بشكل خطير في نطاق واسع من الشرائح الاجتماعية.

ومن المؤسف غياب أية دلائل إيجابية على أن المخاطر وأوجه عدم الاستقرار والحرمان الناجمة عن الحالة الراهنة تشرف على نهايتها. ولا وجود لأية دلائل كانت على أن قدرة شعوب منطقة الإسكوا على الحد من تأثير تلك العوامل (أي حماية نفسها منها) أو معالجة نتائجها السلبية، آخذة بالتحسّن على نحو ملحوظ.

ويتعيّن على صانعي السياسات والقرارات في المنطقة الاعتراف بالترابط بين مستويات الدخل، والتخفيف من حدة الفقر، والتنمية الاجتماعية، والنمو الاقتصادي. فمن الصحيح أن النمو الاقتصادي يساعد على تخفيض معدلات الفقر ودفع عجلة التنمية الاجتماعية. لكنه من الصحيح أيضاً أن عمليات النمو الاقتصادي التي تشوبها الظروف الاجتماعية القاهرة، وتفشّي الفقر، والتفاوتات الصارخة، قد تبلغ ذروتها لا لتتمخّض عن نمو مستدام، بل عن اضطرابات اجتماعية، ونزاعات، ولربما انحلال اجتماعي وسياسي.

ولدى استعراض معدلات البطالة في العراق، أطلقت تحذيرات من الديناميات الديمغرافية الكامنة التي تشير إلى وجود قنبلة موقوتة بات انفجارها وشيكاً. فالفقر والبطالة وتدهور الظروف الاجتماعية جميعها عوامل تغذي العنف وتوفر أرضاً خصبة للانشقاق والتمرّد[48]. وقد تنطبق تلك التحذيرات أيضاً على البلدان ذات معدلات البطالة الأدنى إن لم يُعالج الفقر والبطالة فيها على النحو اللازم.

باء- الإطار الديمغرافي للتنمية الاجتماعية في منطقة الإسكوا

1- المعالم الأساسية للقاعدة الديمغرافية/الإطار الديمغرافي الحالي

بلغ عدد سكان البلدان الأعضاء في الإسكوا، وهي 13 بلدا، 191.7 مليون نسمة في عام 2005، اجتمعت غالبيتها في خمسة بلدان فقط هي الجمهورية العربية السورية والعراق ومصر والمملكة العربية السعودية واليمن (انظر الجدولين 22 و23)؛ إذ يصل عدد سكان هذه البلدان إلى 167.4 مليون نسمة، أي 87.3 في المائة من مجموع عدد السكان في المنطقة. ويتوزع عدد السكان المتبقي على البلدان الثمانية الأخرى في المنطقة، وهو يتراوح بين أدنى مستوى له في البحرين، وأعلى مستوى له في الأردن. ويشكل عدد سكان البحرين نسبة 3.8 في المائة من أدنى عدد سكان في المجموعة الأولى، بينما يشكل عدد سكان الأردن نسبة 29.9 في المائة منه. ويبرز توزّع السكان هذا بين بلدان المنطقة أن مسيرة التنمية الاجتماعية والرفاه في المنطقة برمتها ستتأثر، وإلى حد بعيد، بكيفية معالجة الشواغل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتلك المتعلقة بالحكم التي يُعنى بها سكان البلدان الخمسة الأولى المشار إليها أعلاه.

---

(48) ناصر الصعيدي، "Labour and employment in reconstruction and development: Iraq in transition, liberalization and reform". عُرضت هذه الورقة في مؤتمر منظمة العمل الدولية العالمي بشأن العمالة: وظائف من أجل مستقبل العراق (عمّان، كانون الأول/ديسمبر 2004)، ص 4 من النص الإنكليزي.

الجدول 22- تقديرات منتصف عام 2005 لعدد سكان البلدان الأعضاء في الإسكوا حسب فئة العمر
(بالآلاف)

البلدان	المجموع	النسبة المئوية	الرتبة	فئات العمر			
				صفر-14	15-24	25-64	65 وما فوق
الأردن	5 703	3.0	6	2 119	1 139	2 260	183
الإمارات العربية المتحدة	4 496	2.3	7	989	783	2 677	48
البحرين	727	0.38	13	198	109	398	22
الجمهورية العربية السورية	19 044	9,9	5	7 020	4 370	7 057	598
العراق	28 808	15.0	2	11 810	5 808	10 384	805
عمان	2 567	1.3	11	886	538	1 078	66
فلسطين	3 702	1.9	8	1 684	721	1 184	114
قطر	812	0.42	12	177	112	514	10
الكويت	2 687	1.4	10	653	415	1 571	48
لبنان	3 577	1.9	9	1 025	657	1 632	263
مصر	74 033	38.6	1	24 838	15 441	30 209	3 544
المملكة العربية السعودية	24 573	12.8	3	9 161	4 547	10 147	717
اليمن	20 975	10.9	4	9 722	4 497	6 275	480
المجموع	191 704	100.00		70 282	39 137	75 386	6 898

المصدر: ESCWA, *Social Statistics Data Set 2005*, based on *World Population Prospects, the 2004 Revision*.

الجدول 23- التوزيع المئوي لعدد سكان البلدان الأعضاء في الإسكوا في منتصف عام 2005 حسب فئة العمر
(بالآلاف)

البلدان	فئات العمر					
	صفر-14	15-24	25-64	65 وما فوق	15 وما فوق	(15-24)/(15 وما فوق)
الأردن	37.2	20.0	39.6	3.2	62.8	31.8
الإمارات العربية المتحدة	22.0	17.4	59.5	1,1	78.0	22.3
البحرين	27.2	15.0	54.7	3.0	72.8	20.6
الجمهورية العربية السورية	36.9	22.9	37.1	3.1	63.1	36.3
العراق	41.0	20.2	36.0	2.8	59.0	34.2
عمان	34.5	21.0	42.0	2.6	65.5	32.1
فلسطين	45.5	19.5	32.0	3.1	54.5	35.8
قطر	21.8	13.8	63.3	1.2	78.2	17.6
الكويت	24.3	15.4	58.5	1.8	75.7	20.3
لبنان	28.7	18.4	45.6	7.4	71.3	25.8
مصر	33.5	20.9	40.8	4.8	66.5	31.4
المملكة العربية السعودية	37.3	18.5	41.3	2.9	62.7	29.5
اليمن	46.4	21.4	29.9	2.3	53.6	39.9
المجموع	36.7	20.4	39.3	3.6	63.3	32.3

المصدر: ESCWA, *Social Statistics Data Set 2005*, based on *World Population Prospects, the 2004 Revision*.

وما زال سكان المنطقة صغيري السن نسبياً، الأمر الذي يفرض تحديات جسيمة على كل المعنيين الرئيسيين، وهم واضعو السياسات، وصانعو القرار والفئات العاملة من السكان (انظر الإطار 2). ويشكل السكان الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة نسبة 36.7 في المائة من مجموع السكان. ويشكل السكان في فئة العمر 15-24 سنة نسبة 20.4 في المائة من مجموع عدد السكان، و32.3 في المائة من عدد السكان في فئة من تبلغ أعمارهم 15 سنة وما فوق. ويشكل السكان في الفئتين دون 15 سنة وبين 15 و24 سنة نسبة 57.1 في المائة من مجموع عدد السكان.

الإطار 2- أبرز المهام الاجتماعية والاقتصادية لمختلف فئات العمر

تضم فئة العمر 15 سنة وما دون أصغر شرائح السكان سناً من غير العاملين. وهي، بحكم تكوينها، الفئة الأضعف لأنها تتكل على الآخرين اتكالاً شبه كامل لتحقيق رفاهها. وتضم هذه الفئة من هم دون الـ 5 سنوات، وتشكل الجزء الأكبر من السكان الأطفال في المنطقة. وتمثل هذه الفئة مضافاً إليها السكان في سن 15-17 كبار سكان المنطقة في المستقبل. وعليه، يتوقف رفاه سكان المستقبل إلى حد بعيد على مدى احترام حقوق فئة العمر هذه في الحياة والبقاء والتنمية والحماية والمشاركة.

وقد بات مألوفاً أن تعتبر المسوح المعنية باليد العاملة أن السكان في فئة العمر 15 سنة وما فوق هم الذين يشكلون فئة السكان في سن العمل. وتقدِّم هذه المجموعة للمنطقة القسم الأكبر من القوى العاملة فيها. ومن المفترض أن يقوم الأعضاء العاملون في المجموعة بتمويل احتياجاتهم الاستهلاكية الخاصة، فضلاً عن احتياجات الأعضاء غير العاملين والمسنّين ومن تقلّ أعمارهم عن 15 سنة. وتشكل المشاركة الفعلية لهذه المجموعة في العمل المنتج والحياة الاجتماعية والسياسية أحد العناصر المحددة الأساسية لرفاه السكان بأجمعهم.

وتكتسب فئة العمر 15-24 أهمية خاصة بالنسبة إلى تنمية المنطقة لأنها تضم: (أ) غالبية السكان الذين بلغوا سن ارتياد المدرسة والذين تعلّموا المرحلة الابتدائية؛ (ب) وحصة كبيرة من الوافدين الجدد إلى القوى العاملة؛ (ج) والغالبية العظمى ممن سيدخلون سوق العمل بعد أن نالوا شهادات جامعية.

وتقدم فئة العمر 25-64 للمنطقة العدد الأكبر من السكان الذين هم في سن العمل. ويعوِّل رفاه المنطقة كثيراً على المشاركة الفعلية لفئة العمر هذه في النشاط الاقتصادي، وعلى إنتاجيتها.

وتضم فئة العمر 60 وما فوق القسم الأكبر من المسنين، وبالتالي شريحة هامة من السكان الضعفاء في المنطقة. وتشهد هذه الفئة ارتفاعاً في حصتها من مجموع السكان بفعل التغيرات الديمغرافية الجارية في المنطقة والتي ستؤدي إلى تغيير هيكل الطلب فيها. ولا بد من مراعاة هذا التغير عند تحديد هيكل الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية. فمن واجب مجتمعات المنطقة تأمين حياة لائقة لمسنيها، بما أن التطور والحداثة يزعزعان أواصر الأسر الممتدة ويضعفانها لصالح الأسرة المصغرة.

والسكان في فئتي العمر 25-64 و65 وما فوق هما المجموعتان الأكبر والأصغر، على التوالي. وتضم المجموعة الأولى 75.39 مليون شخص، وتشكل نسبة 39.3 في المائة من سكان المنطقة، بينما لا تشكل المجموعة الثانية إلا 3.6 في المائة وتضم 6.9 ملايين.

ويبيّن الجدول 23 التفاوت الكبير بين بلدان المنطقة والذي يؤثر، بطبيعة الحال، على العناصر المكوّنة للسياسات الاجتماعية في فرادى البلدان الأعضاء وعلى أولوياتها. فقطر، مثلاً، تضم الحصة الأصغر من السكان الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة، وتضم اليمن الحصة الكبرى. ويملك لبنان الحصة الكبرى من السكان الذين تتخطى أعمارهم 65 سنة، وتملك الإمارات العربية المتحدة أصغر حصة.

ولهيكل السكان في بلدان مجلس التعاون الخليجي، باستثناء عُمان والمملكة العربية السعودية، خصوصيات محددة. فهذه البلدان تتميز عن غيرها في المنطقة بأن نسبة السكان من فئة العمر 25-64 مرتفعة فيها على نحو ملحوظ. ويمكن أن يعزى هذا الأمر بلا تردد إلى أنها تضم عدداً كبيراً من العاملين المهاجرين، الذين يقدّرون الآن بنسبة 63 في المائة من مجموع عدد السكان في الكويت، و74 في المائة في قطر، و79 في المائة في الإمارات العربية المتحدة[49]. ويأتي عدد كبير من المهاجرين العاملين في تلك البلدان والبلدان الأخرى الأعضاء في الإسكوا من خارج المنطقة، ما يجعلها مستورداً صافياً لليد العاملة بالرغم من تفشّي ارتفاع معدلات البطالة في بعض بلدانها.

2- معالم المستقبل

تشبه التطورات الديمغرافية التي تشهدها منطقة الإسكوا بشكل عام تلك التي تشهدها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمنطقة العربية. ويؤكد تحليل الاتجاهات الاقتصادية بأن معدلات النمو السكاني في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمنطقة العربية قد تخطّت أعلى مستوياتها وهي الآن في انخفاض[50]. ولهذا الانخفاض آثار هامة على التطورات الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة. فالهيكل السكاني سيتبدّل تدريجياً بحيث يزداد عدد الكبار الذين هم في سن العمل (الأعمار 15-64 سنة)، الأمر الذي سيؤدي إلى زيادة حصتهم من عدد سكان المنطقة بشكل مطرد. وستواجه أسواق العمل الإقليمية، مثل أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، زيادة في عدد الباحثين عن وظيفة للمرة الأولى، تضاف إلى العاطلين عن العمل حالياً الذين يبحثون عن عمل[51]. لذا، سيتعين على البلدان الأعضاء في الإسكوا وضع السياسات الملائمة لاستيعاب الزيادة الكبيرة في الطلب على العمالة من الشباب في القوى العاملة من جهة، والزيادة المحتملة في الطلب على السلع والخدمات التي يحدثها الشباب، من جهة ثانية[52].

ويلقي النزاع العنيف بظلاله أيضاً على الحالة الديمغرافية في المنطقة. فالصدمات العنيفة الناجمة عن المواجهات المسلحة في العراق وفلسطين تخلف واقعاً ديمغرافياً جديداً وبالتالي واقعاً اجتماعياً جديداً. وتتمثل النتيجة الأولى والأكثر بديهية لذلك الواقع في ارتفاع معدلات الوفيات في كل فئات العمر. فقد قدّر مسح أجري في سنة 2003 في العراق بأن خطر الوفاة بعد الاجتياح يفوق معدله قبل الاجتياح بمرتين ونصف. وعندما استثنى المسح الوفيات في مدينة الفلوجة، التي وقع فيها ثلثا الوفيات بسبب العنف، أمسى

---

(49) تستند هذه البيانات إلى مذكرة داخلية أعدها فريق السياسات الاجتماعية في الإسكوا، "Analysis of social vulnerability and its main causes in the region"، (بيروت 2005)، ص 3 من النص الإنكليزي.

(50) انظر طارق م. يوسف، "Macroeconomic aspects of new demography and employment in the Middle East". ورقة عرضت في المؤتمر السنوي للمصارف حول التنمية الاقتصادية، باريس 2004، ص 4 من النص الإنكليزي، وانظر أيضاً: *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa, Toward a New Social Contract* (World Bank, Washington D.C., 2004), p. 4, and ESCWA, *Population and Development: The Demographic Profile of the Arab Countries*, pp. 1-4.

(51) يوسف، مرجع سبق ذكره، ص 4 من النص الإنكليزي.

(52) يحتل تأمين الإسكان للمتزوّجين الجدد الفقراء، فضلاً عن توفير البنية التحتية والسلع اللازمة، حيزاً رئيسياً في ذلك الطلب.

خطر الوفاة أكبر بمرة ونصف بعد الاجتياح[53]. ومن النتائج الطبيعية لارتفاع معدلات الوفيات ارتفاع عدد الأيتام والأسر التي يترأسها شخص واحد، ولا سيما الإناث. ولا شك في أن ما ينتج عن هذا الوضع من تهجير للسكان إلى بلدان أخرى في المنطقة قد أدخل تغيرات مفاجئة وغير متوقعة على الهياكل السكانية للبلدان المضيفة وبلدان المنشأ في آن واحد. فمن الناحية الديمغرافية، تواجه البلدان المضيفة توسعاً مفاجئاً في عدد سكانها الذين بلغوا سن العمل، وبالتالي، ارتفاعاً غير متوقع في الطلب على فرص العمل، والإسكان، في حين تشهد بلدان المنشأ نفاداً في مخزونها من قوى العمل الشابة والماهرة والمؤهلة.

جيم- ظروف الفقر في منطقة الإسكوا

1- تعريفات الفقر

شهدت عملية وضع مفهوم للفقر على مر السنوات تقدماً ملحوظاً، يدل إلى حد بعيد على التقدم المحرز في الخطاب الاقتصادي. وقد ركّزت تلك العملية في البدء، بشكل واضح، على القدرة على الحصول على الاحتياجات، وخاصة التغذوية وليس على السلع المشتراة من السوق. ثم تطورت مع السنوات، حتى أصبح العامل الرئيسي فيها هو الحرمان من الحقوق وعدم الحصول على الفرص اللازمة لتحقيق شروط الرفاه[54].

وهناك ثلاثة تعريفات يشيع استخدامها في الوقت الراهن وتدل على التغيرات التي شهدتها طريقة فهم الفقر على مر السنين. فقد عُرِّف الفقر تقليدياً بأنه عدم القدرة على تحقيق الحد الأدنى من مستوى المعيشة[55]، علماً بأن مستوى المعيشة يُقاس وفقاً للاحتياجات الاستهلاكية أو الدخل اللازم لتلبيتها. ثم تبدل المنظور لاحقاً، وعُرِّف الفقر من وجهة نظر الاحتياجات الأساسية، بأنه الحرمان من المتطلبات المادية اللازمة لتلبية الحد الأدنى المقبول من الاحتياجات الإنسانية، وهي لا تقتصر على الغذاء فحسب، بل تشمل أيضاً الحاجة إلى الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية وغيرها من الخدمات الأساسية التي يتعيّن على المجتمع المحلي أن يوفرها للحيلولة دون وقوع الناس في شباك الفقر[56]. ووفقاً للتعريف الثالث، يعتبر الفقر حرماناً من القدرات الأساسية، علماً بأن هذه القدرات هي الحريات الأساسية التي يتمتع بها الإنسان ليعيش الحياة التي يحق له أن يحييها[57].

أما تحول التركيز، مع الوقت، من المدخل إلى الناتج، فيدل على الاعتراف بأن الفقر متعدد الأبعاد بطبعه. وقد أسفر تحسّن فهم الفقر والاعتراف بتعدد أبعاده عن نتيجتين هامتين: أولاً، اتساع نطاق الاستراتيجيات ومجموعة السياسات المستخدمة لمكافحة الفقر والتخفيف من وطأة المشقات التي يتكبدها

---

(53) انظر: Les Roberts and others, "Mortality before and after the 2003 invasion of Iraq: cluster sample survey", *Lancet*, vol. 364, p. 1857.

(54) للحصول على استعراض موجز لتطور مفهوم الفقر، انظر: Ravi Kanbur and Lyn Squire, "The Evolution of Thinking About Poverty", *Frontiers of Development Economics*, Gerald M. Meier and Joseph E. Stiglitz, eds. (New York, Oxford University Press, 2000) pp. 183-226.

(55) World Bank, *World Development Report 1990*, (New York, Oxford University Press 1990) p. 26.

(56) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 1997 (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، 1997) ص 15 من النص الإنكليزي.

(57) Amartya Sen, *Development as Freedom*, (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2001), p. 87.

الفقراء، وثانياً، الاعتراف على نطاق واسع بأن تلك الاستراتيجيات والسياسات مترابطة، وأن حجم ذاتج الإجراءات المتخذة على مستوى السياسة العامة يفوق مجموع تأثير العناصر المكوِّنة لها.

2- معايير قياس الفقر[58]

يمكن تصنيف معايير قياس الفقر في ثلاث فئات: (أ) معايير مالية لقياس الفقر؛ (ب) ومعايير غير مالية؛ (ج) ومعايير مركّبة[59].

(أ) المعايير المالية لقياس الفقر

تعتمد المعايير المالية (أو الاقتصادية) لقياس الفقر على تصور لمفهوم الفقر مفاده أن الفقر هو نقص في الدخل أو الاستهلاك، أي الافتقار إلى الدخل أو القدرة الاستهلاكية اللازمة لتلبية الاحتياجات الأساسية الحالية أو بلوغ حد أدنى من مستوى المعيشة. ونقطة الفصل في الدخل أو الاستهلاك، التي يشار إليها عادة كخط الفقر، هي الحد الذي إذا ما انخفض عنه دخل الأسرة أو الفرد أو مستوى استهلاك أي منهما يصنف في خانة الفقراء.

وتثير المعايير المالية لقياس الفقر عدداً من المشاكل. فمفاهيم الحد الأدنى من مستوى المعيشة أو الاحتياجات الأساسية هي مفاهيم ثقافية تتغير مع مرور الزمن. لذا، لا تتيح هذه المقاييس إجراء مقارنات سليمة بين المجتمعات أو في داخل المجتمع نفسه، سواء أكان ذلك في فترة محددة أو على فترات طويلة. كما ان تلك المعايير تقتصر على المُدخلات وتتجاهل النواتج. وهي تهمل إهمالاً تاماً مسألة الضعف والتعرض للخطر، ولا تستوعب أوجه الحرمان غير المالية التي ينطوي عليها الفقر، مثل الإقصاء الاجتماعي، والحكم السيئ، والجريمة وانعدام الأمن.

ويُستخدم نوعان من خطوط الفقر لقياس فقر الدخل: الخط الوطني للفقر، الذي يقيس الفقر على مستوى البلد ويقيِّم التغيرات الجارية فيه مع مرور الوقت[60]، والخط الدولي للفقر، الذي يستخدم للمقارنات الدولية بين البلدان[61]. وفي الخط الوطني للفقر محاولة لتبيان ظروف معيشة الفقراء استناداً إلى الحد الأدنى

(58) يمكن الحصول على استعراض مفصل لمقاييس الفقر في المراجع التالية: Andrew Sumner, "Economic well-being and non-economic well-being: a review of the meaning and measurement of poverty", research paper, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki; Julian May, "An elusive consensus: definitions, measurement and analysis of poverty", *Choices for The Poor*, ed. Alejandro Grinspun (New York, UNDP 2001), pp. 23-54; Aline Coudouel, Jesko S. Hentschel, and Quentin T. Wodon, "Poverty Measurement and Analysis", *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, ed. Jeni Klugman (New York, World Bank, 2002), pp. 29-45.

(59) May، مرجع سبق ذكره، ص 32-41 من النص الإنكليزي.

(60) توجد ثلاث طرق شائعة الاستعمال لتقدير خط الفقر، وهي: (1) طريقة الاستهلاك المباشر للسعرات الحرارية، وتعتبر هذه الطريقة أن أية أسرة لا تستوفي المتطلبات التغذوية وقدرها 122 2 سعرة حرارية في اليوم للشخص الواحد هي أسرة فقيرة، (2) استهلاك الطاقة الغذائية: إيجاد قيمة الاستهلاك الفردي اللازم لتستوفي أسرة معينة احتياجاتها من السعرات الحرارية، ويحدد خط الفقر بمستوى الاستهلاك الفردي اللازم ليستوفي الناس احتياجاتهم، وهو يقدم مفهوما ماليا وليس تغذوياً بحت للفقر؛ (3) طريقة كلفة الاحتياجات الأساسية، ويُحدد خط الفقر بقيمة الاستهلاك اللازم لتلبية الحد الأدنى من الاحتياجات المعيشية. وتتبع الخطوات التالية لقياسه: تحدد الخطوة الأولى سلة من السلع الغذائية التي تلبي احتياجاً تغذوياً معيناً، وتتمثل الخطوة الثانية في تقدير كلفة مجموعة الأغذية، وتركز الخطوة الثالثة على تقدير بدل معقول للاستهلاك غير الغذائي، بعد تقدير المكوِّن الغذائي للفقر. ولمزيد من المعلومات عن طرق قياس الخطوط الوطنية للفقر، انظر Coudouel, Hentschel, and Wodon، مرجع سبق ذكره، ص 408-409 من النص الإنكليزي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 1990، Oxford University Press, New York 1990, pp. 13-15.

(61) World Bank, *World Development Report 2000/2001* (New York, Oxford University Press, New York 2000), p. 17.

للاحتياجات الأساسية. وبما أن خطوط الفقر الوطنية تنطلق من صلب العادات الاستهلاكية للسكان، فهي تبقى أكثر ملاءمة من الخطوط الدولية للفقر، وتوضح حالة الفقراء في البلد المعني على نحو أفضل.

ويشيع استخدام خطان دوليان للفقر هما: الخط الأدنى، وقدره دولار واحد يومياً للفرد الواحد في البلدان المنخفضة الدخل، والخط الأعلى، وقدره دولاران يومياً للاستهلاك اليومي للفرد الواحد في البلدان المنخفضة إلى المتوسطة الدخل، وكلاهما يُقاس وفقاً للأسعار الثابتة لتعادل القوة الشرائية المعمول بها في عام 1985 أو عام 1993[62].

وقد أصبح من الجاري حساب خط الفقر استناداً إلى الاستهلاك وليس الدخل، في محاولة لحل المشاكل المرتبطة بالإبلاغ الخاطئ عن الدخل في حالات معينة، من قبيل المغالاة في الإبلاغ عن الدخل الناتج عن الأعمال الحرة، حيث يُبلغ عن الإيرادات وليس عن الربح الصافي؛ والتفاوت الفصلي للدخل، والتقصير في الإبلاغ بغية تقليص الضرائب المدفوعة. وسواء تم حساب الخط وط الوطنية للفقر على أساس الدخل أو الاستهلاك، فهي لا تبيِّن توزيع الدخل أو الإنفاق في داخل الأسرة الواحدة، ولا تأخذ بالحسبان التباين في تكوين الأسر وحجمها. وعلاوة على ذلك، ينبغي حساب استهلاك الفرد لإنتاجه الخاص، والسلع والخدمات المقدمة مجاناً، كما وينبغي إجراء التعديلات اللازمة لأخذ الهبات والمنح والتحويلات والسلع المدعمة في الحسبان.

وتعتمد الخطوط الوطنية والدولية للفقر سلة استهلاكية موحدة لكل الأسر رغم اختلاف تكوينها وحجمها. كما أن الخط الدولي للفقر يفترض أن مستويات أسعار السلع الموجودة في السلة موحدة في كل البلدان، ويقوم الخط الوطني للفقر بافتراض مماثل فيما يتعلق بمختلف مناطق البلد المعني. ويؤدي هذا الأمر إلى المغالاة في تقدير الفقر في البلدان، أو في مناطق البلد الواحد، عندما تكون أسعار السلع الموجودة في السلة مرتفعة؛ كما يفضي إلى التقصير في تقدير الفقر عندما تكون أسعار تلك السلع منخفضة.

(ب) المعايير غير المالية لقياس الفقر

تركّز المعايير غير المالية للقياس على الناتج وليس على المدخل، وهي تقيس الفقر وفقا للأوجه غير الاقتصادية للرفاه، على غرار الصحة والتعليم والبيئة والتمكين والمشاركة. وتشكل معدلات الوفيات، ومعدلات الالتحاق بالمدارس، والوصول إلى المياه المحسّنة والمشاركة في الانتخابات العامة كلها أمثلة على تلك المؤشرات. ويُستعمل مؤشر واحد فحسب إذا كان شاملاً لعدد كبير من الاخفاقات أو الإنجازات في مجالات عديدة. فمعدلات الوفيات، مثلاً، قد تدل على نوعية الخدمات الصحية وإمكانية الحصول عليها ومستوى المعيشة وتعليم الإناث والوضع التغذوي. بيد أن سلسلة من الاعتراضات قد أبديت فيما يتعلق بتلك المؤشرات، منها: أولاً، يخفق العديد من هذه المؤشرات في تبيان الناتج الذي يفترض بها قياسه: فمعدلات الالتحاق بالمدارس، بحد ذاتها، لا تدل على الإنجازات من حيث حضور الدروس أو جودة التعليم أو الإنجازات الفعلية للتعليم. وثانياً، أي مؤشر يُستخدم وحده لا يغطي أبعاداً هاماً للفقر، فمعدلات الالتحاق بالمدارس مثلاً لا تدل على مدى المشاركة في الحياة المدنية والسياسية، والوصول إلى مرافق المياه، وتعليم الإناث. وثالثاً، تطغى على بعض المؤشرات مشاكل على صعيد تعريفها، فضلاً عن أن غالبيتها، ما لم تكن كلها، تتأثر بقصور نظم إدارة المعلومات. ولئن كان بعض المعايير غير المالية للقياس مفيداً في المقارنات الدولية، فغالبيتها ليست ملائمة لقياس الفقر وتحليله في داخل بلد معيّن. وأخيراً، وفي حالة العديد من المؤشرات، ليس هناك إجماع عام على الحد الفاصل الذي تُعتبر الأسرة أو الشخص الذي يقع دونه فقيراً.

(62) المرجع نفسه.

(ج) المعيار المركب لقياس الفقر

يرمي المعيار المركب لقياس الفقر إلى تبيان الاخفاقات في الإمكانيات والفرص، وذلك بدمج عدد من المؤشرات في دليل واحد، ويمكن أن يكون بعض تلك المؤشرات مالياً. وعلى هذا النحو، يعبّر مقياس الفقر بوضوح عن أبعاد الفقر وترابط عوامله. ويسمح المعيار المركّب للبلدان ووكالات التنمية بتحديد أرقام القياس التي تلبي أهدافها بالطريقة المثلى، أو تلك التي ترى أنها تبيّن بوضوح أكبر الظروف الحياتية أو الحرمان البشري القاهر الذي تعاني منه المجتمعات عموماً والمجتمعات المحلية قيد الدرس[63]. وفي الوقت الراهن، يشكل دليل التنمية البشرية ودليل الفقر البشري اللذان وضعهما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أكثر المؤشرات المركّبة استخداماً[64]. وكلاهما يقيس معدل الإنجازات أو الحرمان في بلد معين، باستخدام الأبعاد نفسها، وهي طول العمر والمعرفة ومستوى المعيشة اللائق، إلا أنهما يختلفان في اختيار المؤشرات التي تمثل تلك الأبعاد.

ويصنف دليل التنمية البشرية البلدان في ثلاث فئات، وفقاً لمستويات التنمية البشرية فيها، وهي مرتفعة ومتوسطة ومنخفضة. ويُقاس طول العمر بالعمر المتوقع عند الولادة، ويقاس التحصيل العلمي بمعدلات إلمام الكبار بالقراءة والكتابة علاوة على معدلات الالتحاق بالمدرسة في المراحل الابتدائية والثانوية والتعليم العالي، ويقاس مستوى المعيشة بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بتعادل القوة الشرائية بالدولار). أما دليل الفقر البشري، فيقوم على قياس طول العمر بالنسبة المئوية للأشخاص الذين يُتوقّع أن يتوفوا قبل سن الأربعين، وقياس المعرفة بمعدلات إلمام الكبار بالقراءة والكتابة، ومستوى المعيشة بمزيج مركب من ثلاثة متغيرات، وهي النسبة المئوية للأشخاص الذين يمكنهم الحصول على الخدمات الصحية، والنسبة المئوية للأشخاص الذين يمكنهم الحصول على المياه المأمونة، والنسبة المئوية للأطفال دون الخامسة الذين يعانون من سوء التغذية.

وتخضع هذه المعايير المركبة للقيود التي تخضع لها معايير القياس غير المالية الواردة في القسم الفرعي 2(ب) أعلاه. إضافة إلى ذلك، وبوصفها مزيجاً لعدد من المؤشرات، لا تخلو هذه المقاييس المركبة من الاعتبارات الذاتية والعشوائية في اختيار الأوزان المستخدمة لجمع شتى المكونات في دليل واحد. ويمكن الاستعانة بالمعايير المركبة للقياس لترتيب البلدان والمناطق أو لترتيب أقاليم البلد الواحد. إلا أنها لا تسمح بعزل الفقراء عن غير الفقراء.

3- الفقر في منطقة الإسكوا

(أ) المعايير المستخدمة لقياس فقر الدخل

يتضح لدى قياس فقر الدخل أن الفقر ما زال يمثل تحدياً جسيماً لصانعي السياسات والقرارات. وتشير مسوح الأسر بوضوح إلى تفشي الفقر. ففي الفترة من 1999 إلى 2000، بلغت نسبة السكان الذين كانوا يعيشون دون خط الفقر في مصر 16.7 في المائة، وأظهر مسح أجري في الأردن في عام 1997 أن هذه النسبة بلغت 11.7 في المائة[65]. وفي اليمن، أظهر مسح أجري في عام 1998 أن نسبة 17.6 في المائة من السكان تعيش تحت خط الفقر الغذائي، ونسبة 41.8 في المائة دون خط فقر الاستهلاك،

(63) May، مرجع سبق ذكره، ص 38-41 من النص الإنكليزي.

(64) تقرير التنمية البشرية لعام 1997، مرجع سبق ذكره، ص 15-20 من النص الإنكليزي.

(65) World Bank, *World Development Report 2005* (New York, Oxford University Press, 2005), pp. 258-259.

أي أنهم غير قادرين على تلبية احتياجاتهم الغذائية وغير الغذائية[66]. وفي العراق، بيّن مسح أجراه برنامج الأغذية العالمي في عام 2003 أن نسبة 54 في المائة من الأسر في 16 محافظة من محافظات العراق، وعددها 18، تعاني من الفقر، وأن 11 في المائة منها تعاني من الفقر المدقع (دون خط الفقر)[67]. وقدّر تقرير الفقر في فلسطين لعام 1998 أن زهاء ربع الأسر (23 في المائة) يقع دون خط الفقر، وأن نسبة 14 في المائة منها تعاني من فقر مدقع[68]. وشدد أحد الباحثين على أن معدلات الفقر في فلسطين قد تضاعفت منذ انطلاق الانتفاضة في عام 2000[69].

ويؤكد الخط الدولي للفقر انتشار الفقر على نطاق واسع في مصر واليمن، بيد أنه يرسم صورة أقل سوءا عن الأردن من تلك التي يرسمها عنه الخط الوطني للفقر[70]. وكانت نسبة 43.9 في المائة من سكان مصر في عام 2000 و45.2 في المائة من سكان اليمن في عام 1998 تعيش دون خط فقر الدولارين يومياً، ولم تكن إلا نسبة 7.4 في المائة من سكان الأردن تعيش دون ذلك الخط في عام 1998. وعندما يُستخدم في القياس خط فقر الدولار الواحد يومياً، تنخفض هذه النسب إلى 3.1 في المائة في مصر، و15.7 في المائة في اليمن، وأقل من 2 في المائة في الأردن. وعليه، يُرجح أن الخط الدولي الموحد للفقر المحدد بأقل من دولار واحد يومياً، يقصّر في تقدير مدى تفشي الفقر في منطقة الإسكوا.

(ب) المعايير غير المالية لقياس الفقر: مؤشرات الصحة والتعليم

تعطي مختلف المؤشرات غير المالية لقياس الفقر نتائج متضاربة فيما يتعلق بالفقر والحرمان في البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويبيّن الجدول 24 أن سكان بلدان المنطقة يتمتعون عموماً على نحو كاف بالحق في البقاء. ويفوق العمر المتوقع عند الولادة المعدل العالمي في جميع بلدان المنطقة باستثناء اليمن. أما معدلات الوفيات دون سن الخامسة، فهي أدنى بكثير من المعدل العالمي في كل البلدان الأعضاء، ومعدلات وفيات الرضع أدنى من المعدل العالمي في غالبيتها.

الجدول 24- مؤشرات البقاء في البلدان الأعضاء في الإسكوا[أ]

الرتبة حسب دليل التنمية البشرية	البلد	العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات)	معدل وفيات الرضّع (لكل 1 000 ولادة حية)	معدلات وفيات الأطفال دون الخامسة (لكل 1 000 ولادة حية)	معدل وفيات الأمهات في مرحلة النفاس، النسبة المعدلة (لكل 100 000 ولادة حية)
	السنة	2005-2000	2002	2002	2000
90	الأردن	70.9	27	33	41
49	الإمارات العربية المتحدة	74.7	8	9	54
40	البحرين	74	13	16	28
106	الجمهورية العربية السورية	71.9	23	28	160
	العراق[ب، ج]	68.6	102	125	250

(66) Republic of Yemen, *Poverty Reduction Strategy Paper 2003-2005* (Yemen, 2002), p. 32.

(67) *Baseline Food Security Analysis in Iraq*, WFP Iraq Country Office, Amman 2004, p. 32.

(68) Alf Morten Jerve, "Lebanon and Palestine", *Choices for The Poor*, op. cit., p. 311.

(69) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الفقر وطرق قياسه في منطقة الإسكوا: محاولة لبناء قاعدة بيانات لمؤشرات الفقر، 2003، E/ESCWA/SDD/2003/25، ص 36.

(70) World Bank, *World Development Report 2005*, op. cit., pp. 258-259.

74	عُمان	72.4	11	13	87
102	فلسطين	72.3	23	25	100

الجدول 24 (تابع)

الرتبة حسب دليل التنمية البشرية	البلد	العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات)	معدل وفيات الرضّع (لكل 1 000 ولادة حية)	معدلات وفيات الأطفال دون الخامسة (لكل 1 000 ولادة حية)	معدل وفيات الأمهات في مرحلة النفاس، النسبة المعدلة (لكل 100 000 ولادة حية)
	السنة	2005-2000	2002	2002	2000
47	قطر	72.2	11	16	7
44	الكويت	76.6	9	10	5
80	لبنان	73.5	28	32	150
120	مصر	68.8	35	41	84
77	المملكة العربية السعودية	72.1	23	28	23
149	اليمن	60	79	107	570
	البلدان ذات التنمية البشرية المرتفعة	77.5	9	11	
	البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة	67.3	45	61	
	البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة	49.1	104	164	
	البلدان النامية	64.6	61	89	
	العالم	66.9	56	146	

(أ) المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2004 (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، 2004) ص 168-171 من النص الإنكليزي.

(ب) UNICEF, *The State of the World's Children 2005* (United Nations publication, Sales No. 05.XX.1), pp. 107 and 132.

(ج) أرقام أول ثلاثة مؤشرات للعراق تنطبق على عام 2003.

وتشير مؤشرات التعليم إلى أن المنطقة ما زالت بعيدة عن أن تكون ثرية بالمعرفة. فقد بلغت معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة في عام 2003 نسبة 62.1 في المائة بين الكبار، أي فئة العمر 15 سنة وما فوق، و75 في المائة بين الشباب، أي فئة العمر 15-24 سنة[71]. ويبيّن الجدول 25 التفاوت الكبير في الأداء بين البلدان الأعضاء. فمعدلات إلمام الكبار بالقراءة والكتابة في خمسة بلدان فقط تفوق ذلك المعدل في البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة، وتحل مصر واليمن دون المعدل العالمي. إلا أن معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الشباب أفضل منه بين الكبار. والجدير بالذكر أن البيانات المتعلقة بالالتحاق الصافي بالتعليم الابتدائي تشير إلى أن شرائح عريضة من السكان في سن الدراسة في خمسة بلدان هي خارج نظام المدارس، ومن الأرجح أن تظل محرومة من الحق في التعليم طوال حياتها.

(71) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، المجموعة الإحصائية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، العدد الثالث والعشرون، 2003، E/ESCWA/SDD/2003/29، ص 43-46.

الجدول 25- مؤشرات التعليم في البلدان الأعضاء في الإسكوا

الرتبة حسب دليل التنمية البشرية	البلد السنة	معدل إلمام الكبار بالقراءة والكتابة (نسبة مئوية) 15 سنة وما فوق 2002	معدل إلمام الشباب بالقراءة والكتابة (15-24) 2002	النسبة الصافية للالتحاق بالمدرسة في المرحلة الابتدائية (نسبة مئوية) 2002/2001
90	الأردن	90.9	99.4	91
49	الإمارات العربية المتحدة	77.3	91.4	81
40	البحرين	88.5	98.6	91
106	الجمهورية العربية السورية	82.9	95.2	98
	العراق			
74	عمان	74.4	98.5	75
102	فلسطين	..	..	95
47	قطر	84.2	94.8	94
44	الكويت	82.9	93.1	85
80	لبنان			90
120	مصر	55.6	73.2	90
77	المملكة العربية السعودية	77.9	93.5	59
149	اليمن	49	67.9	67
	البلدان ذات التنمية البشرية المرتفعة	..	..	..
	البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة	80.4	93	..
	البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة	54.3	69.3	..
	البلدان النامية	76.7	88.1	..
	العالم	63.6	..	..

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2004، مرجع سبق ذكره، ص 176-179 مـن الـنص الإنكليـزي (تختلف أرقام الإسكوا المتعلقة بمعدلات إلمام الكبار والشباب بالقراءة والكتابة لعام 2003 اختلافاً بسيطاً عن تلك الواردة فـي الجـدول؛ تستخدم أرقام تقرير التنمية البشرية لتيسير المقارنة الدولية.)

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(ج) المؤشرات المركّبة

تؤكد المعايير المتعددة الأبعاد لقياس الفقر ضرورة إيلاء أهمية كبرى للتخفيـف مـن حـدة الفقـر والحرمان. فاستعراض ثلاثة من معايير القياس تلك - دليل الفقر البشري، ودليل التنمية البـشرية، ودليـل التنمية الإنسانية العربية - يفضي إلى استنتاجات مقلقة بشأن حالة الفقر أو مستوى الإنجازات الاجتماعية في المنطقة (انظر الجدول 26). ويتراوح دليل الفقر البشري في البلدان النامية الذي نُشر فـي تقريـر التنميـة

البشرية للعام 2004 بين قيمة دنيا وقدرها 2.5 في المائة تمثلها بربادوس وقيمة قصوى وقدرها 65.5 في المائة تمثلها بوركينا فاسو بحيث تحلان في الرتبتين 1 و95، على التوالي[72].

ويبيّن الجدول أيضاً ترتيب البلدان الأعضاء في الإسكوا التي شملها دليل التنمية البشرية العربية، ويوفر المزيد من المعلومات عن أدائها الاقتصادي-الاجتماعي. وعند مقارنة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الناجحة بدليل التنمية البشرية فيها، تسجل هذه البلدان، بالإضافة إلى مصر والمملكة العربية السعودية، نتيجة سلبية. مما يعني أن النتائج الاجتماعية للتنمية، كما تقيسها مؤشرات الرفاه غير المالية، لا تتناسب ومستوى المعايير المالية لقياس التنمية. وتسجل المملكة العربية السعودية أعلى فرق سلبي، وفلسطين ولبنان أعلى فروقات إيجابية.

الجدول 26- دليل الفقر البشري ودليل التنمية البشرية للبلدان الأعضاء في الإسكوا

البلد	قيمة دليل الفقر البشري (نسبة مئوية)	رتبة دليل الفقر البشري	قيمة دليل التنمية البشرية	رتبة دليل التنمية البشرية	رتبة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (تعادل القوة الشرائية بالدولار) ناقص رتبة دليل التنمية البشرية	فئة دليل التنمية البشرية
الأردن	7.2	7	0.75	90	14	متوسطة
الإمارات العربية المتحدة			0.824	49	(26)	مرتفعة
البحرين			0.843	40	(4)	مرتفعة
الجمهورية العربية السورية	13.7	25	0.71	106	4	متوسطة
العراق						
عمان	31.5	50	0.770	74	(32)	متوسطة
فلسطين			0,726	102	21	متوسطة
قطر			0.833	47	(21)	مرتفعة
الكويت			0.838	44	(6)	مرتفعة
لبنان	9.5	14	0.758	80	21	متوسطة
مصر	30.9	47	0.653	120	(12)	متوسطة
المملكة العربية السعودية	15.8	30	0.768	77	(33)	متوسطة
اليمن	40.3	67	0.482	149	16	منخفضة

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام 2004، مرجع سبق ذكره، ص 139-142 و147-149 من النص الإنكليزي.

ملاحظة: إشارة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.
إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

انتقد تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 اعتماد دليل التنمية البشرية كمعيار لقياس التنمية البشرية، وأيّد التقرير الرأي القائل بأن هذا الدليل لا يقصر عن التعبير عن غنى مفهوم التنمية البشرية فحسب، بل يجعل ذلك المفهوم يقتصر على تنمية الموارد البشرية ليس إلا[73]. واقترح التقرير معياراً آخر

(72) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2004، مرجع سبق ذكره، ص 147-149 من النص الإنكليزي.

(73) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 02.III.B.9)، ص 21، من النص الإنكليزي.

للقياس يغطي ما أسماها أوجه القصور الأساسية الثلاثة في المنطقة العربية، وهي قصور الحرية، وقـصور تمكين المرأة، وقصور القدرات/المعرفة البشرية نسبةً إلى الدخل. وخلافاً لدليل التنميـة البـشرية، يتكـون دليل التنمية الإنسانية العربية الجديد من المؤشرات الستة التالية: العمر المتوقع عنـد الـولادة، والتحـصيل العلمي، ومدى الحرية، ومعيار قياس تمكين المرأة، ونصيب الفرد من الاستضافة على الإنترنـت، ونـصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. واستُخدم الدليل لترتيب 111 بلداً، بـدءاً بالرتبـة 1 للبلـد الـذي يحتل أعلى رتبة وفقاً لدليل التنمية البشرية العربية. ويبيِّن الجدول 27 أوجه الاختلاف بين الدليلين. وعنـد التحول من دليل التنمية البشرية إلى دليل التنمية البشرية العربية، تراجع مركز البلدان الأعضاء في الإسكوا، باستثناء الأردن، وإن بدرجات متفاوتة.

الجدول 27- دليل التنمية البشرية العربية

البلـد	الرتبة حسب دليل التنمية البشرية لعام 1998	الرتبة حسب دليل التنمية البشرية العربية
الأردن	60	68
الإمارات العربية المتحدة	34	74
البحرين	..	..
الجمهورية العربية السورية	70	103
العراق	80	110
عُمان	..	..
فلسطين	..	..
قطر	..	..
الكويت	29	70
لبنان	54	73
مصر	75	92
المملكة العربية السعودية	..	..
اليمن	..	..

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل التنمية الإنسانية العربية للعام 2002، (منشورات الأمم المتحدة ، رقـم المبيـع 02.III.B.9)، ص 166-167 من النص الإنكليزي.

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

4- خصائص فقر الدخل في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا

ينبغي أن تقوم السياسات والاستراتيجيات المفيدة والفعالة التي ترمي إلى التخفيف من حدة الفقر فـي أي منطقة أو بلد كان، على فهم جيد للفقراء. فمن المؤسف أن الفقر لا يُرصد كما ينبغي في البلدان الأعضاء في الإسكوا، ولذا، لا يمكن رسم صورة حقيقية عن خصائص الفقراء في المنطقة. ورغم ذلك تم استعراض المسوح المتوفرة عن العراق وفلسطين واليمن واستخرجت منها معلومات موجزة مفيدة عن هذا الموضوع.

(أ) صورة الفقر في العراق

أجرى برنامج الغذاء العالمي في عام 2003 مسحاً للأمن الغذائي في العراق شمل 16 محافظة من مجموع المحافظات وعددها 18. وتشير النتائج المتعلقة بتلك المحافظات الـ 16 إلى ما يلي[74]:

(أ) تعاني نسبة 11 في المائة من الأسر من الفقر المدقع، و43 في المائة من الفقر. وتنتمي نسبة 44 في المائة إلى الطبقة المتوسطة و2 في المائة إلى الطبقة الميسورة. وتشير هذه الأرقام إلى أن نسبة 54 في المائة من مجموع الأسر كلها تقع دون خط الفقر؛

(ب) الفقر ظاهرة ريفية إلى حد بعيد، إذ يشكل أرباب الأسر القاطنين في الريف نسبة 55.8 في المائة من أرباب الأسر المعوزين، و48.6 في المائة من الفقراء، و39.5 في المائة من أبناء الطبقة المتوسطة و38.2 في المائة من أبناء الطبقة الميسورة. وفي المناطق الريفية، لا يملك الفقراء المعوزون إلا أصولاً محدودة، بما فيها الأرض. ويسهم ضعف الاقتصاد، وقلة فرص العمل، وشبه غياب نظام القروض أو خدمات التأمين، في مشاكل على صعيد الوصول إلى الغذاء، ما يسفر عن مستويات مرتفعة نسبياً من انعدام الأمن الغذائي؛

(ج) لا شك في أن التفاوت صارخ في معدلات انتشار الفقر بين المناطق. فمنطقة نينوى تسجل أعلى معدلات الفقر المدقع (23 في المائة)، أي زهاء ضعف المعدل الوطني، تليها ذي قار (17 في المائة) وكربلاء (16 في المائة)؛

(د) ترتفع نسبة الفقر في العراق بين النساء. فنسبة 28 في المائة من الأسر التي تترأسها امرأة تعاني من الفقر المدقع، بينما ينخفض هذا الرقم بأكثر من النصف (13.4 في المائة) في الأسر التي يترأسها رجل؛

(•) معدلات البطالة مرتفعة عموما في العراق، وتتفاقم خطورة هذه المشكلة في الأسر المعوزة. ويعاني زهاء 50 في المائة من الكبار في الأسر المعوزة (16-60 سنة) من البطالة، و80 في المائة منهم من النساء؛

(و) تشكل الأمية إحدى الخصائص الرئيسية للمعوزين والفقراء. ويعاني من الأمية 40 في المائة من الكبار في الأسر المعوزة و30 في المائة من الكبار في الأسر الفقيرة؛

(ز) يرتبط الفقر ارتباطاً وثيقاً بالتعليم. فالأسر التي لم تحصِّل إلا التعليم الابتدائي كمستوى أقصى تشكل نسبة 82.2 في المائة من الأسر المعوزة، و72.8 في المائة من الأسر الفقيرة، و62.1 في المائة من الأسر في الطبقة المتوسطة الدخل، و60.8 في المائة من الأسر الميسورة؛

(ح) تعاني نسبة 36 في المائة من جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين سنة واحدة و5 سنوات والذين يعيشون في أسر معوزة من سوء التغذية المزمنة، بينما يبلغ المعدل الوطني للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية المزمن وينتمون إلى فئة العمر هذه 27.6 في المائة.

(ب) صورة الفقر في فلسطين

---

(74) *Baseline Food Security Analysis in Iraq*, op. cit., pp. 27-33.

قدّر تقرير الفقر في فلسطين الذي نشر في عام 1998 أن ما يقارب ربع الأسر، أي 23 في المائة منها، يعيش دون خط الفقر، وأن نسبة 14 في المائة منها تعيش في فقر مدقع. أما أبرز استنتاجات تقرير الفقر فهي كالتالي[75]:

(أ) أوجه التفاوت صارخة بين المناطق، فمعدل الفقر في غزة يبلغ 51 في المائة، مقارنة بمعدل منخفض في القدس والذي يصل إلى 3 في المائة؛

(ب) يصل انتشار الفقر إلى أعلى مستويات له بين اللاجئين، ولا سيما في قطاع غزة، أما في الضفة الغربية، فالفقر ظاهرة ريفية بشكل رئيسي؛

(ج) يبلغ انتشار الفقر أعلى مستوياته في الأسر الكبرى، وفي الأسر التي تتدنّى فيها مستويات التعليم والمهارات النظامية، وفي الأسر التي تترأسها امرأة؛

(د) معدلات الفقر مرتفعة بين السكان العاملين، وتدل على مشكلة تدني الأجور والعمالة غير المنتظمة، وليس مشكلة البطالة بذاتها فحسب؛

(•) يرتبط انخفاض معدل انتشار الفقر بالعمالة في إسرائيل، وبالتحويلات التي تحصل عليها الأسر من الخارج.

(ج) صورة الفقر في اليمن

يستنتج من مسح الفقر الذي أجري في اليمن في عام 1998 ما يلي[76]:

(أ) تعيش نسبة 17.6 في المائة من السكان اليمنيين دون خط الفقر الغذائي، بينما يتعذر على نسبة 41.8 في المائة من السكان الحصول على احتياجاتهم الغذائية وغير الغذائية (بما فيها الألبسة والمأوى والصحة والتعليم والنقل)؛

(ب) يكثر انتشار الفقر في اليمن في المناطق الريفية، على الرغم من سرعة التوسع العمراني، فاليمنيون اعتادوا السكن في الأرياف. وتضم المناطق الريفية زهاء 83 في المائة من الفقراء و87 في المائة ممن يعانون من الفقر الغذائي. وتصل نسبة الفقراء بين السكان الريفيين إلى 45 في المائة مقارنة بنسبة 30 في المائة بين سكان المدن؛

(ج) التفاوت جلي بين مختلف المحافظات. فنصف الفقراء مركزون في 4 محافظات، وهي تعز وإب وصنعاء والحديدة. وتسجل أعلى معدلات انتشار الفقر في تعز حيث يعاني 56 في المائة من سكان المحافظة من الفقر، تليها إب (55 في المائة)، وأبين (53 في المائة)، ثم لحج (52 في المائة). وتسجل محافظة البيضاء أدنى معدل لانتشار الفقر حيث يعاني منه 15 في المائة من سكانها؛

---

(75) مورتن، مرجع سبق ذكره، ص 311 من النص الإنكليزي.

(76) جمهورية اليمن، ورقة استراتيجية التخفيف من الفقر 2003-2005، مرجع سبق ذكره، ص 32-39 من النص الإنكليزي.

(د) يرتبط الفقر في اليمن ارتباطاً وثيقاً بمستوى التعليم. فنسبة 87 في المائة تقريباً من الفقراء تنتمي إلى المجموعات التي تعاني من الأمية أو التي لم تكمل تحصيلها العلمي الابتدائي مما يقلل من احتمالات حصولهم على فرص العمل بأجر. وترتفع معدلات الفقر في الأسر التي يكون رب الأسرة فيها أمياً، وتبلغ 47.3 في المائة، تليها الأسر التي يكون رب الأسرة فيها ملماً بالقراءة والكتابة أو أنهى مرحلة التعليم الابتدائي (38.6 في المائة). وينخفض المعدل إلى 22 في المائة في الأسر التي تجاوز معيلها في تحصيله العلمي المرحلة الثانوية؛

(•) يعمل نحو 84 في المائة من الفقراء في القطاع الخاص، ويعمل 47.3 في المائة منهم في الزراعة.

(د) المعالم الأساسية المستخلصة من هذه الصور

استناداً إلى الملخصات الآنفة الذكر وأوجه الشبه بين البلدان الأعضاء في الإسكوا، يمكن استخلاص الخصائص التالية المشتركة بين هذه البلدان:

(أ) الفقر ظاهرة ريفية إلى حد بعيد؛

(ب) قد يكون التفاوت في معدلات انتشار الفقر كبيراً بين المناطق؛

(ج) يكثر انتشار الفقر بين النساء، فالأسر المعيشية التي تترأسها امرأة هي عموما أفقر من تلك التي يترأسها رجل؛

(د) معدلات البطالة مرتفعة إلى حد كبير جداً في الأسر الفقيرة؛

(•) يرتبط الفقر ارتباطاً مباشراً بنقص فرص العمل بأجر؛

(و) يرتبط الفقر ارتباطاً وثيقاً بالتعليم، فمعدلات الأمية بين أرباب الأسر المعوزة أعلى بكثير من المعدل الوطني.

دال- البطالة في منطقة الإسكوا

1- تعريف العمالة/البطالة

تعريفات

وفقاً للإطار الموحد الذي وضعته منظمة العمل الدولية يصنِّف السكان في أربع فئات: الموظفون، والعاطلون عن العمل، والناشطون اقتصادياً، ومن هم في سن العمل. ويشمل الموظفون كل الأشخاص الذين تخطوا سناً معيناً، وكانوا خلال فترة وجيزة محددة، أي لأسبوع واحد أو يوم واحد، يقومون بعمل مدفوع الأجر أو يعملون لحسابهم الخاص[77]. وتُعرَّف البطالة على أنها تشمل كل الأشخاص الذين تخطوا سناً

(77) International Labour Organization (ILO), *Yearbook of Labour Statistics 2003* (Geneva, ILO, 2003), p. 63.

محددة وكانوا خلال الفترة المرجعية يفتقرون إلى عمل، ومتوفرين في ذلك الوقت للعمل، ويبحثون عن عمل[78]. وتضم القوى العاملة، أي السكان الناشطون اقتصادياً، كل هؤلاء الأشخاص الذين جرى تصنيفهم خلال الفترة المرجعية المحددة إما كموظفين وإما غير موظفين، أي الذين يوفرون الأيدي العاملة[79]. ويبقى أن السكان في سن العمل هم جميع الأشخاص الذين تخطوا سناً معينة، وكانوا موظفين أو عاطلين عن العمل، أو خارج القوى العاملة، وفقاً للأنشطة التي كان يضطلع بها المجيب على أسئلة المسح، خلال ما يُعرف "بالفترة المرجعية".

الإطار 3- ملاحظة عن التعريفات والقياس

بالرغم من أن المؤشرات المذكورة سابقا مفيدة، إلا أنه لا يمكن استخدامها في الأغراض التحليلية إلا بعد فهم أبعاد مفاهيمها فهماً جيداً. أولاً، تشير التعريفات إلى أن معدلات العمالة/البطالة عرضة للتغيير بسرعة وفقاً لكيفية تعريف "من يفتقر إلى عمل" و"من هو متوفر في الوقت الحالي للعمل" و"من يبحث عن عمل". وتكتفي بعض المسوح المعنية بالعمالة بساعة عمل واحدة خلال الفترة المرجعية المحددة كبرهان على أن الشخص موظف. وتكتفي مسوح أخرى بساعتين من العمل أو أكثر، خلال الفترة المرجعية، كحد أدنى ليُعتبر الشخص "لديه عمل"، أي موظفاً. وتكون الفترة المرجعية عادة أسبوعاً واحداً، لكن لا قواعد محددة وصارمة تفيد بضرورة استخدام هذا المعيار دائماً. ثانياً، وبسبب قلة الاستعانة بمكاتب التوظيف أو خدمات المساعدة للعثور على وظيفة في العديد من البلدان النامية، يخضع مفهوم البحث عن عمل لمعايير ذاتية جداً، ويتأثر بثقافة المجيب على أسئلة المسح وقيمه وحالته النفسية. ثالثاً، يشكّل السكان الناشطون اقتصادياً إطاراً لمعدلات العمالة/البطالة، بينما يستند معدل المشاركة إلى السكان في سن العمل. وبسبب اختلاف العوامل التي تحدد المعدلين، ليس من الضروري أن يكون معدل العمالة/البطالة ومعدل المشاركة متلازمين، وقد يؤديان إلى استنتاجات أو صور متناقضة من الواقع عند استعراض أحدها بمعزل عن الآخر. رابعاً، يتضح جلياً من هذا التعريف أن معدلات العمالة/البطالة، بحد ذاتها، لا توفر أية معلومات كانت عن مستوى الدخل أو مدى حسن استخدام اليد العاملة. ولذلك السبب، يوصى الآن على نطاق واسع، وخاصة في البلدان النامية، باستعراض معدل العمالة/البطالة مقترنا بمعدل العمالة الناقصة، من أجل حساب الحالات التي يعمل الموظف فيها ساعات أقل من ساعات العمل العادية خلال الفترة المرجعية، أو الحالات التي يتقاضى فيها دخلاً متدنياً مقارنة بمستوى العمل أو الجهد المبذول، أو الحالات التي يعمل فيها الموظف في وظائف لا تتناسب وكفاءاته.

ويُستخلص من التعريفات المذكورة أعلاه مؤشران مفيدان للتحليل، وهما معدل العمالة/البطالة ومعدل السكان الناشطين اقتصادياً أو ما يعرف في الغالب بمعدل مشاركة القوى العاملة. ويُعرَّف المعدل الأول على أنه عدد الأشخاص العاملين/العاطلين عن العمل مقسوماً على عدد السكان الناشطين اقتصادياً. ويعرَّف المعدل الثاني على أنه عدد السكان الناشطين اقتصادياً مقسوماً على عدد السكان في سن العمل.

2- البطالة والمشاركة في القوى العاملة في منطقة الإسكوا

(أ) البطالة في البلدان الأعضاء في الإسكوا

(78) المرجع نفسه، ص 475 من النص الإنكليزي.

(79) المرجع نفسه، ص 3 من النص الإنكليزي.

من المؤسف أن تكون البيانات المنشورة رسمياً في البلدان الأعضاء في الإسكوا شحيحة، وألا تكون المنطقة قد درجت على رصد البطالة بانتظام. أما الأردن ومصر، فيجريان مسوحاً سنوية للبطالة منذ عقد من الزمن. ولم يبدأ العراق بإجراء مسوح للبطالة إلا في عام 2003. وترقى أي بيانات متوفرة عن البلدان الأخرى في المنطقة إلى المسوح التي أجريت قبل عام 2003. وتحذّر المعلومات المتوفرة من ارتفاع البطالة. فالتقديرات التقريبية لعام 2003 تفيد بأن معدل البطالة في المنطقة برمتها يبلغ 16 في المائة، وأن معدلات بطالة الشباب تتراوح بين 25 و30 في المائة. وتثير هذه المعدلات مزيداً من القلق عند النظر إليها في سياق تزايد الشباب الوافدين إلى سوق العمل الذين يبحثون عن وظيفة للمرة الأولى (انظر الجدول 28).

وتتباين معدلات البطالة على نطاق واسع، فمنطقتا الكوارث، العراق وفلسطين، هما أكثر المناطق تضرراً بالبطالة. وقد بلغ معدل البطالة السافرة في العراق، باستثناء منطقة الحكم الذاتي في كردستان العراق، 28.1 في المائة في عام 2003 و26.8 في المائة خلال الربع الأول من عام 2004، بينما بلغ 28.6 في المائة في فلسطين في عام 2004. وتبلغ معدلات البطالة العشرات في خمسة بلدان أخرى، وهي الأردن والبحرين وقطر والكويت واليمن، مع أنها تقل عن 20 في المائة في كل من هذه البلدان (انظر الجدول 28). وغني عن القول إن استمرار ارتفاع معدلات البطالة تلك بشكل غير عادي يوقف تطوّر المهارات، لا بل يدفعه إلى الخلف، ويقوّض احترام الذات، ويشجّع الانحراف الاجتماعي، ويؤدي إلى تفاقم الفقر، ويزعزع الاستقرار السياسي والاقتصادي، ويغذي التوتر الاجتماعي. وبما أن البطالة تقوّض النسيج الاجتماعي، تترتب عليها كلفة كلية أكبر بكثير من الخسارة المباشرة والفورية في الدخل، ومن قيمة تراجع الناتج ومن المدفوعات المستحقة للعاطلين عن العمل.

الجدول 28- معدلات البطالة في البلدان الأعضاء في الإسكوا
(نسب مئوية)

البلد	العام	معدل البطالة
الأردن[ج]	2003	14.5
الإمارات العربية المتحدة[أ]	2000	2.3
البحرين[أ]	2001	16.4
الجمهورية العربية السورية	2003	6.3
العراق[ب]	2003	28.1
العراق[ب]	2004	26.8
عمان	..	..
فلسطين	2004	28.6[*]
قطر[أ]	2001	12.6
الكويت[أ]	2002	15.1
لبنان	..	..
مصر	2003	9,9
المملكة العربية السعودية[أ]	2002	5.2
اليمن	2004	10.6

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

تشير علامة (*) إلى أن البيانات تغطي الربع الأول فحسب.

(أ) المصدر: منظمة العمل الدولية، http//laborsta.ilo.org.

(ب) مصدر البيانات المتعلقة بـالعراق: الجهـاز المركـزي للإحـصاء وتكنولوجيـا المعلومـات، نتـائج مـسح التـشغيل والبطالة 2003، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، بغداد، أيار/مايو 2004، ص 17-27.

(ج) مصدر البيانات المتعلقة بالأردن: مديرية المسوح الأسرية، التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة 2003، وزارة الإحصاء في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان 2004، ص 22.

(د) World Bank, *Yemen Economic Update*, World Bank, Winter 2003.

(ب) المشاركة في القوى العاملة والعمالة الناقصة

يساهم بُعدان من أبعاد العلاقة بين العمالة والبطالة، وهما ضعف المشاركة وارتفاع معدلات العمالـة الناقصة، في مضاعفة الآثار السلبية للبطالة على الظروف الاجتماعيـة. وللأسـف، لا تتـضمن مـصادر المعلومات المتوفرة، باستثناء تلك المعنية بالعراق، بيانات إلا عن ثـاني المؤشـرين أي العمالـة الناقـصة. وتشير المعلومات المنشورة عن البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى ضعف مشاركة السكان في سن العمل فـي النشاط الاقتصادي، ولا سيما مشاركة الإناث (انظر الجدول 29).

وتترتب على انخفاض معدلات المشاركة في منطقة الإسكوا ثلاث تبعات هامة بالنسبة إلى صـانعي السياسات. أولاً، وخاصة فيما يتعلق بالشباب، تشير هذه المعدلات إلى ارتفاع نسب الإعالة، أي أن مـستوى معيشة شعب برمته تحدِّده إيرادات شريحة صغيرة من السكان لـيس إلا. ثانيـاً، سـيؤدي ارتفـاع معـدل المشاركة إلى فرض ضغط كبير على فرص العمالة. وثالثاً، قد ترتفع معدلات المشاركة ارتفاعاً ملحوظاً إذا ما ارتفعت معدلات مشاركة الإناث. وسيؤدي هذا الأمر إلى تشكيل قوى عاملة تغلب عليها خصائص الجزء الأنثوي منها[80]، وهو أمر يستحق أن يلقى اهتماما خاصا لدى وضع سياسات العمالة والعمل.

الجدول 29- معدلات السكان الناشطين اقتصادياً في البلدان الأعضاء في الإسكوا

البلد[أ]	العام	معدلات النشاط في فئة العمر 15 وما فوق (نسبة مئوية)		
		المجموع	الذكور	الإناث
الأردن[ج]	2003	37.4	63.2	11.2
الإمارات العربية المتحدة	..	..	..	..
البحرين	2001	47.4	64.6	24.1
الجمهورية العربية السورية	2002	31.9	48.9	14
العراق[ب]	2003	44.1	73.7	14.1
عُمان	2000	36	59.3	12.7
فلسطين	2002	38.1	65.5	10.4
قطر	..	..	..	..
الكويت	..	..	..	..
لبنان	..	..	..	..
مصر	2001	44.9	68.6	20.2
المملكة العربية السعودية	2001	..	..	..
اليمن	..	..	..	..
أستراليا	2002	63.4	72	55.1
ألمانيا	2002	57.1	65.8	48.9
البرتغال	2002	61.8	70.3	54

(80) سيترتب على هذا الارتفاع في معدلات مشاركة الإناث أثر ملحوظ في هيكل الطلب والاستهلاك.

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال إيرلندا	2002	37.2	45	30.5

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(أ) مصدر البيانات المتعلقة بكل البلدان باستثناء العراق: (منظمة العمل الدولية، جنيف، 2003)، ص 9-27.

(ب) مصدر البيانات المتعلقة بالعراق: نتائج مسح التشغيل والبطالة، مرجع سبق ذكره، ص 17 وص 27.

(ج) مصدر البيانات المتعلقة بالأردن: التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة 2003، مرجع سبق ذكره، ص 19-23.

3- خصائص البطالة في منطقة الإسكوا

أية محاولة لتحديد خصائص العاطلين عن العمل في المنطقة تحديداً شاملاً ومفصّلاً هي محاولة عقيمة بسبب شحّ المعلومات الكمية والنوعية. غير أنه تم استعراض نتائج المسوح القطرية المتوفرة عن الأردن والعراق واستخرجت منها معلومات مفيدة عن نطاق وخطورة التحديات التي يواجهها صانعو القرارات والسياسات في البلدان الأعضاء في سعيهم لمعالجة مشكلة البطالة.

(أ) صورة البطالة في الأردن

يعطي الجدول 30 صورة عامة عن البطالة في الأردن في عام 2003. والجدير بالذكر أن الباحثين عن وظيفة للمرة الأولى شكّلوا أقل من ثلث العاطلين عن العمل (27.3 في المائة). وشكلت الباحثات عن العمل للمرة الأولى نسبة 58.8 في المائة من العاطلات عن العمل، الأمر الذي لربما يدل على بعض الانحياز ضد المرأة أو على ارتفاع مفاجئ في معدّل مشاركة المرأة أو كليهما[81]. وترتفع البطالة في الأردن ارتفاعاً واضحاً بين الإناث وذلك في المناطق الريفية والحضرية على السواء[82].

الجدول 30- معدلات المشاركة في القوى العاملة والبطالة والعمالة في الأردن لعام 2003 (نسب مئوية)

	المجموع	المناطق الحضرية	المناطق الريفية
المشاركة في القوى العاملة			
المجموع	37.4	38.1	35.1
الذكور	63.2	64.1	59.8
الإناث	11.2	11.7	9.6
معدل البطالة			
المجموع	14.5	13.5	18.3
الذكور	13.4	12.5	17
الإناث	20.8	19.5	26.9
نسبة الموظفين إلى السكان في سن العمل			
المجموع	32.0	33.0	28.7
الذكور	54.7	56.1	49.6

(81) مديرية المسوح الأسرية، التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة 2003، دائرة الإحصاءات في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، كانون الثاني/يناير 2004، ص 141 من النص الإنكليزي.

(82) إن ارتفاع معدل بطالة الإناث المرافق لتدنّي معدل مشاركة الإناث يعادل انخفاض نسبة عمالة الإناث في فئة السكان في سن العمل.

الإناث	8.9	9.4	7.0

المصدر: التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة 2003، مرجع سبق ذكره، ص 19-23.

يمثل الشباب القسم الأكبر من العاطلين عن العمل، ويتجاوز عدد العاطلات عن العمل بشكل واضح عدد العاطلين عن العمل. وتشكل فئة العمر 20-24 نسبة 41.2 في المائة من السكان العاطلين عن العمل، وفئة العمر 15-19 نسبة 17 في المائة. ومن بين العاطلات عن العمل من السكان، تمثل فئة العمر الأولى نسبة 54.6 في المائة من المجموع، وتمثل الفئة الثانية 3.6 في المائة، في حين يبلغ هذان المعدلان بين الذكور من السكان 37.6 في المائة و20.7 في المائة على التوالي[83]. وتنخفض معدلات البطالة انخفاضاً شديداً كلما شاخ السكان (انظر الجدول 31).

ويرتفع معدل البطالة بين من لم يبلغوا إلا مستوى متواضع من التعليم. ويشكّل العاطلون عن العمل من بين ذوي "التحصيل العلمي ما دون المرحلة الثانوية" نسبة 56.2 في المائة من مجموع العاطلين عن العمل. ويبيّن توزيع البطالة حسب الجنس أن فئة ذوي "التحصيل العلمي ما دون المرحلة الثانوية" تشكّل 67.6 في المائة من مجموع بطالة الذكور، بينما تتركّز بطالة الإناث بين المتعلمات اللواتي ينتمين إلى فئة "الحائزات على إجازة جامعية وما فوق"، ويشكلن 44.9 في المائة من مجموع بطالة الإناث[84].

الجدول 31- معدلات البطالة بين الأردنيين البالغين من العمر 15 سنة وما فوق، حسب فئة العمر

فئة العمر	المجموع	الذكور	الإناث
19-15	37	36.9	38.9
24-20	28.2	24.8	43.6
39-25	10.5	9.5	15.1
54-40	5.3	5.7	2.8
64-55	3.1	3.1	2.3
+65	1.6	1.7	0

المصدر: التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة 2003، مرجع سبق ذكره، ص 23.

لا يشير المسح إلى وجود تفاوت ملحوظ في معدلات البطالة بين المناطق. وتسجل عمان معدل البطالة الأدنى، وهو 12 في المائة، وتسجل منطقة المفرق معدل البطالة الأعلى (20 في المائة)، وهو أعلى من المعدل الأدنى بنسبة 66.7 في المائة[85].

(ب) صورة البطالة في العراق

تشير البيانات المتوفرة إلى أن البطالة وتداعياتها تمثل مشكلة جسيمة في العراق. ويبيّن الجدول 32 النسبة المئوية للسكان الناشطين اقتصادياً في العراق، باستثناء منطقة الحكم الذاتي في كردستان العراق، الذين

(83) مديرية المسوح الأسرية، مرجع سبق ذكره، ص 141.

(84) المرجع نفسه، ص 139.

(85) المرجع نفسه، ص 43-44.

كانوا يعانون من البطالة السافرة في سنة 2003. ويبدو أن ضعف المشاركة هو السبب في انخفاض معدلات البطالة بين النساء. ويتفاقم التأثير السلبي لارتفاع معدلات البطالة في العراق، باستثناء منطقة الحكم الـذاتي في كردستان العراق، بفعل انخفاض معدلات المشاركة. وغالبية العاطلين عن العمل هم من الشباب، وينتمي 21.3 في المائة منهم إلى فئة العمر 15-19، و27 في المائة منهم إلى فئة العمر 20-24[86].

الجدول 32- معدلات المشاركة في القوى العاملة والبطالة والعمالة في العراق لدى السكان البالغين من العمر 15 سنة وما فوق في عام 2003

	المجموع	المناطق الحضرية	المناطق الريفية
المشاركة في القوى العاملة			
المجموع	44.1	41	49.9
الذكور	73.7	71.3	78.6
الإناث	14.2	10.7	20.9
معدل البطالة			
المجموع	28.1	30	25.4
الذكور	30.2	31	28.9
الإناث	16	22.3	6.7
نسبة الموظفين إلى السكان في سن العمل			
المجموع	31.7	28.7	37.2
الذكور	51.4	49.2	55.9
الإناث	11.9	8.3	19.5

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، نتائج مسح التشغيل والبطالة 2003، وزارة التخطـيط والتعـاون الإنمـائي، بغداد، 2004، ص 17 و27 من النص الإنكليزي.

والتفاوت صارخ بين معدلات البطالة في مختلف مناطق البلد. فنتائج المسح تشير إلى تفاوت كبيـر بين المحافظات. وعلى المستوى الكلي، تبلغ نسبة القيمة القصوى لمؤشر البطالة إلى قيمته الدنيا 3,3، وهي تتراوح بين 46.2 في المائة في ذي قار و14.0 في المائة في كربلاء. وفيما يتعلق بمعدلات البطالـة بـين الذكور، فيبلغ متوسطها 44.5 نقاط مئوية، وهي تتراوح بين 48.8 في المائة في ذي قار و3.9 في المائة في ميسان. وتبلغ القيمة القصوى لمعدل البطالة بين الإناث 26.5 في المائة في بغداد، وقيمته الـدنيا 4,4 فـي المائة في واسط، مما يؤدي إلى متوسط وقدره 22.1 نقطة مئوية[87].

أما العمل الحر فهو المهنة الرئيسية لأرباب الأسر في العراق. واتضح من المـسح الـذي أجـراه برنامج الغذاء العالمي في سنة 2003 أن نسبة 29.9 في المائة من كل الأسر لا تعمل، ومـن بـين الأسـر المتبقية، تزاول نسبة 23.7 في المائة من أرباب الأسر العاملين العمل الحر في الأنشطة الزراعية، ونـسبة 22.1 في المائة العمل الحر في الأنشطة غير الزراعية[88].

(86) الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، نتائج مسح التـشغيل والبطالـة 2003، وزارة التخطـيط والتعـاون الإنمائي، بغداد، 2004، ص 38.

(87) المرجع نفسه، ص 17.

(88) *Baseline Food Security Analysis in Iraq*, op. cit., p. 64.

وتزيد العمالة الناقصة في العراق من التأثير السلبي للبطالة على ظـروف معيـشة أربـاب الأسـر العراقيين، وخاصة على أفراد عائلاتهم من الإناث. وبيّنت نتائج مسح التـشغيل والبطالـة لعـام 2003 أن النوعين الرئيسيين للعمالة الناقصة في العراق، باستثناء محافظات الحكـم الـذاتي الـثلاث فـي كردسـتان العراق، هما انخفاض عدد ساعات العمل وانخفاض الدخل، أما البطالة الناقصة الناتجة عـن عـدم التوافـق بين المهارات والوظيفة فلا أهمية لها نسبياً (انظر الجدول 33). ويشير المسح إلى أن المناطق الريفية تعاني أكثر من المناطق الحضرية من العمالة الناقصة التي تتجلى في تدني ساعات العمل وانخفـاض الـدخل، وأن معدلات الريفيات اللواتي يعانين من نوعي البطالة الناقصة كليهما تفوق معدلات أبناء الأرياف عموماً.

الجدول 33- معدلات العمالة الناقصة في العراق لعام 2003

	المجموع	المناطق الحضرية	المناطق الريفية
معدل العمالة الناقصة الناجمة عن انخفاض عدد ساعات العمل			
المجموع	23.5	15.7	36.3
الذكور	19.4	14	29.2
الإناث	40.2	26.4	62.5
معدل العمالة الناقصة الناجمة عن عدم التوافق بين المهارات والوظيفة			
المجموع	5.6	7.3	2.8
الذكور	6.3	7.9	3.4
الإناث	2.8	4	0.4
معدل العمالة الناقصة الناجمة عن انخفاض الدخل			
المجموع	21.2	13.3	32.8
الذكور	17.6	13.6	24.1
الإناث	29.2	13.6	53.4

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، نتائج مسح التشغيل والبطالة 2003، وزارة التخطـيط والتعـاون الإنمـائي، بغداد، 2004، ص 21-25.

(ج) المعالم الأساسية المستخلصة من هذه الصور

استناداً إلى العرض السابق وأوجه الشبه بين البلدان الأعضاء في الإسكوا، يمكن استنتاج الخصائص المشتركة التالية:

(أ) يشكل الشباب القسم الأكبر من العاطلين عن العمل؛

(ب) العديد من العاطلين عن العمل هم من الذين يبحثون عن وظيفة للمرة الأولى، وليس لديهم خبرة أو تجربة سابقة؛

(ج) نسبة العاملات إلى مجموع الإناث في سن العمل منخفضة جداً؛

(د) غالبية العاطلين عن العمل لا يحملون شهادات في التعليم العالي؛

(•) تتفاوت معدلات البطالة في المنطقة، ويكون تفاوتها صارخاً في بعض الحالات؛

(و) الأعمال الحرة وظيفة رئيسية في البلدان ذات معدلات البطالة المرتفعة جداً؛

(ز) تمثل العمالة الناقصة في بعض البلدان مشكلة تماثل في أهميتها مشكلة البطالة بالنسبة إلى صانعي السياسات.

هاء- السياسات الرامية إلى احتواء الفقر ودفع عجلة التنمية الاجتماعية

عندما لا يقتصر تعريف الفقر على الدخل، بل يُنظر إليه من منظور شامل بوصفه عدم "القدرة" على التحرر من الجوع أو التمتع بحياة صحية ونشيطة، يمكن تحديد قناتين أساسيتين لمواجهته، وهما قناة الدخل الشخصي وقناة توفير الخدمات الاجتماعية[89].

1- قناة الدخل الشخصي

تركز قناة الدخل الشخصي على مجموعتين من السياسات: (أ) السياسات الملائمة للعمالة والمسببة للنمو، (ب) والسياسات التي توفق بين فرص العمل وقابلية التوظيف.

ولا بد من نمو مطرد في الناتج من أجل تحقيق تحسن مطّرد في أوضاع الفقراء في المنطقة. ويمكن تحقيق هذا النمو عن طريق زيادة فرص العمل و/أو المكاسب الناجمة عن إنتاجية العمل. وهذا بدوره يوفر قاعدة لزيادة دخل الفقراء زيادة مطّردة، ويضمن في الوقت نفسه قاعدة من الإيرادات اللازمة لاستمرار تدفق الأموال المكرّسة للمعونات الاجتماعية والتنمية. ولئن كانت إعادة التوزيع مهمة، فقد تتدهور أو تعجز عن الوفاء بالتزاماتها كمصدر لتمويل المعونات الاجتماعية وتحويل الدخل إلى الفقراء، إن تعثر النمو واستمرت مستويات الدخل في التضاؤل.

وقد أفضت عوامل تتراوح بين انعدام الأمن، والعنف، والإصلاح الاقتصادي بواسطة الاعتماد المبكر لنهج العلاج بالصدمات، إلى هذه الحالة من البطالة والفقر في منطقة الإسكوا. ولا شك في أن النمو المتواضع أو المنخفض عامل مشترك بين البلدان الأعضاء التي ترتفع فيها معدلات البطالة. ومن الضروري اعتماد سياسات واستراتيجيات تعيد تلك البلدان إلى مسار من النمو السريع، وإن كانت لا تكفي للتخفيف من حدة الفقر وتخفيض البطالة على نحو مطّرد، والقضاء عليهما في نهاية المطاف. فالحل الأمثل هو تحقيق نمو سريع وفي الوقت ذاته إعادة توزيع الثروة، والأهم من ذلك، زيادة فرص العمل زيادة كافية ومطّردة.

وتوفير فرص كافية للعمل نتيجة للنمو لا يعني أن الفقراء والعاطلين عن العمل سيتمكنون من استغلال هذه الفرص جيداً. لذلك ينبغي أن تراعي السياسات الموجهة لصالح الفقراء، ولتوليد فرص العمالة في المناطق التي ترتفع فيها البطالة، التوفيق بين فرص العمالة الناشئة وقدرة الفقراء والعاطلين عن العمل على الوصول إلى هذه الفرص الملائمة لهم محلياً.

(89) S.R. Osmani, "Exploring the employment nexus: topics in employment and poverty", Task Force on the Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty, 2003. (While suggesting channels for poverty-reduction, Osmani does not mention the redistribution parameter in the social provisioning channel).

(أ) النمو الذي يشجع توفير فرص العمل

يجب أن يقوم النمو على كثافة اليد العاملة كي يكون مؤاتياً للعمالة. وغالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا، إن لم تكن جميعها، ليست من البلدان المبتكرة للمعرفة أو القادرة على تصميم تقنيات الإنتاج أو على إنتاج الآلات والمعدات. ولذا، تعتمد هذه البلدان اعتماداً شبه كامل على العالم المتقدم النمو في هذا المجال، حيث تقنيات الإنتاج تلائم الموارد والمهارات. وعليه، تتاح لبلدان المنطقة خيارات محدودة لاختيار التقنيات اللازمة للعديد من القطاعات والصناعات الرائدة، حيث ينبغي أن تقوم تقنيات الإنتاج في الاستثمارات الجديدة على كثافة رأس المال والمعرفة/والدراية. ولذلك، يقتصر خيار تلك البلدان عندما تعالج مشكلة البطالة على اتباع سياسة نمو ذي مسارين، هما المسار القائم على كثافة رأس المال والمسار القائم على كثافة اليد العاملة. ويركّز المسار الأول على نمو القطاعات القائمة على كثافة رأس المال، مثل الصناعات البتروكيميائية وتكنولوجيا المعلومات. ويستعمل هذا المسار التقنيات التي تحتاج إلى كثافة رأس المال والدراية/المعرفة في استثماراته الجديدة، وتتطلب هذه التقنيات فنيين من ذوي المهارات والكفاءات الرفيعة المستوى. ويركّز المسار الثاني على تشجيع نمو نواتج القطاعات القائمة على كثافة اليد العاملة، مثل الزراعة، والصناعات والأعمال التجارية الصغيرة، ويستخدم التقنيات القائمة على كثافة اليد العاملة في استثماراته الجديدة. ويتيح كلا المسارين فرصاً للعمل، لليد العاملة الماهرة وغير الماهرة على السواء.

(1) الأشغال العامة

ينبغي أن يكون التوفير المباشر للوظائف، بواسطة برامج الأشغال العامة والاستثمارات في البنية التحتية، أحد المكونات الأساسية لاستراتيجيات المسار القائم على كثافة اليد العاملة، بغية التخفيف من مشقة الفقراء. فهذه البرامج مجدية للغاية في البلدان الزاخرة باليد العاملة، مثل العراق ومصر واليمن، ويمكن أن تُستخدم للتصدي للفقر في المواقع التي تعاني من ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة. وهناك مجموعة كبيرة من التقنيات القائمة على كثافة اليد العاملة لبناء مرافق البنى التحتية، والتي يمكن للبلدان أن تختار منها ما يلائم مواردها ومهاراتها الوطنية. ومشاريع البنى التحتية التي تنطوي على الكثير من أشغال البناء، مثل السدود أو خطط الإسكان، غالباً ما تتطلب كثافة اليد العاملة المحلية، ويمكن أن تترتب عليها، بالتالي، آثار إيجابية مضاعفة في مجموع العمالة. كما يمكن إشراك المجتمعات المحلية في جميع مراحل هذه المشاريع، بما فيها الإدارة والتشغيل والمشاريع الصغيرة التي تمتد على فترات قصيرة والتي تعالج مظاهر الفقر والبطالة المؤقتة والموسمية، مثل حفر الآبار. وقد يُطلب أيضاً من المجتمعات المحلية تمويل جزء من التكاليف. ولا تكمن إيجابيات هذه المشاريع، مهما كان حجمها، في قدرتها على توليد العمالة فحسب، بل أيضاً في مساهمتها في توسيع نطاق قاعدة الأصول التي يمتلكها الفقراء.

(2) الشركات الصغرى والعمل الحر
(تحسين قاعدة الأصول التي يمتلكها الفقراء والعاطلون عن العمل)

لم يؤد التقدم التكنولوجي والمشاريع التي تهدف إلى الإنتاج الواسع النطاق إلى القضاء تماماً على فرص إنشاء مشاريع صغيرة لإنتاج بعض السلع والخدمات. لذا، تتاح دائماً فرص ليعمل الفقراء والعاطلون عن العمل لحسابهم. ويعد الترويج للعمل الحر والشركات الصغرى، أكثر فأكثر، جزءاً لا يتجزأ من مجموع الاستراتيجيات والسياسات الرامية إلى التخفيف من الفقر والبطالة في البلدان النامية. وفي البلدان الأعضاء في الإسكوا ذات الكثافة السكانية المرتفعة، يمثل العمل الحر مصدراً هاماً للدخل لدى الفقراء (انظر القسم دال، أعلاه). كما أن الشباب المتعلّم يعتبره، أكثر فأكثر، خياراً بديلاً للهجرة. ونظراً إلى صغر الأسواق وتجزئها، قد يكون هناك مجال أوسع للشركات الصغرى مما في الاقتصادات النامية الأخرى.

ووجود السياسات والمؤسسات والأنظمة الملائمة ضروري لتوسيع نطاق فرص العمل الحر المذتج والمدر للأجر/للمكافأة. وعليه، يتوقع أن تتعدّى بعض الشركات الصغرى القطاع غير النظامي، وأن توسّع نطاقها لتصبح شركات حديثة كبيرة الحجم. ولهذا الغرض، ينبغي إحداث تغييرات جوهرية لتحسين قاعدة أصول أصحاب المشاريع الحرة، الحاليين والمستقبليين، ومن هذه التغييرات إعادة توزيع الأراضي، ووضع ترتيبات تساعد الفقراء على الاستئجار/الحيازة وتوفير التعليم والتدريب[90]. ومن الأساسي لتوسيع نطاق الشركات الصغرى وجود أسواق مالية حسنة الإدارة والأداء تلائم أصحاب المشاريع الصغرى وتمنح الشباب والمبتكرين معاملة تفضيلية، وتوفر رأس المال المخاطر به بحيث تصبح هذه الخدمة جزءاً لا يتجزأ من الهيكل المؤسسي.

(3) عمالة الشباب

ينبغي أن تمنح سياسات العمالة في منطقة الإسكوا أولوية قصوى لعمالة الشباب، وأن تعالجها بواسطة مجموعة متكاملة من السياسات المستدامة التي تُنتهج منذ البداية وفي مرحلة مبكرة من عملية التوظيف. وينبغي أن تكفل هذه السياسات تزويد المتخرجين من المدرسة بالمهارات الأساسية التي يعترف بها أصحاب العمل ويقدرونها[91]، وأن تشمل البرامج التي تغذّي الشباب بالعادات السليمة في العمل وبأهمية الانتظام في العمل. كما ينبغي أن تشمل برامج خاصة لتوظيف الطلاب الفقراء خلال الأعياد والعطلات لتمكينهم من متابعة دراستهم، وبرامج تشجّع عمالة الشباب بتقديم المعونات لأصحاب العمل الذين يوظفون الشباب. ويمكن أن تستفيد البلدان الأعضاء في الإسكوا كثيراً من تجربة غيرها من البلدان، مثل أستراليا وألمانيا، في تنفيذ برامج تلمذة تجمع بين العمل المدفوع والتدريب، بغية توفير المهارات والمؤهلات اللازمة للعمالة والمعترف بها وطنياً[92]. وينبغي أن تشجع السياسات بواسطة المحفزات الملائمة، تدريب الشركات الصغيرة للموظفين الجدد الشباب، وإنشاء شركات خاصة لتدريب المجموعات بغية تلبية احتياجات الشركات الصغيرة التي لا يمكنها تدريب هؤلاء الموظفين لوحدها.

(ب) التوفيق بين هيكل الفرص وهيكل "القدرات"

من التحديات التي تواجه استراتيجية العمالة "التوفيق" بين هيكل الفرص المتاحة وهيكل قدرات الفقراء، وذلك من حيث الزمان والمكان[93].

ويستدعي تحسين قابلية القوى العاملة للتوظيف مجموعة من الإجراءات. فتوسيع قاعدة أصول الفقراء أو مواردهم هو المظلة التي تتجمّع تحتها مختلف مجموعات الإجراءات. ويحدد تقرير التنمية العالمية للعامين 2001/2000 تلك الأصول على النحو الآتي: (أ) الأصول البشرية (مثل القدرة على الاضطلاع بالعمل الأساسي، والصحة الجيدة والمهارات)؛ (ب) الأصول الطبيعية (مثل الأرض)؛ (ج) الأصول المادية (مثل رأس المال المادي والوصول إلى البنى التحتية)؛ (د) الأصول المالية (مثل

(90) Rahman Azizur Khan, "Issues in employment and poverty", discussion paper (ILO 2001), p. 6.

(91) المرجع نفسه، ص 33 من النص الإنكليزي.

(92) Harasty, Claire (ed.), "Successful Employment Market Policies in Europe and Asia and the Pacific", Employment Strategy Papers (Geneva, ILO 2004), p. 34.

(93) S. R. Osmani, "Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty," op. cit., p. 15.

المدخرات والحصول على القروض)؛ (•) الأصول الاجتماعية (مثل الضمان الاجتماعي النظـامي أو غيـر النظامي والسلطة)[94]. ويمكن توسيع نطاق العنصر الأخير ليشمل الترتيبات/الأصول المؤسسية.

تحسين رأس المال البشري لدى الفقراء

يشكل توسيع مخزون رأس المال البشري شرطاً أساسياً لزيادة الإنتاجية، وبالتـالي زيـادة الـدخل الشخصي على نحو مستدام. وبالرغم من التقدم المحرز في ذلك الصدد في منطقة الإسـكوا، مـا زال مـن الضروري إحراز المزيد من التقدم على صعيد السياسات اللازمة لتحسين قابلية السكان العاطلين عن العمـل للتوظيف. وينبغي أن تهدف هذه السياسات إلى تحسين جودة التعليم النظامي، والقضاء على الأمية، وتطوير المهارات.

لقد سبق أن غطّت مسوح أجرتها الإسكوا وتقارير التنمية البشرية العربية السابقة الحاجة إلـى رفـع مستوى نظم ومؤسسات التعليم. فالأمية في البلدان العربية مشكلة، وإن كانت خطورتها أقل مما هي عليه في بلدان نامية عديدة أخرى. بيد أن الأميين يشكلون المجموعة الأكبر من العاطلين عن العمل والفقراء. لـذا، ينبغي مواصلة التشديد على أهمية محو الأمية والتدريب من أجل تحسين الإنتاجية والحركـة المهنيـة لـدى القوى العاملة، ولا سيما الشرائح الفقيرة منها. فالمهارات الأساسية في الإلمام بالقراءة والكتابـة والحـساب ضرورية جداً لتحسين إمكانية الوصول إلى المعلومات والاستفادة منها. ويؤدي توفير التدريب الملائم إلـى انخفاض فعلي في حالات عدم التلاؤم بين المهارات وفرص العمل على الأمد القصير. ونظراً إلى ارتفـاع معدلات البطالة بين شباب المنطقة، ينبغي التركيز بشكل خاص على احتياجات الأميين من بين أفـراد فئـة العمر هذه ووضع نظام متكامل غير رسمي لتعليمهم.

وأدى الركود و/أو النمو المتواضع في السنوات الأخيرة في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى التخفيف من التركيز على التدريب. لذا، ينبغي أن تتحرّك السياسات الاجتماعيـة المعتمـدة فـي المنطقـة لتصويب هذا الوضع وإعطاء التدريب الأهمية ذاتها التـي يحظـى بهـا التعلـيم الأكـاديمي والنظـامي. وينبغي أن ترمي السياسات إلى توسيع نطاق الفرص المتاحة للقيام بكل أنواع التدريب، مثل التعليم المهنـي، والتدريب أثناء العمل، والتدريب الذاتي، والتدريب على المدى القصير والطويل. ويجب منح المحفّزات، مثل التخفيضات الضريبية والمعونات والمنح، لمزودي الخدمات والمتدربين في آن واحد، كمـا يتعـيّن تـصميم برامج التدريب التي تتناسب مع الطلب والمهارات المحلية.

(ج) تحسين إمكانية الوصول المادي/الجغرافي إلى فرص العمل

حركة اليد العاملة

لقد ساهمت حركة اليد العاملة عبر الحدود في تحسين مشكلتي البطالة والفقر إلى حد بعيـد، وذلـك بشكل مباشر بواسطة إتاحة فرص العمالة، وبشكل غير مباشر بواسطة تحويلات الأموال إلى بلدان المنـشأ. ويتطلب تحسين حركة اليد العاملة بنية تحتية مؤسسية ومادية تدعمها. فينبغي أولاً التخفيـف مـن القواعـد والأنظمة التي تقيّد حركة اليد العاملة في داخل المنطقة وفي داخل البلد، ومنها الحـصول علـى تأشـيرات السفر، وتراخيص العمل والإقامة وقوانين العمل، وخطـط الـضمان الاجتمـاعي والتـشريعات المتعلقـة

(94) World Bank, *World Development Report 2000/2001*, op. cit., p. 34.

بالأجور. ومن شروط البنية التحتية المؤسسية الداعمة أيضاً توفير خدمات التوظيف الفعالة والديناميكية، وتشمل إيجاد الوظائف المناسبة لليد العاملة وتوفير نظم المعلومات عن السوق بغية التوفيق بين الباحثين عن وظيفة والشواغر المعلن عنها بأقل كلفة وفي أقصر وقت. وتوفر المعلومات يزيد من فعالية خدمات التوظيف إلى حد كبير[95]. ويمكن تشغيل نظام وطني للمعلومات بواسطة شبكة متعددة الطبقات تعمل على الصعيد الوطني، وصعيد المحافظات والبلديات، وصعيد المقاطعات والأحياء السكنية.

وفي الوضع المثالي، ينبغي توفير فرص العمل أينما تواجد الباحثون عن عمل. ومن الضروري أن يرافق توسيع فرص العمل وانتشارها في كافة أرجاء بلدان المنطقة تطوير بنية تحتية جيدة للنقل تسمح للعاملين بالتنقل بسهولة من مكان عملهم وإليه. بيد أن القبول بوظيفة معينة قد يستدعي الهجرة، وما يترتب عليها من تكاليف لانتقال العامل وأسرته. وعند اتخاذ قرار بقبول وظيفة معينة، يقوم الشخص المعني بوزن المنافع مقابل التكاليف. ويمكن في هذه الحالة توفير المنح أو المعونات أو القروض لتغطية التكاليف المالية الناجمة عن الهجرة. ولا بد من التشديد على أن العجز الحالي في الإسكان في بعض بلدان المنطقة قد يصبح رادعاً في وجه حركة العمالة أخطر مما هو عليه الآن، ومصدراً محتملاً لتضخم الأجور. وفي هذا الصدد، ينبغي تشجيع الخطط العامة للإسكان فضلاً عن نظم الرهونات العقارية بغية تلبية احتياجات الإسكان.

2- قناة توفير الخدمات الاجتماعية

تركز قناة توفير الخدمات الاجتماعية على الحماية الاجتماعية بشكل رئيسي. وتُعرَّف الحماية الاجتماعية تقليدياً بأنها التدابير العامة المتخذة لضمان دخل الأفراد. وأما التعريفات الحالية، فتربط بوضوح بين الحماية الاجتماعية والخطر والضعف والفقر. وتعرَّف الحماية الاجتماعية في أوساط البنك الدولي بأنها مجموعة من الإجراءات العامة التي تساعد الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية على تحسين إدارتها للمخاطر، وتقدم الدعم لأكثر الفقراء فقراً[96].

ومهما كان تعريف الحماية الاجتماعية، ينبغي النظر إليها كوسيلة لمساعدة الفقراء على التخلص من براثن الفقر. وينبغي اعتبارها استثماراً في تكوين رأس المال البشري، وليس كلفة تتكبدها الحكومات أو الأعمال التجارية مقابل إيرادات زهيدة. وينبغي اعتبارها أيضاً وسيلة لتدعيم قاعدة أصول الفقراء وليس لتقويضها. وينبغي الاعتراف بأهميتها في التخفيف من التجزؤ الاجتماعي، وتعزيز التكامل الوطني، ودفع عجلة بناء الأمم. وأخيراً، ينبغي أن تمكّن المهمشين والمحرومين من إدارة المخاطر على نحو أفضل، وأن تخفف من تعرضهم للمخاطر.

وانتشار الفقر وتزايد عدد المعرضين للمخاطر في شرائح واسعة من المجتمع دليل على أنه ينبغي إدراج الحماية الاجتماعية مجدداً وبقوة في جداول الأعمال الإقليمية والوطنية. فالنظم القائمة للحماية الاجتماعية غارقة في حالة تشبه الركود، ولا يمكن إلا لأقلية ثرية ومحظية التمتع بنظم الحماية القائمة على السوق، من دون الحصول على معونات عامة. وفي الوقت ذاته، تؤدي الصدمات الجماعية المتكررة والدائمة (النزاعات المسلّحة والمواجهات العسكرية والاضطرابات المدنية) والفقر المتفشي، إلى زيادة الطلب على حماية اجتماعية أفضل. ونظراً إلى ضعف أداء النظم العامة، يزداد الاتكال على النظم التقليدية وغير

(95) Harasty, op. cit., p. 38.

(96) Robert Holazman and Steen Jorgenson, "Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond", *Social Protection Discussion Papers Series* (The World Bank, 2000), p. 3.

النظامية للحماية الاجتماعية والولاء للتشكيلات الاجتماعية التقليدية[97]. وهذا يعزز التجزئة الاجتماعية ويؤدي إلى الإبطاء من وتيرة التكامل الاجتماعي وبناء الأمم. وفي بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، بلغت التكتلات الاجتماعية التقليدية غير النظامية أقصى طاقاتها في توفير الحماية للضعفاء فيها. ومن شأن تفكّك تلك النظم في غياب بديل قابل للاستمرار التسبب بأسوأ أنواع الفوضى الاجتماعية.

ويلزم توفير موارد إضافية، واستخدامها بمزيد من الفعالية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. ويتوفر عدد من السبل الآيلة إلى توليد الموارد اللازمة غير زيادة الدين العام. فعلى الأمد القصير، يمكن إعادة تخصيص أموال إضافية من شتى مجالات الميزانية العامة، مثل الدفاع وخدمة الدين، لاتخاذ إجراءات الحماية الاجتماعية. وعلى الأمد الطويل، سيؤدي النمو إلى زيادة الموارد المتاحة لبرامج الحماية الاجتماعية ويُغني المنطقة عن تدابير إعادة الهيكلة. وفي ظل النمو أو في غيابه، تؤدي التدابير الرامية إلى إعادة التوزيع (مثل الضرائب التصاعدية أو التخفيف من الإعفاءات الضريبية) إلى رفع نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي إلى تخصيص مزيد من الموارد لبرامج الحماية الاجتماعية، من دون توسيع الفجوة بين النفقات العامة والإيرادات.

وإن اعتزم صانعو السياسات في البلدان الأعضاء في الإسكوا تصميم برامج للحماية لمواجهة قضايا ارتفاع معدلات البطالة، وتنامي القطاع غير النظامي للعمالة، والفقر والضعف، التي تناولها هذا المسح، فيجب أن ينظروا في اتخاذ تدابير من قبيل إجراءات التدخل في سوق العمل (حماية العاملين، والبرامج والمحفّزات التي تعزّز العمالة)، وبرامج الضمان الاجتماعي الممولة من المساهمات (المعاشات التقاعدية والتأمين في حالات البطالة والعلاوات المدفوعة للأسرة ومستحقات المرض)، وبرامج النفقات الممولة من القطاع العام (التحويلات النقدية أو العينية، والمعونات والخدمات الاجتماعية الأساسية المجانية). وينبغي التشديد هنا على أن إعادة التوزيع بواسطة الضرائب أو التحويلات الطوعية ستصبح، أكثر فأكثر، عنصراً أساسياً في أية خطة موسعة للحماية الاجتماعية.

(أ) إجراءات التدخل في سوق العمل

إجراءات التدخل في سوق العمل هي القواعد والأنظمة التي ترمي إلى حماية العامل. وتركز بشكل أساسي على حقوق العامل في عمله، وتغطي نطاقاً عريضاً من المعايير والمبادئ، بما فيها السلامة في العمل، والحد الأدنى للأجور، والحق في التفاوض الجماعي، وعمالة الطفل المؤذية والاستغلالية، وأنظمة مكافحة مختلف أشكال التمييز.

ومع أن البلدان الأعضاء في الإسكوا تشترك في بعض الاتجاهات، فهي تختلف من حيث التشريع الذي يرعى حماية العامل بما في ذلك نطاق تطبيقه والعمل به[98]. وتكثر الأدلة على أن بعض هذه القواعد غير معمول بها في القطاع الخاص والبلدان المستوردة للعمالة في حالة الوظائف التي يشغلها عاملون أجانب يتقاضون أجوراً متدنية. ويتعيّن على البلدان أن تعيد النظر في قوانين وأنظمة العمالة فيها لتقييم تماشيها ومعايير العمالة التي تنص عليها الاتفاقيات الدولية، وتحديد التغيرات التي ينبغي إدخالها في التشريعات والأنظمة وآليات ومؤسسات تطبيق هذه التشريعات والأنظمة، بغية كفالة الفعالية والتغطية الشاملة.

(97) تتضمّن نظم الحماية الاجتماعية التقليدية غير النظامية والتشكيلات الاجتماعية التقليدية: الأسرة الممتدة والقبيلة والطائفة والجماعة العرقية.

(98) *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa*, op. cit., pp. 137-141.

(ب) برامج الضمان الاجتماعي الممولة من المساهمات

في غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا، وحدهم موظفو الحكومة والقطاع العام يحظون بتغطية كاملة من المعاشات التقاعدية أو برامج الضمان الأخرى. فغالبية العاملين في القطاع الخاص لا يتمتعون بأي من أشكال الضمان الاجتماعي، والذين يعملون في القطاع غير النظامي، أي غالبية الموظفين، يفتقرون إما إلى عقود العمل وإما إلى تغطية الضمان الاجتماعي، وإما كليهما. ويضم القطاع غير النظامي في البلدان الأعضاء في الإسكوا الأشخاص العاملين في المؤسسات المكونة من أقل من 10 مستخدمين، وعاملين عرضيين، وعاملين لحسابهم الخاص (ومنهم صغار المزارعين)، واليد العاملة الزراعية وغالبية العمال المهاجرين/الأجانب. ومن الأدلة ما يشير إلى أن بعض الشركات الكبرى في المنطقة تستخدم أشخاصاً على نحو غير نظامي، من دون عقود أو ضمان اجتماعي، مما يزيد من تنامي الطابع غير النظامي لأسواق العمل في المنطقة[99]. ولا وجود لتعويض انتهاء الخدمة أو التأمين في حالة البطالة في القطاع غير النظامي، بل لا وجود لهذه الاستحقاقات حتى في نظم الحماية التي تعمل بها المؤسسات الكبيرة في العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا.

ونظراً إلى ما سبق، لا بد من عكس الاتجاه التدريجي لتحويل سوق العمل إلى سوق غير نظامية باتخاذ التدابير التشريعية اللازمة. ولا بد من رفع مستوى برامج الضمان الاجتماعي القائمة بحيث تغطي شرائح واسعة من العمالة غير النظامية من دون أي شكل من أشكال التمييز على أساس القطاع أو الجنس أو الجنسية. ومن الضروري بدء العمل في البلدان الأعضاء ببرامج تعويض انتهاء الخدمة والتأمين في حالة البطالة. كما من الضروري استعراض المعاشات التقاعدية وغيرها من الاستحقاقات بانتظام لكفالة ملاءمتها ومعايير المعيشة والقدرة الشرائية الفعلية. وسيتطلب العمل بهذه البرامج مؤسسات وخططاً تمويلية ملائمة. وبإمكان البلدان الأعضاء في الإسكوا أن تبدأ بإجراء عدد من الدراسات المفصلة لتحديد تكاليف خطط التمويل تلك وأولوياتها وتغطيتها المحتملة وطرق تنفيذها.

(ج) برامج النفقات الممولة من القطاع العام

تشمل هذه البرامج خطط الحماية الاجتماعية الممولة من القطاع العام التي لا تتطلب أية مساهمات كانت من المستفيدين. وهي تصب في ثلاث خانات أساسية، وهي: الأشغال العامة، وشبكات الأمان، والخدمات الاجتماعية الأساسية.

وتقوم برامج الأشغال العامة بتحسين مستوى دخل الفقراء والضعفاء بخلق فرص العمل بشكل مباشر (انظر 1 (أ) (1) أعلاه).

أما شبكات الأمان، فهي عبارة عن تحويلات للدخل، أو بدائل عن الدخل، وهي وسيلة لإعادة توزيع الموارد على المعوزين في المجتمع، ولمساعدة الأسر على إدارة المخاطر. وتعوض عادة عن الحالات التي لا تستطيع الأسر المعيشية فيها المشاركة في خطط الضمان الاجتماعي أو عند نفاد الاستحقاقات النابعة من تلك الخطط. وتشمل التحويلات النقدية، والبرامج المرتبطة بالأغذية والأسعار والمعونات الأخرى، والإعفاءات من رسوم الخدمات الصحية والتعليمية والخدمات الأخرى، والصناديق الاجتماعية[100].

(99) مرجع سبق ذكره، ص 106-111.

(100) www1.worldbank.org/sp/safetynets/.

ومن الخدمات الاجتماعية الأساسية التعليم الابتدائي، والرعاية الصحية الأولية، والتغذية والمياه المأمونة والصرف الصحي[101]. وينبغي أن يكون صانعو السياسات والقرارات في منطقة الإسكوا على وعي بالترابط بين تلك الخدمات، بغية كفالة التخطيط الملائم لها. ومثال على ذلك الترابط تأثير تعزيز إمكانية الانتفاع من التعليم على دورات حياة المرأة. فقد أظهرت الدراسات بأن المرأة المتعلمة من الأرجح أن تتزوج في مرحلة متأخرة من حياتها، وأن تباعد بين الولادات، وأن تنجب عدداً أقل من الأطفال وأن توفر الرعاية المادية لهم. وأظهرت الدراسات أيضاً أن أطفال الأمهات المتعلمات يحظون بتغذية أفضل وتعليم أفضل، ويكون عمرهم المتوقع عند الولادة أطول من عمر أطفال الأمهات غير المتعلمات[102].

وينبغي اعتبار تقديم الخدمات الأساسية المجانية للجميع حجر الأساس في عملية التنمية البشرية والاجتماعية في منطقة الاسكوا. فوصول الجميع إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية يوفر بداية جيدة في الحياة، وهو أساسي لوضع حد لدورة الفقر التي تتناقلها الأجيال. والاستثمار في الخدمات الأساسية المجانية هو استثمار في الأطفال. فالأطفال المحرومون من الصحة السليمة والتغذية الملائمة والتعليم الأساسي ورعاية الأبوين والحماية الاجتماعية يعانون من ضرر يلحق بقدراتهم الجسدية والعاطفية والنفسية والفكرية على مدى الحياة. وهم يكبرون ليصبحوا أفراداً قليلي الإنتاجية، ذوي قدرة واهنة على كسب عيشهم، وقدرة ضعيفة على التكامل الاجتماعي النفسي، ويكونون أكثر عرضة للإصابة بالأمراض ويكون متوسط العمر المتوقع لهم عند الولادة أقصر. والاحتمال كبير بأن ينقل هؤلاء الكبار إلى أبنائهم الحرمان ذاته الذي عانوا منه عندما كانوا أطفالاً. لذلك، يجب أن يبدأ التخفيف من الفقر بالأطفال. ويتعين على صانعي السياسات والقرارات أن يدركوا أن تطور الطفل هو تسلسل لأحداث نادراً ما تتوفّر فرصة ثانية لتكرارها وتصحيحها. والنمو البيولوجي والفكري لا ينتظر إلى أن تتخلص الأسرة من الفقر[103].

---

(101) للمزيد من التفاصيل، انظر: UNICEF, *Implementing the 20/20 Initiative* (New York, UNICEF, 1998), pp. 18-19.

(102) UNICEF, *Poverty and Children* (New York, UNICEF, 2001), p. 14.

(103) UNICEF, *Poverty Reduction Begins with Children* (New York, UNICEF, 2000), p. 2.

رابعاً- الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية والبيئة

ألف- مقدمة

أدرج مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، في عام 1992، قضايا البيئة والتنمية ضمن مفهوم التنمية المستدامة التي تهدف إلى تلبية الحاجات الأساسية وتحسين مستويات المعيشة وتحسين حمايـة وإدارة النظم الإيكولوجية وتحقيق مستقبل أكثر أماناً ورفاهاً. وبناءً على ذلك تـشمل التنميـة المـستدامة أركـان التنمية الثلاثة، الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، بوصفها مترابطة ومتداعمة.

وقد ركز جدول أعمال القرن 21، وهو برنامج العمل الذي أقره مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئـة والتنمية، على أهمية الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية والقضايا البيئية بوصفها عاملاً أساسياً لتحقيق معظـم أهداف التنمية المستدامة وعملياتها[104]. وفي عام 2002، أقر مؤتمر القمـة العـالمي للتنميـة المـستدامة خطة جوهانسبرغ للتنفيذ[105] التي ترتبط أهدافها ارتباطاً مباشراً بالأهداف الإنمائيـة للألفيـة[106]، لا سـيما الهدف 1: "القضاء على الفقر المدقع والجوع" والهدف 7: "كفالة الاستدامة البيئية".

وتواجه التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا أزمات متعددة في الموارد الطبيعية، خصوصاً فيما يتعلق بموارد المياه والأراضي والطاقة. فمن العقبات الأساسية أمام تحقيق التنمية المستدامة للموارد المائية الـشح المزمن، وتدهور النوعية، والاستخدام غير المستدام، وضعف مستويات الوعي بالإدارة المتكاملـة للمـوارد المائية؛ والنزاعات المحتملة بشأن الموارد المشتركة. وفيما يخص الأراضي في المنطقة، يقـع أكثـر مـن 90 في المائة من الأراضي في المنطقة القاحلة أو الصحراوية بينما يصنف ما تبقى منها في المنطقة كأراض جافة. ونتيجة لذلك لا تمثل الأراضي المزروعة سوى 5 في المائـة مـن مجمـوع مـساحة الأراضـي، والمجال لتوسيعها محدود جداً. وفي الوقت ذاته تشهد قرابة 73 في المائة من الأراضي تـدهوراً تتـراوح حدته بين خفيفة وشديدة بسبب الإفراط في الرعي، وانجراف التربة نتيجة الريـاح والميـاه، وعـدم كفـاءة استخدام الموارد المائية، والعمليات العسكرية.

من جهة أخرى وفيما يتعلق بالطاقة، تتمتع المنطقة بكم هائل من الموارد التقليدية والمتجددة. ويساهم النفط والغاز بجزء كبير من الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان الأعضاء. إلا أنه إلى جانب احتمـال نفاد هذه الموارد في غضون عدة عقود، تفتقر الأنماط السائدة في إنتاج الطاقة واستهلاكها للكفاءة. فحـوالي 20 في المائة من السكان في المناطق الفقيرة الحضرية والريفية ينقصهم الحصول علـى مـا يكفـي مـن خدمات الطاقة، مما يعرقل فرصهم في التنمية.

ويقدم هذا الفصل لمحة عامة عن الخصائص الأساسية للأزمة الراهنة والتحديات الرئيـسية للتنميـة المستدامة، ويناقش آفاق تنمية قطاعات موارد المياه والأراضي والطاقة في المستقبل ودورهـا فـي تنميـة المستوطنات البشرية وتخفيف حدة الفقر. كما سيعرض بإيجاز الملامح البيئية للمنطقة.

---

(104) مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، جدول أعمال القرن 21 - برنامج العمل (ريو)، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 93.I.11)، الفصول 3 و4 و7 و9 و14.

(105) مـؤتمر القمـة العـالمي للتنميـة المـستدامة، خطـة جوهانـسبرغ للتنفيـذ (A/CONF/199/20)، والموقـع www.johannesburgsummit.org.

(106) إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (www.un.org/millennium/summit).

باء- الإدارة المستدامة للموارد المائية: القضايا والتحديات الأساسية

1- لمحة عامة عن حالة المياه

(أ) معلومات أساسية

منطقة الإسكوا هي من أشد المناطق قحلاً في العالم. وتشكل 3.6 في المائة من مساحة العالم ويقطنها 2.8 في المائة من سكان العالم. ولا تملك المنطقة سوى 0.3 في المائة من موارد المياه العذبة في العالم. فمتوسط حصة الفرد من المياه فيها هي الآن دون المستوى المقبول دولياً لفقر/شح المياه والبالغ 1 000 م3/فرد/سنة (انظر الجدول 35). وينطوي الإمداد بالمياه بشكل آمن ومستدام في البلدان الأعضاء في الإسكوا على مجموعة واسعة من التحديات تشمل جوانب اقتصادية واجتماعية وإيكولوجية وأمنية. ونظراً إلى الإمدادات المحدودة والطلب المتزايد، يظل شح المياه مصدر قلق رئيسي لمعظم البلدان الأعضاء. غير أن ردود فعلها إزاء هذه المسألة كانت مختلطة. فقد قامت بعض البلدان بوضع استراتيجيات وسياسات شاملة لتفادي الأزمة الوشيكة، في حين ما زال البعض الآخر متأخراً في ذلك. وبشكل عام فإن النجاح محدود في مواجهة تحدي شح المياه. فما زال هناك الكثير مما يجب القيام به لمعالجة مشاكل المياه في المنطقة بشكل مسؤول ومتناسب مع خطورتها.

(ب) توفر المياه

يختلف توفر المياه داخل المنطقة من بلد لآخر لا من حيث الحجم فقط بل وكذلك من حيث مصدر المياه (انظر الجدول 34). فالبلدان الأعضاء الشمالية (الجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان ومصر) تعتمد أساساً على المياه السطحية من أنهار دولية كبيرة. أما باقي البلدان التي تقع ضمن حدود شبه الجزيرة العربية، فتعتمد أساساً على المياه الجوفية التي تكملها بلدان مجلس التعاون الخليجي بكميات كبيرة من مصادر غير تقليدية. ويقدر الحجم الإجمالي للموارد المائية التقليدية (المتجددة) في كل البلدان الأعضاء مجتمعة بـ 162.549 مليار/م3، تشكل منها المياه السطحية 148.401 مليار/م3 (91 في المائة) والمياه الجوفية 14.148 مليار/م3 (9 في المائة). وتتجاوز كمية المياه المنتجة حالياً من مصادر غير التقليدية (15.595 مليار/م3) حجم المياه المستخرجة من مصادر جوفية. وعلاوة على ذلك، فإن 60 في المائة من هذه المياه غير التقليدية مستمدة من الصرف الزراعي في الجمهورية العربية السورية ومصر وحدهما، مما يبين أهمية هذا المصدر، إذا ما أخذت البيانات غير المتاحة من العراق في الاعتبار. ويتم إنتاج المياه المحلاة في المنطقة بأهمية كبيرة، ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تنتج 96 في المائة من هذه المياه. وقد أصبحت المنطقة بحكم الضرورة رائدة في العالم في مجال تحلية المياه. فقد ازداد الإنتاج السنوي الفعلي للمياه المحلاة بحوالي 25 في المائة بين عام 1990 (1.925 مليار/م3) وعام 2002 (2.551 مليار/م3). وفي الفترة الأخيرة بحثت الأردن وفلسطين واليمن بشكل جدي خيار تحلية مياه البحر والمياه القليلة الملوحة لزيادة إمداداتها من المياه. وازداد كذلك استخدام المياه العادمة المعالجة باعتبارها بديلاً لتعويض النقص في مصادر المياه التقليدية للقطاع الزراعي، وبقدر أقل للقطاع الصناعي. وقد استخدم جمع المياه على نطاق واسع في الأردن وفلسطين واليمن كحل لنقص المياه ولكن ما زال يصعب الحصول على بيانات موثوقة بهذا الشأن.

الجدول 34- الموارد المائية المتاحة في منطقة الإسكوا
بملايين الأمتار المكعبة (بيانات عام 2002)

	الموارد المائية المتجددة			الموارد المائية غير التقليدية		
البلـد	المياه السطحية	المياه الجوفية	المجموع	تحلية المياه	المياه العادمة	مياه الصرف الزراعي	المجموع
الأردن	423	370	793	10	75	..	85
الإمارات العربية المتحدة	190	129	319	676	226	..	902
البحرين	0.2	100.0	100	92	22	..	114
الجمهوريـة العربيـة السورية	9 540	4 859	14 399	2	1 000	1 930	2 932
العراق	73 100	2 000	75 100	7	450	..	457
عمان	918	376	1 294	86	26	..	112
فلسطين	30.0	185	215	0.7	0.5	..	1.2
قطر		85	85	138	44	..	182
الكويت	0.1	160	160	412	30	..	442
لبنان	2 200	500	2 700	2	2	..	4
مصر	55 500	1 384	56 884	66	1 400	7 500	8 966
المملكة العربية السعودية	5 000	3 000	8 000	1 050	310	..	1 360
اليمن	1 500	1 000	2 500	9	29	..	38
المجموع	148 401.3	14 148	162 549.3	2 550.7	3 614.5	9 430	15 595.2

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا من التقارير الوطنية.

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات.

(ج) الطلب على المياه

استمر النمو السكاني في منطقة الإسكوا في معظم البلدان الأعضاء لعدة عقود ومن المتوقع أن يستمر في المستقبل القريب. ويُقدر هذا النمو حالياً بنسبة 2.5 في المائة مقارنة بمتوسط عـالمي يبلـغ 1.7 فـي المائة. وبهذا المعدل للنمو السكاني يُتوقع أن يزداد مجموع السكان الذي قدر في عـام 2002 بـ 178.1 مليون نسمة، ليبلغ 285.3 مليون في عام 2025 و412.67 مليون في عام 2050. وبذلك، يُتوقـع حـدوث مزيد من الانخفاض في نصيب الفرد من المياه المتاحة من الموارد التقليدية، والذي هو الآن دون خط الفقـر في المياه. والواقع أن نصيب الفرد من المياه المتاحة انخفض إلى ما دون مستوى مؤشر الإجهـاد المـائي لـ "شح المياه المطلق"[107] في تسعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا (الأردن، الإمارات العربية المتحـدة،

(107) مؤشر الإجهاد المائي (مؤشر الحاجز المائي)

مقدار المياه العذبة المتجددة سنوياً (أمتار مكعبة/فرد/سنة)	مستوى الإجهاد المائي
أكثر من 1700	إجهاد مائي عرضي أو محلي
1700-1000	إجهاد مائي عادي
1000-500	شح مائي مزمن (نقص المياه يبدأ في إعاقة التنمية الاقتصادية وصحة ورفاه الإنسان)

البحرين، عمان، فلسطين، قطر، الكويت، المملكة العربية السعودية، اليمن). وسبعة من هذه البلدان لديها أقل من 200 متر مكعب/فرد/سنة. ومن المتوقع أن تشهد المنطقة ككل، باستثناء العراق، شح المياه المطلق في أواسط هذا القرن، كما يتضح من الجدول 35. ويبين هذا بوضوح أنه لن يكون هناك ما يكفي من المياه للاستمرار في النمط الحالي لأنشطة التنمية وتحقيق الاستدامة في المنطقة. وهكذا يبدو أن معظم بلدان المنطقة تواجه تحديات وضغوطاً خاصة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف خطة جوهانسبرغ للتنفيذ.

الجدول 35- حصة الفرد السنوية من المياه من الموارد المتجددة (م3/فرد/سنة) بيانات عام 2002 وتوقعات لعامي 2025 و2050

	الأردن	الإمارات العربية المتحدة	البحرين	الجمهورية العربية السورية	العراق	عمان	فلسطين	قطر	الكويت	لبنان	مصر	المملكة العربية السعودية	اليمن	الإسكوا
2002	151	85	144	814	2 829	519	64	124	66	778	814	352	131	913
2025	91.5	92	113	590	1 863	239	30	113	50	589	600	198	51	576
2050	68	86	99	445	1 402	148	19	102	40	538	500	134	24	398

المصدر: استناداً إلى بيانات حصلت عليها البلدان الأعضاء في الإسكوا خلال مسح جرى في عام 2004.

2- التحديات الأساسية أمام تحقيق الإدارة المستدامة للموارد المائية

(أ) الاستهلاك المفرط للمياه في الزراعة مع انخفاض العائدات الاقتصادية

يمثل القطاع الزراعي المستهلك الرئيسي للمياه في البلدان الأعضاء في الإسكوا باستهلاك سنوي يبلغ قرابة 85 في المائة من معروض المياه الإجمالي لكامل المنطقة المسجل عام 2002. وعند مقارنة احتياجات عام 2002 من المياه لجميع الأغراض، والتوقعات لعامي 2025 و2050، بمصادر المياه السطحية والجوفية المتجددة سنوياً، تبرز أسئلة خطيرة لا تتعلق فقط بالاستدامة الاقتصادية والبيئية في الأجل الطويل للموارد المائية الموجودة، بل وكذلك بوتيرة تنمية الموارد المائية واستخدامها. وفي ظل الظروف الحالية، من غير المرجح بدء توسيع نطاق الزراعة المروية دون التسبب في حالات نقص حاد في المياه، وهذا ما بدأ يظهر في بعض البلدان الأعضاء.

(ب) الإفراط في استخراج المياه الجوفية

يمثل نضوب المياه الجوفية الناتج من الإفراط المستمر في استخراجها تحدياً آخر في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا. ونظراً إلى أن العديد من خزانات المياه الجوفية المتجددة تقع في المناطق الساحلية، أدى الإفراط في ضخ المياه إلى تدهور نوعية المياه الجوفية بسبب تسرب مياه البحر إليها وصعود المياه المالحة من الطبقات المائية الأكثر عمقاً. كما أن التلوث المتزايد قرب المناطق الحضرية والصناعية يحد كثيراً من توفر المياه العذبة.

أقل من 500 شح المياه المطلق

(ج) انعدام الأمن المتصل بموارد المياه السطحية من الأنهار الرئيسية

تعتمد البلدان الأعضاء في الإسكوا التي ترتفع فيها نسبياً حصة الفرد من المياه، على المياه السطحية التي مصدرها شبكات الأنهار الرئيسية المشتركة دولياً. لكن هذه الأنهار تنبع من خارج المنطقة واحتمال نشوب نزاعات في الوقت الراهن مع بلدان أعلى النهر من غير الأعضاء والتي تتحكم في تدفق المياه، يثير شكوكاً حول توفر هذه المياه العذبة للأجيال القادمة، خصوصاً في الجمهورية العربية السورية والعراق ومصر، وكذلك بالنسبة إلى نهري اليرموك والأردن.

وتُحدث الضغوط الجغرافية السياسية تأثيراً قوياً على هذه القضية. فلم تبرم بهذا الشأن إلا بضعة اتفاقات أو بروتوكولات في المنطقة. ومن الهام بشكل خاص أن تركيا أطلقت برنامجاً ضخماً للتنمية المتكاملة لنهري دجلة والفرات، وهو مشروع جنوب شرقي الأناضول (المعروف باختصار "جاب") دون استشارة الدول المشاطئة الأخرى في أي مرحلة. وعلى العكس من ذلك، تعتبر مبادرة حوض النيل، والاتفاق الذي أبرم مؤخراً بين لبنان والجمهورية العربية السورية بشأن نهر العاصي والنهر الكبير الجنوبي، من الأمثلة الجيدة على التعاون والتنسيق في إدارة الموارد المائية المشتركة.

(د) التوسع العمراني

تعد منطقة الإسكوا من أسرع المناطق نمواً في العالم من حيث السكان وكذلك التوسع العمراني. والتحديات كبيرة بشكل خاص لأن العديد من المدن في المنطقة تعاني من فقدان مزمن في المياه ناجم عن ارتفاع معدلات تسربها التي تتراوح بين 30 و50 في المائة وذلك بسبب قدم شبكات التوزيع ونقص الصيانة. وبالإضافة إلى ذلك، فنوعية المياه رديئة وتحتاج إلى المزيد من المعالجة بتكاليف إضافية كي تبلغ معايير منظمة الصحة العالمية، مع أن بعض البلدان وضعت معايير وطنية لمياه الشرب. ويشكل استرداد التكاليف تحدياً آخر لمرافق المياه إذ أن المياه تحصل على دعم مالي كبير في معظم المراكز الحضرية وبالتالي لا تستطيع توليد الأموال الضرورية لصيانة الشبكات المائية. ويختلف الدعم المالي الحكومي من بلد لآخر وينعكس في التنوع الكبير لتعريفات المياه، ولكن الرسوم تظل دون تكاليف الإمداد في العديد من البلدان.

(ه) ضعف القدرات المالية والبشرية والفنية

تبقى محدودية الموارد المالية والبشرية ونقل التكنولوجيا مصدر قلق رئيسي. فهي تعوق الإدارة الفعالة لقطاع المياه وتنميته في العديد من البلدان الأعضاء. ويشكل ارتفاع معدل الاستهلاك أعباء إضافية على الميزانيات السنوية للحكومات. فقطاع المياه يحتاج إلى استثمارات كبيرة تتجاوز قدرة هذه الميزانيات خصوصاً في الاقتصادات البطيئة النمو والبلدان التي تسعى للحصول على قروض أو منح لتمويل بعض أنشطتها الإنمائية. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يخصص قدر كبير من الاستثمار لإنشاء مشاريع عملاقة لتحلية المياه لأغراض الإمداد بالمياه والكهرباء على أساس الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وفي حين يجري استكشاف خيارات الشراكة هذه في قطاعات الإمدادات المائية، فما زال من الصعب حشد الأموال اللازمة بسبب انخفاض معدلات العائد على الاستثمار، وعدم كفاية هياكل تعريفات المياه، وعدم قدرة السياسات على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وعدم كفاية القوانين التي تنظم استثمار القطاع الخاص في المرافق العامة.

3- استراتيجيات المياه ومجالات العمل ذات الأولوية

سيحتاج تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف خطة جوهانسبرغ للتنفيذ إلى تحويل التركيز إلى المزيد من الأنشطة ذات الطبيعة العملية على صعيد البلد الواحد. ويتطلب هذا بدوره المزيد من التنسيق والتعاون على المستويات القُطرية والإقليمية والدولية لتحديد أولويات برنامج المياه وإدراجها ضمن الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. كما يتطلب تنسيق تخطيط قطاع المياه بشكل وثيق ومواءمته مع التخطيط الإنمائي الأوسع. وهذه الخطط والاستراتيجيات يجب أن تتخذ طابعاً عملياً بحيث تساهم بفعالية في تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية لكل بلد وبالتالي لمنطقة الإسكوا ككل. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تشمل التدابير العملية لإدراج المياه ضمن الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية ما يلي:

(أ) تنفيذ سياسات لصالح الفقراء في قطاع المياه مع إيلاء اهتمام خاص للمسائل المتصلة بالأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية والمناطق الريفية النائية التي تصعب فيها التنمية الزراعية المستدامة؛

(ب) اعتماد نهج لتخطيط الموارد المائية تتعدد فيه القطاعات والجهات المعنية؛

(ج) تصميم وتنفيذ آليات لتنسيق هذا التخطيط فيما بين الوزارات والقطاعات؛

(د) توجيه الإعانات للفقراء في خطط الإمدادات المائية والإصحاح وجعلها شفافة.

وفي الوقت ذاته يجب أن تركز كل البلدان الأعضاء في الإسكوا على وضع وتنفيذ ورصد استراتيجيات وطنية للإدارة المتكاملة للموارد المائية بحلول نهاية عام 2005 وفقاً لأهداف خطة جوهانسبرغ للتنفيذ. ويجب أن يحرص كل بلد على عدم استبعاد أي فرد من إمدادات المياه البلدية، لا سيما في المجتمعات الأشد فقراً. وينبغي إدراج كل هذا على نحو شامل في الخطط الوطنية للإدارة المتكاملة للموارد المائية، مع إيلاء الاهتمام اللازم لتعزيز تدابير إدارة الطلب على المياه. وينبغي تنفيذ هذه السياسات بحزم، وتتطلب هذه المهمة إرادة سياسية صلبة. ويلزم بناء شراكات جدية بين جميع الأطراف، بالإضافة إلى الدعم الخارجي. كما ينبغي اعتماد تكنولوجيات محلية أقل تكلفة، والنظر في تكاليف الهياكل الأساسية، وتعزيز مشاركة المجتمع المحلي في كل جوانب التخطيط والبرمجة في قطاعات الإصحاح. وأخيراً، من الأهمية إطلاق حملات توعية على مستوى البلدان لضمان التزام السكان واستعداد جميع المستفيدين من هذه الخدمات لدفع رسومها، خصوصاً الموسرين وأصحاب النفوذ.

جيم- المحافظة على التربة الصالحة للزراعة ومكافحة التصحر

1- الحالة الراهنة والأزمة الأساسية

إن الأراضي المزروعة محدودة جداً في منطقة الإسكوا. فالمساحة الإجمالية للأراضي تبلغ تقريباً 482.2 مليون هكتار ولا يُزرع من هذه الأراضي سوى 5 في المائة، أي تقريباً 22 مليون هكتار، يوجد 20 مليون هكتار منها في البلدان الخمسة الأكبر حجماً (الجمهورية العربية السورية والعراق ومصر والمملكة العربية السعودية واليمن). وتبلغ الأراضي المزروعة لكل عامل زراعي حوالي 1.4 هكتار، و0.1 هكتار فقط للفرد من مجموع السكان. ونظراً إلى الظروف المناخية القاسية في المنطقة والكمية المحدودة المتوفرة من المياه للري، يبقى مجال توسيع هذه الأراضي المزروعة محدوداً: فالأراضي التي تكتسب من هذا التوسيع يرجح أن تكون ذات قيمة أدنى وبالتالي تبقى إمكانيات زيادة الإنتاج الغذائي محدودة. ويُقدر أنه

خلال العشرين عاماً الماضية توسعت الأراضي المزروعة سنوياً بحوالي 000 170 هكتار فقط، مقارنة بمتوسط 4 ملايين هكتار للعالم. ومثلت مصر والمملكة العربية السعودية أكثر من 80 في المائة من هذا التوسع.

وتتراوح نسب الأراضي الصالحة للزراعة، أي الأراضي المزروعة والمراعي والغابات، بين نسبة عالية تبلغ 60 في المائة من مجموع الأراضي في فلسطين ونسبة منخفضة تبلغ تقريباً 3 في المائة أو أقل في عمان أو مصر أو المملكة العربية السعودية. ويبلغ متوسط المنطقة 15 في المائة. والأراضي الصالحة للزراعة منتشرة في جميع أنحاء المنطقة وتختلف أحجامها من قطع أرض صغيرة وواحات إلى مناطق كبيرة وخصبة مثل سهل ما بين النهرين في العراق، ووادي الأردن، وسهل البقاع في لبنان، والهلال الخصيب شمال الجمهورية العربية السورية، وسهلي الباطنة وتهامة الساحليين والواقعين، في عمان وعبر المملكة العربية السعودية واليمن[108].

وتتسبب قلة تهاطل الأمطار وارتفاع درجات الحرارة في فقدان الكثير من المياه الشحيحة من خلال التبخر والنتح. وبالتالي يصنف أكثر من 90 في المائة من الأراضي في فئة الأراضي شديدة القحل أو الصحراوية؛ ويصنف ما تبقى من الأراضي في فئة الأراضي الجافة. ويستخدم الري في حوالي 50 في المائة من المساحة المزروعة في المنطقة[109]، ويؤدي دوراً مهماً في الإنتاج الزراعي، والقيمة المضافة، والعمالة. وتوفر الأراضي الجافة، رغم جفافها، مجموعة واسعة من السلع والخدمات، إذ تسد حاجات النبات والحيوان والإنسان بطرق هامة فتوفر الغذاء، والمغذيات العلفية والمواد النباتية الوراثية. كما تخزن الكربون في التربة وتشكل مصدراً هاماً لأنواع الوقود المعدني، خصوصاً الغاز الطبيعي والنفط. وأخيراً، تجذب هذه الأراضي السياح وتدعم الأنشطة الترفيهية[110].

وفي نسبة 73 في المائة من الأراضي، تتراوح حدة التدهور بين خفيفة وشديدة للغاية، مما يجعل تدهور الأراضي خطراً كبيراً. ويتمثل التدهور في نضوب مغذيات التربة وخزانات المياه الجوفية؛ وتملح التربة؛ والتلوث جراء المواد الكيماوية الزراعية والنفايات الصناعية؛ وانجراف التربة؛ وتدهور الغطاء النباتي. ويتفاقم التدهور بسبب الظروف المناخية الضارة، والنمو السكاني السريع والتوسع العمراني.

والعامل الأساسي الذي تم تحديده بوصفه السبب في الأضرار الجسيمة في كل أرجاء المنطقة تقريباً هو الإفراط في الرعي. وتليه الأنشطة الزراعية وإزالة الاحراج مما يؤدي إلى تلف الغطاء النباتي. ونتيجة لذلك، يتعرض الكثير من الأراضي للانجراف بفعل الرياح والمياه. فحسب تقديرات برنامج الأمم المتحدة للبيئة، أكثر من 80 في المائة من أراضي شبه الجزيرة العربية هي شديدة التعرض للانجراف بسبب الرياح.

وتتمثل المصادر الأخرى لتدهور الأراضي في عدم كفاءة استخدام الموارد المائية الشحيحة ورداءة الري والصرف مما يؤدي إلى تكون الأملاح في الأراضي (التملح). وهذه مشكلة كبيرة في أنحاء من

---

(108) FAOSTAT Data, 2004 (http://faostat.fao.org/faostat).

(109) TERRASTAT Data (www.fao.org/ag/agl/agll/terrastat/wsr.asp).

(110) Robin P. White and Janet Nackoney, "Drylands, people, and ecosystem goods and services: a web-based geospatial analysis" (Washington D.C., World Resources Institutes (www.wri.org), 2003).

العراق وفلسطين ومصر. وفي الوقت نفسه تساهم التوترات السياسية والإعانات المالية للمزارعين[111] بشكل كبير في تدهور الأراضي[112].

2- متطلبات الإدارة المستدامة لموارد الأراضي

تعرض خطة جوهانسبرغ للتنفيذ مجموعة من الإجراءات الموصى بها لدعم حماية الموارد الطبيعية وإدارتها. وهذه الإجراءات، إن نُفذت، من شأنها أن تضمن التحقيق السريع لأحد الأهداف الإنمائية للألفية المتمثل في تخفيض الفقر إلى النصف بحلول عام 2015. ومن الإجراءات التي يمكن أن يكون لها دور تحفيزي في تحسين إدارة الموارد من الأراضي والمحافظة عليها في منطقة الإسكوا ما يلي:

(أ) وضع وتنفيذ استراتيجية متكاملة لإدارة الأراضي والمياه على أساس الاستخدام المستدام للموارد وتقييم الإمكانات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية؛

(ب) تشجيع البرامج الرامية إلى تعزيز إنتاجية الأراضي والكفاءة في استخدام الموارد المائية في الزراعة ومعالجة الفقر الناجم عن تدهور الأراضي؛

(ج) إدراج تدابير لمنع ومكافحة التصحر وتخفيف آثار الجفاف في السياسات والبرامج ذات الصلة.

3- مجالات الاهتمام وآفاق المستقبل

تؤدي الضغوط الموصوفة أعلاه على موارد الأراضي إلى تكرار حالات الجفاف، وتوسع التصحر، وقلة الأراضي المتاحة للزراعة وازدياد شح المياه. ومن التحديات والضغوط الإضافية التي حددتها الإسكوا: سوء الإدارة وضعف الأطر التشريعية والمؤسسية ونقص الوعي العام. وتتطلب هذه استراتيجية جديدة ونهج شامل في تخطيط وتنفيذ خطط العمل المتصلة بقطاع الأراضي.

وكانت الأردن والبحرين والجمهورية العربية السورية ومصر والمملكة العربية السعودية واليمن قد أنهت أو اعتمدت، بحلول نهاية عام 2002، خطط عملها الوطنية المتعلقة بمشاكل الأراضي. كما بذل معظم البلدان المتبقية، بما فيها الإمارات العربية المتحدة ولبنان، جهوداً لإدراج الإدارة المتكاملة لموارد الأراضي في تدابير السياسة العامة لتحقيق التنمية المستدامة[113]. ونتيجة لذلك، قامت هذه البلدان بإنشاء هيئات تنسيق وطنية لمعالجة القضايا المتصلة بالمحافظة على التربة وإدارة الموارد من المياه والأراضي، نظراً إلى صلتها بالإدارة السليمة للموارد المائية، وإدارة المراعي، والتوعية، وبناء القدرات. غير أنه يبقى الكثير مما يجب القيام به، ومعظم البلدان مازالت تحتاج إما إلى المساعدة الفنية الكافية أو الموارد المالية، أو الاثنين معاً، لتصميم وتنفيذ برامج واضحة الأهداف للانتقال بسرعة أكبر إلى إدارة أفضل للموارد من الأراضي.

---

(111) للإعانات المالية تأثير مشوه وهي تميل إلى تشجيع الإفراط في الاستخدام وفي الإنتاج. فعندما تُخفض أسعار المدخلات الرئيسية، يميل المزارعون إلى الإفراط في استخدامها مما يؤدي إلى الإفراط في ضخ المياه الجوفية، والاستعمال المكثف للأسمدة الكيماوية وما إلى ذلك، بما يتجاوز القدرة على الاستدامة. وفي المقابل، إذا رُفعت أسعار السلع، هناك حافز للمزارعين للإفراط في استغلال الموارد لإنتاج المزيد. وفي النهاية كل هذه العوامل تؤدي إلى المزيد من تدهور الأراضي.

(112) United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Environment Outlook 3: Past, Present and Future Perspectives* (London, Earthscan/James and James/2002).

(113) البيانات غير متاحة عن العراق وفلسطين.

وعلى مر السنين، تابعت الإسكوا القيام بدور نشط لتحسين الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، بما في ذلك الإدارة المتكاملة للموارد المائية، وتشجيع تنفيذ البرامج الهادفة إلى مكافحة تدهور الأراضي والتصحر ومكافحة تلوث الأراضي والمياه. وعلى البلدان الآن أن تضع أولويات جديدة وأن تعتمد استراتيجيات ابتكارية لوضع القضايا المذكورة آنفاً في صدارة كل أهداف السياسات الوطنية والإقليمية، كما دعت إلى ذلك مؤخراً منتديات الإسكوا ومطبوعاتها. وستواصل الإسكوا العمل على رفع مستوى الوعي ودعم جهود البلدان الأعضاء فيها لتحقيق ما يلي:

(أ) وضع وتنفيذ استراتيجيات وأدوات وأساليب مناسبة لتقييم طبيعة تدهور الموارد الطبيعية ونطاقه وخطورته وأثره ومعرفة حجمه، ولبناء قدرات تقييم وطنية وإقليمية تسمح بتصميم وتخطيط الإجراءات اللازمة للتخفيف من هذا التدهور؛

(ب) معالجة قضية الاستخدام الرشيد للموارد في الزراعة، وخصوصاً تقييم كفاءة استخدام المياه في المزارع بهدف توفير أدوات بديلة للتقييم وخيارات في السياسة العامة لتحسين كفاءة استخدام المياه في المزارع.

دال- الطاقة لأغراض التنمية المستدامة

1- لمحة عامة عن قطاع الطاقة في منطقة الإسكوا

(أ) معلومات أساسية

يؤدي قطاع الطاقة دوراً هاماً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان الأعضاء في الإسكوا. فهو يلبي الحاجات من الطاقة لمختلف القطاعات ويساهم في الناتج المحلي الإجمالي من خلال إيرادات تصدير النفط والغاز. ويتسم القطاع بوجود قطاع فرعي ضخم للنفط والغاز، وقطاع فرعي كبير للطاقة الكهربائية يهيمن عليه توليد الطاقة الحرارية. ومن حيث الاستخدام النهائي، تعتبر قطاعات النقل والسكن والصناعة والطاقة الكهربائية أكثر القطاعات استهلاكاً للطاقة في المنطقة. غير أن الأنماط السائدة لإنتاج واستهلاك الطاقة لا تتسم بالكفاءة وقرابة 21 في المائة من السكان، لا سيما في المناطق الريفية والنائية، لا يحصلون على خدمات الطاقة أو يحصلون على خدمات دون احتياجاتهم بكثير، مما يحد من قدرتهم على تحسين مستويات معيشتهم.

(ب) خصائص القطاع

يبين الجدول 36 موارد المنطقة من الطاقة وإنتاجها. ومع أن المنطقة غنية بالغاز والنفط، تفتقر بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى هذه الموارد. ومن جهة أخرى تتمتع كل البلدان بكميات متباينة من موارد الطاقة المتجددة التي، لسوء الحظ، لم تُستغل حتى الآن بالشكل الكامل[114]. وفيما يلي ملخص للسمات الرئيسية لقطاعات الطاقة الفرعية الأساسية.

(114) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، خصائص قطاع الطاقة في منطقة الإسكوا، أوراق موجزة قدمت في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، 2002، E/ESCWA/ENR/2002/1 .

(1) النفط والغاز

يشكل النفط والغاز أكبر قطاع اقتصادي في بلدان مجلس التعاون الخليجي والمنطقة ككل، ويتيحـان عدداً ضخماً من فرص العمل في ميادين مختلفة. وقد بلغت احتياطيات النفط الخام في المنطقة 602 مليـار برميل في عام 2003، أي ما يمثل 52.4 في المائة من احتياطيات النفط العالمية. وبلغ إنتاج الـنفط الخـام لذلك العام حوالي 18.7 مليون برميل في اليوم، أي ما يمثل 24.3 في المائة من الإنتاج العـالمي. وبلغـت قدرات صناعة تكرير النفط لذلك العام 5.499 ألف برميل في اليوم، مع وجود أعلى قدرات التكريـر فـي الكويت والمملكة العربية السعودية، بينما مثل مجموع صادرات النفط الخام 12.38 مليون برميل في اليـوم، معظمها من الإمارات العربية المتحدة وعُمان والكويت والمملكة العربية السعودية[115].

وتملك المنطقة حوالي 26.4 في المائة من الاحتياطيات العالمية من الغاز الطبيعي و8 في المائة من الإنتاج العالمي (قرابة 211 مليار م3). ومع أن الاستهلاك الأولي للغاز الطبيعي في المنطقة في تزايد يفوق الإنتاج مجموع الاستهلاك، علماً بأن الإمارات العربية المتحدة ومصر والمملكة العربية السعودية هي أكبـر البلدان المستهلكة للغاز الطبيعي ويبلغ مجموع ما تستهلكه 74 في المائة، لذلك ما فتئ قطاع الطاقة الكهربائية يعمل على زيادة نسبة الغاز الطبيعي في إمدادات الوقود. وفي الوقت نفسه قامت البلدان، تـشجعها زيـادة الاحتياطيات والطلب، بإبرام اتفاقات بين بلدان المنطقة لتنفيذ مشاريع لأنابيب الغاز الطبيعي.

الجدول 36- احتياطيات موارد الطاقة وإنتاجها في البلدان الأعضاء في الإسكوا (2003)

	الاحتياطيات		إنتاج الطاقة بما يعادل 000 1 برميل نفط مثيل في اليوم			
البلـد	النفط الخام (مليار برميل)	الغاز الطبيعي (مليون متر مكعب)	المجموع[أ]	النفط الخام والغاز الطبيعي المسيّل	الغاز الطبيعي[ب]	الطاقة الكهرومائية
الأردن	-	7	5,5	-	5,5	-
الإمارات العربية المتحدة	97.8	6 060	3 626	2 446	1 180	-
البحرين	0.1	92	426	200	226	-
الجمهوريـة العربيـة السورية	3.2	371	721	538	165	18
العراق	110.6	2 808	1 570	1 295	255	20
عُمان	5.9	849	1 254	853	401	-
فلسطين	-	85	-	-	-	-
قطر	16.9	25 667	1 450	745	705	-
الكويت	96.5	1 557	2 319	2 140	179	-
لبنان	-	-	6	-	-	6.0
مصر	3.7	1 755	1 396	815	516	65.0
المملكة العربية السعودية	262.8	6 646	10 347	9 200	1 147	-
اليمن	4.0	453	831	459	372	-
مجموع الإسكوا	601.5	46 350	23 951.5	18 691	5 151.5	109

المصدر: منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، التقرير الإحصائي السنوي 2004.

(أ) تشير إلى النفط الخام + الغاز الطبيعي + الطاقة الكهرومائية.

(115) منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، التقرير الإحصائي السنوي 2004.

(ب) تشير إلى الغاز المحروق على الشعلة والغاز المعاد حقنه.

(2) قطاع الطاقة الكهربائية

جرى تطوير قطاع الطاقة الكهربائية بشكل كبير في المنطقة خلال العقدين الماضيين. وفي عام 2003، بلغت قدرات توليد الكهرباء المركبة 736 96 ميغاواط، تمثل منها محطات الطاقة الحرارية أكثر من 92 في المائة[116]، بينما وصل مجموع الطاقة الكهربائية المولدة إلى 768 43 جيغاواط/ساعة. ومثلت المملكة العربية السعودية أكثر من 37 في المائة من مجموع الكهرباء المولدة، تليها مصر (20 في المائة)، والكويت والإمارات العربية المتحدة. وتتباين أنماط الاستهلاك بشكل كبير فيما بين البلدان الأعضاء، كل حسب موارده المتاحة وسياسات التسعير وتنوع الأنشطة الاقتصادية.

وهناك قيمة مضافة لقطاع الطاقة الكهربائية وهي قاعدته الصناعية القوية لصنع المحولات الكهربائية، والكبلات، ولوحات المفاتيح وغيرها. وهذا، إلى جانب الشركات المتعاقدة في القطاع، يتيح عدداً لا بأس به من فرص العمل ويساهم في الناتج المحلي الإجمالي في عدة بلدان. وعلاوة على ذلك، حقق قطاع الكهرباء تقدماً ملحوظاً في التكامل الإقليمي من خلال مشاريع شبكات الربط الكهربائي التي أنشئت وشغلت بين عامي 1992 و2004.

2- التحديات والقضايا الأساسية المتصلة بتحقيق هدف الطاقة لأغراض التنمية المستدامة

أكدت لجنة التنمية المستدامة للأمم المتحدة، في دورتها التاسعة، على أهمية دور الطاقة[117]. وحُددت خلال تلك الدورة خمسة تحديات وقضايا أساسية تتعلق بتحقيق هدف الطاقة لأغراض التنمية المستدامة[118]. وهي ملخصة فيما يلي، إلى جانب موقف المنطقة حيالها.

(أ) تحسين الحصول على خدمات الطاقة الحديثة

يرتبط نقص الطاقة بمؤشرات كثيرة للفقر، منها تدني مستوى التعليم، وعدم كفاية الرعاية الصحية والمشقات التي تعاني منها النساء والأطفال في المجتمعات الفقيرة الكبيرة . ومنذ عام 1992، أوصلت الدول الأعضاء في الإسكوا خدمات الطاقة إلى مجموعات جديدة من المستهلكين في المناطق المدنية والريفية. ولكن الكثير من المناطق النائية والريفية ما زالت تعاني من عدم وجود إمدادات يمكن الاعتماد عليها. والحصول على خدمات الطاقة الحديثة يمكن أن يحفز إنشاء مشاريع متناهية الصغر، وأنشطة لكسب العيش وشركات تجارية بملكية محلية. ولذلك يجب أن تكون الطاقة متاحة بكميات وافية وبأسعار معقولة لدعم التنمية الاقتصادية.

(ب) كفاءة الطاقة

يمكن لتحسين كفاءة الطاقة أن يساعد على تخفيض التكاليف، والمحافظة على الموارد الطبيعية

(116) منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، التقرير الإحصائي السنوي 2004، الكويت.

(117) الأمم المتحدة، تقرير لجنة التنمية المستدامة عن دورتها التاسعة (E/2001/29).

(118) "الطاقة والتنمية المستدامة: خيارات واستراتيجيات العمل في القضايا الرئيسية: تقرير الأمين العام" (E/CN.17/ESD/2001/2)، الفقرات 12-57 و78-86.

وحماية البيئة . ففي كل قطاعات الاستخدام النهائي للطاقة تقريباً، يقع التركيز على تحسين كفاءة المعدات التي توفر الخدمات، مثل معدات التدفئة، والأجهزة الكهربائية، وأجهزة الإنارة والمحركات. وتركز إدارة الطاقة في جانب العرض على تحسينات من حيث الأداء بما يؤدي إلى كفاءة أكبر في توليد الطاقة وعمليات صناعية أفضل. وتكتسي زيادة الكفاءة في إنتاج الطاقة على نطاق واسع أهمية قصوى، خصوصاً في عمليات التكرير وتوليد الكهرباء. وقد استخدمت عدة دول أعضاء في الإسكوا سياسات وبرامج لتشجيع كفاءة الطاقة في القطاعات الاقتصادية المختلفة. وأدى هذا إلى تحسّن معقول في كفاءة استخدام الطاقة، خصوصاً في قطاعات الطاقة الكهربائية والقطاعات الصناعية والسكنية. وبالتالي خفّضت معدلات نمو استهلاك الطاقة الأولية، ووضعت عدة قواعد عمل لاستخدام الطاقة بكفاءة[119].

(ج) تشجيع استخدام موارد الطاقة المتجددة

يمكن أن تساهم تكنولوجيات الطاقة المتجددة في تلبية الحاجات الأساسية من الطاقة وفي دعم التنمية المستدامة وتخفيف الفقر. وقد طورت عدة تكنولوجيات للطاقة المتجددة، ومنها تكنولوجيات توليد الكهرباء على نطاق واسع باستخدام الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. ومنعت عدة عراقيل، منها التكاليف، استخدام هذه التكنولوجيات على نطاق واسع لتلبية الاحتياجات من خدمات الطاقة . وباستثناء تطبيقات تسخين المياه في القطاع المنزلي بالطاقة الشمسية، كان التقدم محدوداً في تشجيع استخدام تكنولوجيات الطاقة المتجددة في منطقة الإسكوا. وقد حققت الأردن ومصر نجاحاً معقولاً وبنت بعض القدرات في هذا المجال. ففي مصر، يجري حالياً تشغيل محطة كبيرة لطاقة الرياح (145 ميغاواط)، واتخذت خطوات جادة لبناء محطة للطاقة تعمل بدورة مشتركة بين الطاقة الشمسية والطاقة الحرارية (بحوالي 126 ميغاواط)[120]. وأنشأت الإمارات العربية المتحدة مؤخراً المحطة الأولى لطاقة الرياح في شبه الجزيرة العربية بقدرة 852 كيلووات. ووفرت تطبيقات الطاقة المتجددة في المنطقة في عام 2003 حوالي 1.5 مليون طن مكافئ نفط في العام من الوقود الأحفوري (حوالي 000 30 برميل في اليوم).

(د) تطوير تكنولوجيات الوقود الأحفوري الأنظف

ستغلب أنواع الوقود الأحفوري على مختلف مصادر الطاقة المستخدمة خلال العقود القادمة. ويكمن التحدي في استخدامها بكفاءة وفي تقليل تأثيرها البيئي على المستويات المحلي والإقليمي والعالمي. والاتجاه نحو تكنولوجيات الوقود الأحفوري المتطورة والأنظف حاسم لتحقيق تلك الغاية ولدعم التنمية المستدامة. وقد ازدادت حصة الغاز الطبيعي من مختلف مصادر الطاقة في البلدان الأعضاء في الإسكوا في العقد الأخير، إذ بلغت 45.8 في المائة من مجموع استهلاك الطاقة في عام 2003، خصوصاً في محطات توليد الكهرباء. وقد تحقق تقدم في استعمال الوقود المسيل، وإلغاء استخدام البنزين المحتوي على الرصاص، وتقليل كمية الكبريت في كل من البنزين والديزل. وفي الوقت ذاته اعتمد قطاع النفط والغاز في عملياته تكنولوجيات مختلفة للوقود النظيف والمتطور.

(119) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، التحديات والفرص التي تواجه إسهام قطاع الطاقة في تحقيق التنمية المستدامة، أوراق الإسكوا التحضيرية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، 2002، E/ESCWA/ENR/2002/3.

(120) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، بناء القدرات في نظم الطاقة المستدامة: نهج للتخفيف من الفقر وإدراج قضايا النوع الاجتماعي في الاهتمامات الرئيسية، الجزء الأول: الطاقة لأغراض التنمية المستدامة في دول الإسكوا، 2003، E/ESCWA/SDPD/2003/15.

(•) الطاقة والنقل

يمثل تأثير استخدام الطاقة في النقل على البيئة أحد التحديات الأساسية للتنمية المستدامة. وتجري حالياً على الصعيد العالمي عملية لجعل المركبات تستخدم وقوداً أنظف، مثل البنزين الخالي من الرصاص والديزل المنخفض الكبريت، والتكنولوجيات الأكثر كفاءة، وتنفيذ إدارة أكثر كفاءة للطلب في مجال النقل. وقد اتخذت كل الدول الأعضاء في الإسكوا تقريباً تدابير للانتقال إلى البنزين الخالي من الرصاص والديزل المنخفض الكبريت، ولتنفيذ فحوص منتظمة للمركبات. وفي مصر، نفذ برنامج رائد في عام 1996 يدعم التحول إلى المركبات العاملة بالغاز الطبيعي في القاهرة، وتستخدم حالياً أكثر من 000 47 مركبة من هذا النوع[121]. وفي الإمارات العربية المتحدة، أطلقت أبو ظبي مؤخراً مشروعاً رائداً لاستخدام الغاز الطبيعي كوقود للمركبات، يستهدف تحويل 50 مركبة إلى طريقة تشغيل ثنائية الوقود.

3- الاستراتيجيات ومجالات العمل ذات الأولوية فيما يخص الطاقة لأغراض التنمية المستدامة

طلبت خطة جوهانسبرغ للتنفيذ من البلدان ما يلي: (أ) تحسين إمكانية الحصول على خدمات وموارد للطاقة تكون موثوقة وفي المتناول وقابلة للاستمرار اقتصادياً ومقبولة اجتماعياً وسليمة بيئياً؛ (ب) تشجيع وتعزيز وضع برامج مدتها 10 سنوات لدعم المبادرات الإقليمية والوطنية لتعجيل التحول نحو الاستهلاك والإنتاج المستدامين؛ (ج) حماية وإدارة قاعدة الموارد الطبيعية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

بالإضافة إلى ذلك، تبنى مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن الطاقة والبيئة، في عام 2003، إعلان أبو ظبي بشأن البيئة والطاقة الذي ركز على ما يلي: (أ) حق البلدان العربية في تطوير واستخدام مواردها من الطاقة، وتأمين تدفقات النفط والغاز إلى الأسواق الدولية في الوقت ذاته؛ (ب) أهمية تحقيق التنمية المستدامة وتخفيف الفقر في المنطقة، بزيادة إمكانية الحصول على الطاقة، باستخدام مزيج من موارد الطاقة المتاحة المتجددة والتقليدية؛ (ج) ضرورة وضع استراتيجيات وطنية لتعزيز استدامة قطاع الطاقة العربي؛ (د) ضرورة وضع وتنفيذ سياسات وبرامج لتغيير الأنماط غير المستدامة في إنتاج الطاقة واستهلاكها.

واستجابة لما ورد آنفاً، ينبغي للبلدان الأعضاء أن تبتكر أطراً للسياسة العامة تتناسب مع الظـروف الوطنية لدعم ما يلي:

(أ) إدراج استراتيجيات وأهداف مستدامة للطاقة في سياسات وخطط التنمية الوطنية، بما في ذلـك سياسات الطاقة القطاعية؛

(ب) تحسين إدارة قطاع الطاقة وكفاءة الطاقة، ومراجعة التعريفات، وزيادة اسـتثمارات القطـاعين الخاص والعام في هذا المجال؛

(121) المرجع نفسه.

(ج) الاستجابة لسرعة تزايد الطلب على الطاقة والناجم عن النمو السكاني السريع وازدياد أنشطة التنمية الاقتصادية؛

(د) تغيير الأنماط غير المستدامة للطاقة من خلال تحسين الكفاءة في إنتاج واستهلاك الطاقة وتحسين إمكانية الحصول على إمدادات الطاقة الحديثة في المناطق الريفية والنائية؛

(•) توسيع نطاق استعمال تكنولوجيات الوقود الأنظف وخصوصاً فيما يتعلق بتوليد الكهرباء والوقود لقطاع النقل؛

(و) مباشرة تطبيق تكنولوجيات الطاقة المتجددة وزيادته تدريجياً، حسب الاقتضاء وفقاً لتوفر الموارد ووضع قطاع الطاقة في كل بلد؛

(ز) تحسين التعاون دون الإقليمي والإقليمي والدولي في كل القطاعات الفرعية للطاقة؛

(ح) تعزيز برامج بناء القدرات على المستويات المحلي والوطني والإقليمي في قضايا الطاقة ذات الصلة بالتنمية المستدامة لدعم تخفيف الفقر وإيجاد فرص العمل؛

(ط) توسيع نطاق تبادل المعلومات بشأن خيارات التكنولوجيا وتكاليفها وتوفرها للتطبيق؛

(ي) حشد الأموال لنقل التكنولوجيا اللازمة للتنمية المستدامة لتحقيق ما ورد آنفاً.

هاء- ملامح وقضايا البيئة

يتعلق العنصر البيئي للتنمية المستدامة بالموارد المادية وخدمات النظام الإيكولوجي اللازمة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية لمنطقة الإسكوا. وما زالت البيئة تتعرض لتدهور شديد، ولا بد من تقييم أثر التغير البيئي واتجاهاته لضمان الأمن والاستدامة البيئيين. ويقدم هذا التحليل لمحة عن المواضيع البيئية الرئيسية في المنطقة. كما يبرز القضايا التي اعتبرت ذات أهمية بالغة في المنطقة، ولا سيما تأثير الحروب على البيئة، والرصد البيئي، والتشريعات البيئية. وفي النهاية، يعرض التحليل الآفاق المتصلة بالبيئة والمجالات ذات الأولوية.

1- لمحة عن المواضيع البيئية الرئيسية في المنطقة

(أ) نوعية موارد المياه السطحية والجوفية

يتناول القسم "باء" أعلاه أسباب تدهور نوعية موارد المياه السطحية والجوفية في منطقة الإسكوا[122].

ولم تحظ الاعتبارات البيئية المرتبطة باستعمال تكنولوجيات موارد المياه غير التقليدية بالاهتمام الكافي في المؤسسات المعنية. فإعادة استخدام المياه العادمة المنزلية المعالجة للأغراض الزراعية هي إحدى الوسائل الرئيسية غير التقليدية للإمداد بالمياه في العديد من بلدان المنطقة. وفي المستقبل، ستستخدم معظم الدول الأعضاء هذا المورد بدرجات متزايدة، نظراً إلى أن الشح في المياه يتوقع أن يبلغ 377 مليار متر

(122) للمزيد من التفاصيل، انظر: مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة: التقرير التقييمي لمنطقة الإسكوا، E/ESCWA/ENR/2002/19/SUMMARY؛ وتحديث تقييم الموارد المائية في الدول الأعضاء في الإسكوا؛ E/ESCWA/ENR/1999/13.

مكعب بحلول عام 2025. وتقَدر كمية المياه العادمة المنتجة في المنطقة بـ 8 مليارات متر مكعب في العام يُعالج منها حوالي 2.8 مليار متر مكعب في العام باستخدام المعالجة الأولية والثانوية في معظم الأحيان. وتقدر المياه العادمة المعالجة المعاد استخدامها لأغراض الري بـ 40 في المائة من مجموع الكمية المعالجة، ويُفرغ الباقي في البحار، أو الأنهار، أو خزانات المياه الجوفية[123]. ويجب آلاء اهتمام خاص للمخاطر الصحية التي قد تنشأ من استخدام هذا المورد في الري. ويتمثل الشاغل الرئيسي في إعادة استخدام المياه العادمة البلدية في وجود الكائنات الصغرى المرضية، وقد عانت بعض البلدان من تفشي الأمراض بين العمال والمستهلكين. وهناك شاغل آخر هو المخاطر الصحية الشديدة التي يسببها خلط النفايات الصناعية والتي تتضمن تركزات عناصر كيميائية بكميات صغيرة مثل الكادميوم، والرصاص والزئبق، بالمياه العادمة المنزلية في الأنابيب التي تستعمل مياهها لأغراض الري. ويمكن التقليل من المخاطر الصحية بالتوعية، وتشجيع الممارسات السليمة، وملاءمة نوع المحصول مع مستوى معالجة المياه العادمة.

وتحلية المياه هي مورد آخر غير تقليدي شائع جداً في معظم البلدان الأعضاء. ويمكن أن تؤدي محطات التحلية إلى تلوث المياه وتدهور حالة النظم الإيكولوجية. وأهم نوع من أنواع التلوث تسببه المياه المالحة التي تحتوي على تركزات الملح العالية والملوثات الأخرى مثل المعادن الثقيلة، وبقايا الكلور، والأحماض وغيرها من الملوثات. ومن فوائد إدارة صرف المياه وتخفيف مقدار التلوث الحد من الأثر البيئي للمحطات الساحلية والداخلية على السواء.

(ب) نوعية موارد المياه البحرية والساحلية

تشكل المياه الساحلية المصدر الرئيسي لمياه الشرب في المنطقة (من خلال التحلية) ومياه التبريد للصناعات، وكذلك أحد المصادر الرئيسية للبروتين ذي الجودة العالية ولتنمية السياحة البيئية. ومع ذلك، تواجه المناطق الساحلية مشاكل بيئية وتلوثاً بسبب التوسع العمراني وما يتبعه من تلوث ناجم عن المجاري والمخلفات الصلبة، والتلوث الصناعي وانسكاب النفط، والصرف الزراعي، والتغير المادي وتدمير الموائل، والتلوث الخطير الذي تسببه النزاعات والحروب. ومصائد الأسماك في المنطقة هي مصدر رئيسي للبروتينات والدخل لجميع بلدانها تقريباً. غير أن نصيب الفرد من كمية الصيد ما فتئت تنخفض بالرغم من الزيادة السريعة في إنتاج السمك، لأسباب متنوعة منها تدهور الظروف البيئية.

وقد أقرت معظم البلدان بالحاجة إلى تقييم الأثر البيئي والإدارة المتكاملة للمنطقة الساحلية من خلال خطة عمل البحر الأبيض المتوسط، والهيئة الإقليمية للمحافظة على بيئة البحر الأحمر وخليج عدن والمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية في الخليج. وبالرغم من كل هذه الجهود، يدل القصور في الرصد المنتظم والمستمر للمتغيرات الكيميائية والبيولوجية للمياه الساحلية، وضعف التكامل بين السياسات والتشريعات الوطنية، وانعدام الاستقرار السياسي والحروب الإقليمية على أن المنطقة لا تزال تواجه صعوبات.

(ج) نوعية الهواء

في كثير من الأحيان، تتجاوز تركزات ملوثات الهواء الرئيسية في المدن الكبيرة في منطقة الإسكوا توجيهات منظمة الصحة العالمية، وذلك بسبب الانبعاثات من الصناعات، ومحطات توليد الطاقة وقطاع

(123) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، عرض ما تم تنفيذه في مجال الموارد المائية منذ الدورة الخامسة للجنة الموارد المائية: المواصفات والمعايير المتعلقة باستخدام مياه الصرف الصحي المعالج لأغراض الري في بلدان الإسكوا، 2004، E/ESCWA/SDPD/2004/IG.2/4(Part I)/Add.3.

النقل. وإحراق الوقود الأحفوري هو السبب الرئيسي لتلوث الهواء والمصدر الأساسي لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون. كما أن تركز مجموع الجسيمات العالقة بالهواء أعلى بكثير من المستويات القصوى المسموح بها. ومن المصادر الرئيسية الأخرى لتلوث الهواء في المنطقة تزايد أعداد المركبات، وسوء إدارة حركة المرور، وقدم السيارات وازدحام الطرق في المدن الكبيرة. والعديد من تلك المركبات هي في حالة رديئة وتحدث انبعاثات من الهيدروكربونات وأكسيد النتروجين أعلى بكثير من السيارات الجديدة. ويضاف إلى ذلك تلوث الهواء عبر الحدود الذي يشكل إحدى القضايا الناشئة الرئيسية. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يبلغ مجموع الانبعاثات الجوية للفرد في السنة حوالي 3.85 طناً، منها 28 في المائة من أكسيد الكربون، و27 في المائة من أكسيد الصوديوم و23 في المائة من الجسيمات[124].

وفي قطاع الطاقة، نفذت عدة برامج لكفاءة الطاقة وحفظها، خصوصاً في قطاعات الصناعة، والطاقة الكهربائية، والنقل. وأدت هذه البرامج إلى تحسين كفاءة الطاقة، ولا سيما في قطاع الطاقة الكهربائية حيث تجاوزت التخفيضات في استهلاك أنواع محددة من الوقود 30 في المائة في بعض البلدان. وفي الوقت نفسه، وجهت عدة بلدان في المنطقة جهودها نحو تشجيع تطبيقات الطاقة المتجددة (مثل الطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، والكتلة الحيوية).

(د) التنوع البيولوجي

توجد في المنطقة اختلافات كبيرة في النظم الإيكولوجية الأرضية والمائية. وتتضمن الموائل الأرضية الرئيسية الغابات الخاصة بالبحر الأبيض المتوسط، والمراعي، والصحاري. وتتضمن النظم البيئية المائية الأراضي المنخفضة المغمورة بالمياه، ومستنقعات الأشجار الاستوائية، وأعشاب البحر، والشعاب المرجانية. ويأوي البحر الأبيض المتوسط قرابة 000 12 نوع من الكائنات البحرية، أي 8-9 في المائة من ثروة الأنواع البحرية في العالم. وأعداد كبيرة من الفقاريات مهددة بالانقراض، فخلال العقود الثلاثة الماضية أدى النمو السكاني وزيادة استهلاك الموارد إلى تدمير عدد متزايد من الموائل وتجزئتها في معظم البلدان. والقضيتان الأساسيتان في مجال التنوع البيولوجي في غربي آسيا هما تدهور النظم الإيكولوجية الأرضية والمائية الفريدة وفقدان الموارد الجينية[125].

وعلى المستوى الإقليمي، وبين عامي 1993 و1999، عُقد أكثر من 30 اجتماع لتشجيع التعاون في الحفاظ على النظم الإيكولوجية في المنطقة العربية. وأصدر مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة مبادرة سياسة شاملة بشأن التنوع البيولوجي في عام 1997. كذلك، ساهم معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا في اتفاقية التنوع البيولوجي للأمم المتحدة[126]، والاتفاقية المتعلقة بالأراضي الرطبة (رامسار) وغيرهما[127].

2- القضايا الرئيسية في المنطقة

(أ) تأثير الحروب على البيئة

(124) مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة: التقرير التقييمي لمنطقة الإسكوا، مرجع سبق ذكره.

(125) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، توقعات البيئة العالمية 3، مرجع سبق ذكره.

(126) United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, No. 30619.

(127) مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة: التقرير التقييمي لمنطقة الإسكوا، مرجع سبق ذكره.

ابتليت المنطقة خلال العقود الماضية بالحروب، مما تسبب في مشاكل بيئية كبيرة. فقد لوثت حرائق آبار النفط الموارد البحرية والجو، كما أدى انسكاب النفط إلى تلوث التربة. وفي العراق، يرتبط الكثير من القضايا البيئية الخطيرة، خصوصاً في المدن الكبرى مثل بغداد والبصرة، بالحروب التي يعود تاريخها إلى أوائل التسعينات. ومن هذه القضايا الضرر المادي الذي لحق بالبنى التحتية (مثل شبكات المياه والصرف الصحي)، والتلوث الخطير جراء انبعاث مواد خطرة من البنى التحتية العسكرية والصناعية المستهدفة، وتلوث الهواء بسبب حرائق حقول البترول، والضرر البالغ الذي يلحق النظم الإيكولوجية والطبيعة بسبب الأنشطة العسكرية. وهذا سيزيد الضغوط البيئية المزمنة الأخرى السابقة للنزاعات، مثل عدم كفاية الاهتمام بالنفايات الخطرة[128].

وفي فلسطين، توجد مشاكل بيئية كثيرة نتيجة النزاعات الجارية. وهناك مخاوف كبيرة بشأن تدهور نوعية المياه في مناطق كثيرة. والسبب الرئيسي لتلوث المياه الجوفية والتربة هو الممارسات الزراعية (مثل استخدام الأسمدة غير العضوية ومبيدات الحشرات)، والأنشطة الصناعية المتمركزة (الملوثات العضوية والمعادن الثقيلة) والأساليب غير الكافية وغير المناسبة للتخلص من المياه العادمة والمخلفات الصلبة، بما في ذلك المواد الخطرة[129].

(ب) الرصد البيئي ونقص المعلومات الموثوقة

تعاني منطقة الإسكوا من نقص حاد ومستمر في المعلومات البيئية الصحيحة اللازمة لتكون أساساً لأي جهود لتحقيق التنمية المستدامة. فمعظم الدراسات البيئية تستند إلى بيانات تغطي فترات قصيرة، أو إلى مسوح خاطفة تتعلق بمشاريع معينة وقصيرة الأجل. غير أنه بالرغم من هذه المعلومات البيئية وبيانات الرصد المحدودة، تحتاج الدول الأعضاء إلى مواءمة تعاريفها وتصانيفها وطرق الرصد لديها مع المقاييس الدولية. كما أن مواصلة رصد البارامترات ضرورية لكشف الاتجاهات وقابلية التغير في الأجلين القصير والطويل[130].

(ج) الامتثال للتشريعات البيئية والعمل بها

وضعت معظم الدول الأعضاء في الإسكوا استراتيجياتها للإدارة البيئية على أساس شروط قانونية وتشريعات هي في كثير من الأحيان غير كافية، وغير مناسبة فنياً، وغير معقولة اقتصادياً. وأدى الافتقار إلى نظم شاملة وفعالة لإنفاذ التشريعات في بلدان كثيرة إلى امتثال هامشي للقوانين والقواعد البيئية. وأكثر القواعد شيوعاً هي معايير نوعية المحيط التي تحدد مستويات الملوثات في الوسط المستقبل. غير أن هذه المعايير لا تغطي التشكيلة الواسعة من الملوثات الكيميائية المنبعثة في البيئة. بالإضافة لذلك، يفتقر معظم البلدان إلى متطلبات الإبلاغ عن المعلومات من خلال برامج الرصد الذاتي، والمعايرة، وتقديم التقارير الذاتية[131].

---

(128) UNEP, *Desk Study on the Environment in Iraq* (UNEP, 2003).

(129) UNEP, *Desk Study on the Environment in the Occupied Palestinian Territories* (UNEP, 2003).

(130) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، تحسين نظم الرصد البيئي في دول منطقة الإسكوا، ورقة عمل قدمت في اجتماع فريق الخبراء حول تحسين نظم الرصد البيئي في دول منطقة الإسكوا، 2004، E/ESCWA/SDPD/2004/WG.5/3.

(131) "Overview of compliance and enforcement of environmental legislation in the ESCWA region" (E/ESCWA/ENR/1999/WG.4/3).

3- الآفاق ومجالات العمل ذات الأولوية

بناء على الملامح البيئية الواردة آنفاً للمنطقة، يتعيّن على البلدان الأعضاء أن تعمل على تعزيز السياسات والإجراءات القطاعية والمشتركة بين القطاعات للتخفيف من آثار قطاعات الموارد الطبيعية على البيئة. ومما يمكن القيام به على هذا الصعيد ما يلي:

(أ) اعتماد الإدارة المتكاملة للموارد المائية، بما في ذلك نهج إدارة الطلب وتنمية الموارد المتجددة وغير التقليدية وإشراك ذوي المصلحة في تخطيط وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات المائية، خصوصاً في المجتمعات المحلية وفي صفوف العامة؛

(ب) بناء القدرات وتحسين النظم المؤسسية لتحقيق الفعالية في إدارة الأراضي والموارد المائية وحماية التنوع البيولوجي، وتكثيف الجهود لتطوير التكنولوجيات المتصلة بالمياه والأراضي لأغراض الري، وتطوير تكنولوجيات تحلية المياه، وذلك باستخدام تكنولوجيات الطاقة الشمسية، ووضع تدابير لمكافحة التلوث منها برامج الإدارة المتكاملة لمكافحة الآفات ومكافحة التلوث الكيميائي. وينبغي أن تنشئ البلدان شبكات لرصد نوعية المياه السطحية والجوفية على الصعيد الوطني بهدف رصد الملوثات ووضع إجراءات لتخفيف الأضرار وحماية الموارد المائية النادرة المتاحة؛

(ج) اعتماد إدارة متكاملة للمناطق الساحلية لأغراض التنمية المستدامة للبيئة والموارد البحرية، بما في ذلك مصائد الأسماك وتربية المائيات على المستويين الوطني والإقليمي؛

(د) تحسين البرامج الموجودة لرصد ومراقبة نوعية الهواء لمعرفة مصادر الانبعاثات المتنقلة والساكنة، ووضع برامج جديدة. ولبلوغ هذه الغاية، هناك حاجة للموارد المالية وأحدث المعدات ولموظفين مؤهلين لتحليل البيانات وتفسيرها. ويجب وضع استراتيجيات وطنية لتحسين الكفاءة في استهلاك الوقود وفي الطاقة، ولتشجيع خطط إنتاج أنظف في الصناعة لتقليل انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وغيره من الغازات التي تستنفد طبقة الأوزون؛

(ه) تكامل البرامج الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، وإجراء إصلاحات مؤسسية، واعتماد صكوك قانونية، بما في ذلك عقد اتفاقات وطنية وإقليمية لتحسين إدارة التنمية المستدامة.

خامساً- الخاتمة

تمثل التنمية في كنف الخطر تحدياً للمنطقة بأسرها. وبما أن الآثار الثانوية للصدمات السياسية أو النفطية يمكن أن تعود بالفائدة على كل بلد من بلدان المنطقة، ينبغي أن يكون العمل المنسق بين جميع البلدان هو الطريقة المتبعة لمواجهة أي احتمال لنشوب الأزمات. وينبغي أن يكون التقريب بين مصالح الفئات الاجتماعية المختلفة في المنطقة عبر الإصلاح المؤسسي في الوقت الراهن نقطة بداية لسلسلة من التدابير الرامية إلى تمكين الفرد سياسياً واقتصادياً. وترتيب هذه التدابير حسب الأولوية هو الآتي: معالجة مشكلة البطالة السائدة بإعادة توزيع الموارد العامة غير المستعملة إلى المناطق التي تملك موارد أقل ضمن البلد الواحد في الأجل القصير وبزيادة الاستثمار الإقليمي الهادف إلى توسيع نطاق الإنتاج وتوظيف اليد العاملة الإقليمية في الأجل الطويل.

ونظراً إلى تباين وتيرة التنمية في المنطقة، فأي فوائد تُجنى من خسائر الآخرين لن تدوم طويلاً. وتبيّن الاتجاهات الطويلة الأجل أن الصدمات الخارجية السلبية و"آثار المجاورة" تصيب الجميع. فمع أن بعض البلدان حققت مكاسب من تجارة البضائع نتيجة النزاع في العراق، كانت معدلات النمو الطويلة الأجل لكل البلدان الأعضاء في الإسكوا تقريباً دون المتوسط العالمي للبلدان النامية. ويزيد احتمال حدوث التدهور عندما تدخل في الحسبان المخاطر الكبيرة التي تنجم عن الآثار الجانبية الاجتماعية والسياسية للنزاعات. ففي منطقة عيبها الاقتصادي الرئيسي هو انخفاض معدلات الاستثمار في البنية التحتية، والمنشآت والمعدات، وهي عوامل تعتمد بشدة على الاستقرار الطويل الأجل، يظل تعويض الخسائر الناتجة من النزاع أمراً مستحيلاً. ولا بد من تضافر الجهود الإقليمية وتنسيقها لتعزيز الاستقرار الإقليمي وتشجيع مشاريع الاستثمار الطويلة الأجل.

ومعدل البطالة الحالي في منطقة الإسكوا منافٍ تماماً للحق في العمل حسب ما هو معرّف في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فهذا المعدل يُقدّر بحوالي 15 في المائة، بينما لا يتجاوز معدل البطالة العالمي الإجمالي 6.2 في المائة. ومع أن الخطوة الأولى لمعالجة قضية البطالة ينبغي أن تكون في جمع بيانات متسقة عن العمالة، فالبيانات المتاحة عن سوق العمل في منطقة الإسكوا هي أبعد ما يكون عن الاتساق. فعندما يكون الطلب على اليد العاملة نتيجة مباشرة لارتفاع معدلات الاستثمار ولتراكم رأس المال المعتمد على كثافة اليد العاملة في بعض القطاعات، يسهل فهم التفكير الثقافي الذي يعترض مشاركة النساء في القوى العاملة. وحتى الآن، لم يتحقق أي من هذه الظروف.

ويمكن تلخيص الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية لمسح هذا العام على النحو الآتي.

ألف- التوصيات الاقتصادية

1- مشهد الاقتصاد الكلي

تنطوي ترتيبات سعر الصرف المعمول بها حالياً في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا على أسوأ مظاهر نظام سعر الصرف بنوعيه المتناقضين. فربط العملات المحلية بالدولار يجرّد السياسة النقدية من فعاليتها، كما هي الحال في ظل تثبيت سعر الصرف. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تؤدي التقلبات المستمرة في سعر الدولار إلى زيادة التكاليف المرتبطة بتقلبات أسعار الصرف، كما هي الحال في ظل مرونة نظام سعر الصرف.

ومجموع العوامل المتمثلة بتثبيت نظام سعر الصرف، وشدة اعتماد النظام الضريبي على الضرائب غير المباشرة، وتزايد ضغط الدين الخارجي وحرية حركة رأس المال، تضعف فعالية السياسة المالية وتجعل من السياسة النقدية عاملاً يخنق النمو الاقتصادي.

والانكماش الطويل الأمد في النشاط الاقتصادي، إلى جانب الارتفاع المزمن في معدلات البطالة والعمالة الناقصة، أحبط الاستثمار وقلل بالتالي من إنتاجية اليد العاملة كما عمّق التفاوت في الدخل ووسّع انتشار الفقر. وهذا ما أدى إلى حرمان شرائح اجتماعية كبيرة وساعد في خلق بيئة خصبة للاضطراب السياسي[132].

وينبغي إيجاد بيئة جديدة للاقتصاد الكلي تضمن الاستقلالية في اعتماد سياسة اقتصادية يكون هدفها الرئيسي تخفيض معدل البطالة: وهو هدف أهم من مجرد مكافحة التضخم. ولا يمكن تهيئة هذه البيئة الجديدة إلا عن طريق النجاح في أداء مهمتين هما الإصلاح الضريبي والمالي على صعيد البلد الواحد، والتنسيق النقدي الضريبي والنقدي على الصعيد الإقليمي.

وينبغي أن يكون هدف الإصلاح الضريبي تعزيز الشرعية الحكومية بتركيز المزيد من الاهتمام على الإنصاف والكفاءة. وينبغي أن يتم إصلاح النظام الضريبي بزيادة اعتماده على ضرائب الدخل التصاعدية، وإعادة هيكلة الضريبة على الممتلكات والعمل بالضرائب التقديرية. ويمكن زيادة الكفاءة في الأنشطة الحكومية بفرض قيود شديدة على ميزانيات المؤسسات العامة. أما إصلاح القطاع المالي فينبغي أن يهدف إلى إزالة كل العوائق المؤسسية المسؤولة عن القمع المالي الذي تعاني منه حالياً بعض بلدان المنطقة، وتوفير أسواق لرأس المال تعمل على أسس سليمة. وهذه الأسواق يمكن أن تحفز الاستثمار وتشجع إنشاء مشاريع جديدة في القطاع الخاص وازدهارها.

وعلاوة على أن ترتيبات سعر الصرف هي دون المستوى المنشود، ما من بلد في منطقة الإسكوا يستطيع الدفاع عن عملته في ظل الظروف الراهنة لحرية حركة رأس المال وأنشطة المضاربة الدولية المكثفة وعدم وجود عملة واحدة تستخدم على النطاق العالمي. وبعد بحث كل الخيارات الأخرى، تبيّن أن الخيار الأمثل هو التنسيق النقدي بين كل البلدان الأعضاء في الإسكوا بهدف اعتماد نظام موحد لسعر الصرف. وتتمثل الخطوة الأولى في ربط العملات المختلفة في المنطقة ضمن كتلة موحدة معومة مقابل سائر العملات في العالم. ومن شأن ذلك أن يحقق هدفين. أولاً، تثبيت الاستقرار في التجارة بين بلدان المنطقة باتقاء التحولات النسبية في هيكل أسعار الصرف داخل المنطقة. ثانياً، عزل الاقتصادات المحلية عن التطورات الخارجية، مما يسمح للسياسة النقدية بالتركيز على مشكلة البطالة. ويمكن أن يتطور التنسيق النقدي تدريجياً نحو الهدف النهائي وهو إيجاد عملة مشتركة فوق وطنية[133].

ولن ينجح التنسيق النقدي دون مواءمة ضريبية بين البلدان. فبينما تُزال حواجز تجارية أخرى نتيجة لإنشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، يصبح توسع استثمارات المشاريع المشتركة والتجارة البينية

---

(132) في منطقة تتسم بشدة التباين في توزيع الدخل، سواء داخل البلدان أو فيما بينها، يجب ألا يعالج الاضطراب السياسي باعتباره عاملاً خارجياً فحسب، وإنما يجب اعتباره جزءاً من النظام الاقتصادي المحلي. وقد بينت تجربة جمهورية كوريا وتايوان (إقليم الصين) أن نجاح جهودهما في التنمية كان في جزء منه نتيجة لنجاحهما في ربط عملية النمو بعملية إعادة توزيع الدخل وزيادة المساواة في المجتمع. وبالتالي، كان النمو الاقتصادي وسيلة لتخفيف التوتر الاجتماعي وإصلاح النظام السياسي.

(133) قطعت بلدان مجلس التعاون الخليجي شوطاً كبيراً نحو تكوين اتحاد نقدي وعملة مشتركة. لكن من الضروري التنسيق بين مجلس التعاون الخليجي والبلدان الأخرى في المنطقة لتكوين كتلة مالية إقليمية أكثر تماسكاً.

معتمداً بشكل متزايد على إلغاء الضريبة والعقبات الإدارية والمؤسسية أمام الأنشطة العابرة للحدود في المنطقة. فالاختلافات الضريبية بين البلدان قد تسبب تدفق رأس المال من الاقتصادات ذات الضرائب المرتفعة إلى الاقتصادات ذات الضرائب المنخفضة. وهذا التشويه الذي تحدثه الضريبة في سوق رأس المال يؤدي إلى انعدام الكفاءة في تخصيص الاستثمار إقليمياً وربما إلى التنافس الضريبي. وتستدعي إزالة هذه التشويهات مواءمة ضريبية بين الدول الأعضاء في الإسكوا.

والنجاح في تنسيق الشؤون الضريبية والنقدية سيمكّن المنطقة من اكتساب المهارات اللازمة لمواجهة الصدمات الخارجية. ويمكن أن تكتسب البلدان نظام تأمين ذاتي من خلال إنشاء صندوق إقليمي للتثبيت المالي. كما يمكن للحكومات، من خلال المساهمة في هذا الصندوق في فترات الازدهار، أن تقلل من اللجوء إلى تخفيض النفقات في الفترات العصيبة. ويساعد مثل هذا الصندوق، من خلال تثبيت الإنفاق، على تثبيت الأسعار النسبية والطلب الكلي. ويمكن أن يُستخدم الصندوق أيضاً لنقل الخطر إلى الخارج بالاستفادة من السوق التحوطية العالمية التي توفر تأميناً ضد التقلبات المفاجئة للإيرادات لقاء رسوم محددة.

2- المشهد الصناعي

تهيمن الأنشطة الاقتصادية في القطاع الأولي على اقتصادات المنطقة. وتتفاوت حصص التصنيع والخدمات في الناتج المحلي الإجمالي تفاوتاً كبيراً. وفي التسعينات زادت جميع اقتصادات الإسكوا باستثناء قطر ولبنان من حصة التصنيع في الناتج المحلي الإجمالي. وتتشابه ملامح الإنتاج في الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ويُعد تجهيز الأغذية إحدى الصناعات الأكثر دينامية في منطقة الإسكوا، بينما يبدو النمو والمحتمل للصناعات الكيميائية أقل دينامية. وبالرغم من تشابه ملامح الإنتاج، أصبحت الأردن، والجمهورية العربية السورية، ومصر أكثر تخصصاً منذ عام 1990. وتتباين حصة التكنولوجيا العالية والمتوسطة من التصنيع تبايناً كبيراً بين البلدان الأعضاء في الإسكوا. وبالمقارنة مع عينة واسعة من البلدان النامية، يتراوح مستوى التكنولوجيا العالية والمتوسطة في التصنيع بين المرتبة المئوية الـ 98 والمرتبة ما دون الخامسة. كما أن القدرة التنافسية الصناعية للمنطقة مجزأة أيضاً.

3- تنمية التجارة

لا يتجاوز معدل التجارة البينية في المنطقة 7-8 في المائة، وهو معدل منخفض بوجه عام. ولا مؤشرات تدل على اتجاه معين في التجارة بين بلدان المنطقة أو مع بلدان الاتحاد الأوروبي. فكل بلد يختلف عن غيره إلى حد بعيد من حيث الاعتماد على التجارة مع بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا. ويكاد التبادل التجاري يكون منعدماً بين الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ونتيجة للتباين في الثروات النفطية، تحدث معظم العمليات التجارية داخل المنطقة إما مع الاقتصادات النفطية وإما فيما بينها. ويتم التبادل التجاري بشكل رئيسي في المنتجات الأولية. وكان بإمكان معظم البلدان أن تزيد صادراتها من السلع المنتجة باستخدام التكنولوجيا العالية والمتوسطة خلال التسعينات. غير أن صادرات السلع ذات الكثافة في رأس المال البشري انخفضت في أماكن أخرى بسبب شدة المنافسة.

4- خيارات أخرى في السياسة العامة

يجب أن يحظى بناء القدرات الصناعية في منطقة الإسكوا بالأولوية على تنمية التجارة العالمية. ففي تحليل شامل لعدة قطاعات، اتضح وجود روابط إيجابية قوية بين مؤشرات التصنيع والنمو لا توجد بين حصص التجارة والنمو. وقد يؤدي الاندفاع في الانفتاح التجاري إلى الاستغناء عن اليد العاملة في القطاع

الأولي بسرعة أكبر من سرعة استيعابها في قطاعات أخرى. ويجب دعم اليد العاملة المهاجرة من خلال الاستثمار العام في الضمان الاجتماعي، والتعليم، والبنية التحتية المادية والمؤسسية. ونظراً إلى القيود المالية الشديدة في أماكن كثيرة، قد يكون التكامل التجاري العالمي غاية مثالية بعيدة المنال. غير أن تعميق التكامل الإقليمي، لا سيما بما يتجاوز التكامل التجاري، يبدو ضرورة ملحة. ويجب تطوير تجمعات وشبكات بناء القدرات الصناعية عن طريق التعاون على مستوى السياسة العامة بين البلدان الأعضاء، ولا سيما من خلال تنسيق وتبسيط الإجراءات والأنظمة الإدارية الشفافة، وكذلك تعزيز الالتزام بالمشاريع المشتركة للبنية التحتية، بهدف دعم انتشار العناصر الخارجية الإيجابية. ولأن المنطقة مجزأة، على الصعيدين السياسي والاقتصادي، قلما يُنظر إليها باعتبارها سوقاً إقليمية واحدة، بل تعتبر تجمعاً من الاقتصادات المنعزلة. والمخاطر الجغرافية السياسية والتغطية الإعلامية ترسخ هذه الصورة كل يوم. ولهذا من الأهمية بمكان أن تعيد المنطقة استنباط نفسها، فتخلق هوية عبر وطنية تساعدها على تعزيز صورتها في نظر المستثمرين. فهي تحتاج إلى برنامج "لترسيخ الطابع الإقليمي في الاقتصادات الوطنية"، وهذا بدوره يحتاج إلى دعم أكبر من المجتمع الدولي. ونظراً إلى القيود التي تفرضها المخاطر الجغرافية السياسية، لن تحدث إصلاحات تُذكر في السياسة العامة في المنطقة إلا بدعم دولي قوي ومزيد من التنسيق السياسي والاقتصادي.

5- الحالة الاجتماعية

على الصعيد الاجتماعي، لا تزال المنطقة عالقة في شباك الفقر والبطالة والنزاع المسلح. ويساهم كل من هذه العوامل في تعزيز الآخر، ويتفاعل مع غيره من العوامل السلبية التي تؤثر على المنطقة، وهي ضعف نظم الحماية الاجتماعية وقِدمها، واتباع أساليب الحكم غير التشاركية، وتجزؤ الأسواق، وضآلة النمو، واعتماد نهج المعالجة بالصدمات من أجل الإصلاح الاقتصادي. ويفضي كل ذلك إلى تفاقم الضعف بين معظم سكان المنطقة.

وتشير البيانات المتاحة إلى أن الفقر، في أشكاله المفاهيمية المختلفة، لا يزال يطرح تحدياً خطيراً لصانعي السياسات ومتخذي القرارات معاً. وتدل خطوط الفقر بوضوح على الانتشار الواسع لفقر الدخل. وبالرغم من أن عدداً من قياسات الفقر غير المالية، مثل العمر المتوقع عند الولادة ومعدلات وفيات الأطفال، تعطي صورة أفضل عن الأوضاع المعيشية من القياسات المالية، لا تزال المنطقة بعيدة عن الإثراء المعرفي. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أداء المنطقة غير مشجع عندما يقاس بالمؤشرات المركبة. ومن بين البلدان التي تتوفر فيها الإحصاءات، احتل بلدان فقط، هما الأردن ولبنان، رتبة جيدة نسبياً وفقاً لدليل الفقر البشري.

ولا تزال البطالة في المنطقة مرتفعة، إذ تسجل أرقامها بالعشرات على مستوى المنطقة وفي بعض بلدانها. ويزيد ارتفاع البطالة في أوساط الشباب وانخفاض مشاركة الإناث والانتشار الواسع للعمالة الناقصة، من تفاقم الآثار السلبية للبطالة على الظروف الاجتماعية الاقتصادية في المنطقة.

وتطرح التباينات الدولية خطراً آخر يهدد الاستقرار. فالأدلة الإحصائية في بعض البلدان توضح أن المتوسطات الوطنية تخفي تباينات واسعة في معدلات البطالة والفقر بين المناطق المختلفة ضمن البلد الواحد.

6- سياسات لتحقيق التنمية الاجتماعية

لا يمكن فصل سياسات تخفيف الفقر في منطقة الإسكوا، سواء أكان فقر الدخل أم فقر القدرات، عن السياسات اللازمة لتخفيض البطالة. ويجب أن تتبع هذه السياسات قناتين.

(أ) قناة الدخل الشخصي: يؤدي بواسطته النمو الاقتصادي إلى فرص عمل لائقة توفر دخلاً شخصياً أفضل للفقراء والضعفاء فيستطيعون استخدام دخلهم لتحسين قدراتهم. ويتركز في مجموعتين من السياسات: (1) سياسات نمو ملائمة للعمالة؛ و(2) سياسات توفق بين فرص العمل وقابلية التوظيف. ويفترض النمو الملائم للعمالة مسار نمو يقوم على كثافة الأيدي العاملة، مع التركيز على القطاعات والاستثمارات وأنماط الإنتاج التي تعتمد على هذه الكثافة مثل الزراعة وبرامج الأشغال العامة والبنية التحتية، بما في ذلك خطط الإسكان العامة، والعمل للحساب الخاص والشركات الصغرى. وفي ظل الظروف الراهنة، يتطلب تحسين قابلية الفقراء للتوظيف تركيزاً خاصاً على رفع مستوى رأس المال البشري للفقراء وتحسين إمكانية الوصول الفعلي إلى فرص العمل. ويجب على صانعي السياسات ومتخذي القرارات إعطاء الأولوية لمحو الأمية، وتنمية المهارات وتسهيل حركة الأيدي العاملة داخل البلدان وفيما بينها؛

(ب) قناة توفير الخدمات الاجتماعية: يستخدم المجتمع الموارد التي يولدها النمو وإعادة التوزيع في تقديم الخدمات إلى الفقراء والضعفاء لتحسين قدراتهم المختلفة. ومن الضروري أن تكثر البلدان الأعضاء في الإسكوا من الاعتماد على نظم الحماية العامة لمواجهة الوقائع السائدة المتمثلة في ارتفاع معدلات البطالة، وتفاقم الفقر على نطاق واسع، وانتشار العمالة غير النظامية، وتكرار صدمات الاقتصاد الكلي والصدمات الجماعية. ويجب رفع مستوى معايير العمل وبرامج التأمين الاجتماعي الممولة من المساهمات وتوسيع نطاق تغطيتها لتشمل شرائح كبيرة في القطاع غير النظامي. وينبغي أن تنظر البلدان الأعضاء في توسيع دور برامج الحماية الاجتماعية الممولة من القطاع العام لتخفيف آثار الفقر. كما ينبغي أن تعتبر الخدمات الأساسية المجانية للجميع ركناً أساسياً ومبدأ راسخاً في سياساتها.

باء- التنمية المستدامة: قضايا منطقة الإسكوا

تقوم التنمية المستدامة على ثلاثة أركان الاجتماعي والاقتصادي والبيئي. فالركن البيئي يوفر الموارد المادية والنظم الإيكولوجية اللازمة لاحتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلدان منطقة الإسكوا. ولا يزال الكثير من عناصر البيئة يتعرض للتدهور، وبالتالي لا بد من تقييم وتوثيق أثر التغير البيئي واتجاهاته لضمان الأمن والاستدامة البيئيين.

ونوعية موارد المياه السطحية والجوفية وكميتها التي يمكن تعويضها هما عرضة للتأثر بأنشطة التنمية وأنماط استخدام المياه. ويعزى تدهور النوعية أساساً إلى زيادة تصريف المياه غير المعالجة والمياه المنزلية والصناعية المعالجة جزئياً ومياه الصرف الزراعي التي تحتوي على الأسمدة ومبيدات الحشرات وإلى الإدارة غير السليمة للمخلفات الصلبة والإفراط في استغلال موارد المياه الجوفية. وقد اعترفت الجهات المعنية في المنطقة بأهمية حفظ النظام الإيكولوجي وحمايته وذلك بتحسين كفاءة استخدام موارد المياه الجوفية غير المتجددة في قطاع الري؛ وضمان المعالجة المناسبة للمياه العادمة المنزلية والصناعية؛ وتنظيم التخلص من النفايات الخطرة؛ واتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة تلوث المياه. وتضع البلدان الأعضاء في الإسكوا أيضاً سياسات لزيادة مخزون المياه والحفاظ عليه. غير أنه يجب القيام بالمزيد لتجنب حالات النقص الشديد في إمدادات المياه في المستقبل. والواقع أن منطقة الإسكوا هي إحدى أكثر المناطق جفافاً في العالم. ونظراً إلى ارتفاع معدل النمو السكاني وسرعة التوسع العمراني فيها تواجه إمداداتها المائية تحديات خطيرة، سواء من حيث الحجم أم النوعية. وبدون الاستعداد المسبق، والاستثمار الكافي وسياسات فعالة لإدارة المياه، سيكون من الصعب تفادي أزمات الإمدادات المائية في منطقة الإسكوا.

وبناءً على ذلك، يتعين على البلدان الأعضاء في الإسكوا أن تركز على وضع استراتيجيات وطنية للإدارة المتكاملة للموارد المائية وتنفيذها ورصد تطبيقها وفقاً لأهداف خطة جوهانسبرغ للتنفيذ. وتحتاج

البلدان الأعضاء للدعم لتحقيق هذا الهدف بنهاية عام 2005. ويجب على كل بلد أن يحرص على عدم استبعاد أي فرد من إمدادات المياه البلدية، وخصوصاً المجتمعات المحلية الأشد فقراً. وينبغي إدراج كل ذلك في خطط وطنية شاملة للإدارة المتكاملة للموارد المائية مع إيلاء الاهتمام اللازم لتعزيز تدابير إدارة الطلب على المياه. وتتطلب هذه السياسات اتخاذ تدابير صارمة لتنفيذها وبناء شراكات جادة بين جميع الأطراف. وبالإضافة إلى ذلك، يجب النظر في استخدام تكنولوجيات محلية أقل كلفة، وإشراك المجتمع المحلي في جميع جوانب التخطيط والبرمجة في قطاعي المياه والصرف الصحي. أخيراً، من الأهمية بمكان إطلاق حملات توعية وطنية لضمان التزام السكان واستعداد كل المستفيدين لدفع الرسوم، لا سيما الموسرين والنافذين.

وتواجه الأماكن الساحلية في المنطقة مشاكل بيئية وحالات تلوث يسببها التوسع العمراني والتلوث من الصرف الصحي والمخلفات الصلبة والتلوث الصناعي وانسكاب النفط وتصريف المياه الزراعية. وبالإضافة إلى ذلك، تواجه منطقة الإسكوا تحديات بيئية أخرى، منها تحول العناصر المادية، وتدمير الموائل، والتلوث الخطير الناجم عن النزاعات والحروب. غير أن معظم البلدان اعترفت بالحاجة إلى إدارة متكاملة للمنطقة الساحلية من خلال خطط عمل عديدة. إلا أن المنطقة لا تزال تواجه بعض القيود الناجمة عن الافتقار إلى الرصد المنتظم والمستمر للمتغيرات الكيميائية والبيولوجية في المياه الساحلية، وضعف التكامل في السياسات والتشريعات الوطنية، والمخاطر التي تسببها الحروب وعدم الاستقرار السياسي في المنطقة. وسيبقى النمو السكاني والنقل البحري والتجارة عوامل تطرح تحدياً على مستوى تدابير السياسة العامة الرامية إلى تحقيق توازن وطيد بين متطلبات النمو السكاني والنمو الاقتصادي من جهة، وضرورة الحفاظ على المعايير البيئية الصحية في المناطق الساحلية والمناطق المغمورة بالمياه السطحية من جهة أخرى. وفي هذا الصدد، لا يقل الحفاظ على مخزون المنطقة من مصائد الأسماك أهمية.

وتسبب الانبعاثات من الصناعات ومحطات توليد الطاقة وقطاع النقل تركزات لملوثات الهواء الرئيسية في المدن الكبيرة في المنطقة تتجاوز في كثير من الأحيان توجيهات منظمة الصحة العالمية. وإحراق الوقود الأحفوري هو السبب الرئيسي في تلوث الهواء والمصدر الرئيسي لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون. كما أن تركز مجموع الجسيمات المعلقة بالهواء أعلى بكثير من المستويات القصوى المسموح بها. ومن المصادر الرئيسية الأخرى لتلوث الهواء في المنطقة تزايد أعداد المركبات، وسوء إدارة حركة المرور، وقدم السيارات، وازدحام الطرق في المدن الكبيرة. وفي قطاع الطاقة، نُفذت عدة برامج لتحسين كفاءة الطاقة أدت إلى تخفيض كبير في استهلاك الوقود. وقد دعمت الإسكوا آليات التنسيق والتعاون بين بلدان المنطقة لتشجيع كفاءة الطاقة وتطبيقات الطاقة المتجددة. ومن الفوائد البيئية لهذه الممارسات زيادة الكفاءة مما يقلل من تلوث الهواء ومن الانبعاثات؛ وتقليل الحاجة إلى الطاقة المركبة مما يخفف الضغط على الموارد الساحلية والبحرية. وينبغي أن تعزز البلدان الأعضاء الإجراءات الرامية إلى بناء مؤسساتها المعنية بالرصد البيئي والسياسة البيئية وذلك لتحقيق مزيد من الفعالية في تنفيذ الأنظمة ذات الصلة.

وقد ابتليت المنطقة خلال العقود الماضية بحروب تسببت في مشاكل بيئية كبيرة منها الضرر المادي الذي لحق بالبنى التحتية والتلوث من جراء انبعاث مواد خطرة من البنى التحتية العسكرية والصناعية المستهدفة، وتلوث الهواء بسبب حرائق حقول النفط، والضرر البالغ الذي لحق بالنظم الإيكولوجية والطبيعة بسبب الأنشطة العسكرية، بما في ذلك الضرر الناجم عن استخدام اليورانيوم المستنفد في العراق. وظهرت مشاكل بيئية كثيرة أيضاً بسبب الصراع الجاري في فلسطين حيث التدهور المستمر في نوعية المياه في مناطق كثيرة يشكل مصدر قلق كبير. كما يحدث تلوث المياه الجوفية والتربة بسبب الممارسات الزراعية، والأنشطة الصناعية المركزة في مناطق محددة، والأساليب غير المناسبة وغير السليمة في التخلص من المياه العادمة والمخلفات الصلبة، بما في ذلك المواد الخطيرة. وإزاء هذا الوضع، لا بد من اتخاذ تدابير

استثنائية، ووضع برامج واضحة الأهداف للتنمية المستدامة وذلك لمواجهة الكارثة البيئية الكامنة في بلدان منطقة الإسكوا التي تعاني من الحروب والنزاعات الأهلية.

وتشكو منطقة الإسكوا من نقص مستمر في المعلومات البيئية الصحيحة. وإنما يمكن تحسين نظم الرصد البيئي في المنطقة بوضع استراتيجيات تتضمن أدوات هامة على مستوى السياسة العامة، مثل الحوافز الاقتصادية للتكنولوجيات المؤاتية للبيئة، وتنفيذ مبدأ "الملوث يدفع" وآليات أخرى للإنفاذ. وعلاوة على ذلك، وضعت معظم البلدان الأعضاء استراتيجياتها للإدارة البيئية على شروط وتشريعات قانونية غير صالحة في كثير من الأحيان وغير ملائمة فنياً وصعبة المنال اقتصادياً.

وخلاصة ذلك، من الضروري بناء القدرات لإنشاء مؤسسات أكثر فعالية تتولى صياغة مدونات بيئية فعالة ومناسبة. وهذه المدونات يجب أن تكون قابلة للتنفيذ في منطقة لا تزال تعاني من سرعة التصحر وانجراف التربة، وانخفاض منسوب المياه وتردي نوعيتها، ومشاكل الإدارة الساحلية، وتلوث الهواء في المدن. وسيتطلب تحقيق التنمية المستدامة وتحسين نوعية الحياة في منطقة الإسكوا برامج وإجراءات فعالة. وهذه البرامج والإجراءات ينبغي أن تكون قادرة على احتواء الأزمة البيئية للتنمية في منطقة الإسكوا وذلك من خلال رفع مستويات المعيشة ومعالجة الجوانب الاجتماعية الأساسية للحياة في هذه المنطقة المضطربة. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من معالجة عاجلة لمشكلتي الفقر والبطالة، فضلاً عن المشاكل المتصلة بالحفاظ على الموارد. وما لم تخضع المشاكل الاجتماعية الاقتصادية لمناقشة فعالة، سيستنفد ما تبقى من موارد المنطقة في ظل النمو السكاني السريع، وستعقب ذلك أزمات أشد خطورة في الأجل الطويل.